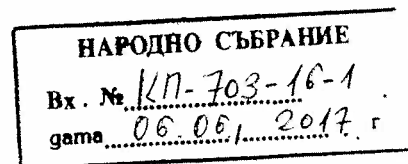


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ



Изх. № 94-00-452

София, 05.06.2017 г.

ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО
ПРАВНИ ВЪПРОСИ

УВАЖАЕМИ Г-Н ДАНАИЛОВ,

На електронния адрес на Министерството на финансите е получена предварителна оценка на Законопроекта за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс, изготвена от доц. д-р Красен Станчев (вх. № 94-00-452/).

С оглед на обстоятелството, че Законопроектът за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс е разпределен за обсъждане на Комисията по правни въпроси, приложено Ви изпращам копие на изготвената предварителна оценка.

Приложение:

Съгласно текста.

Зс ГЛАВЕН СЕКРЕТАР



KM

Ваня Тодорова

г-н У. / 30.05.едта

From: krassen.ime@gmail.com on behalf of Krassen Stanchev <stanchev@ime.bg>
Sent: 29 май 2017 г. 14:00
To: minister@minfin.bg; Обратна връзка деловодство МФ
Subject: Оценка на ЗИД на ГПК
Attachments: Ombudsman-against-banks-8-1B-editedv2_corrected.pdf; Резюме_corrected.pdf

Kc Kaley / 30/05/2017

Уважаеми г-н Горанов,

В продължение и допълнение на писмото ми от миналата седмица, тук предлагам когегиран вариант на моята предварителна оценка на ЗИД на ГПК, внесен от БСП.

Поправките са в следствие на това, че получих пълни данни за 2016 г. Разбира се, поправил съм и някои досадни грешки и някои изводи са представено в по-ясна формулировка или по-нагледно.

С уважение и пожелание за успешна седмица,

Красен Станчев

--
 Dr. Krassen Stanchev
 Alternative e-mail: krassen.ime@gmail.com
 Websites giving impressions of my work: www.kc-2.org; www.ime.bg

Омбудсманът против банките, частните съдебни изпълнители (ЧСИ) и установения ред в заповедното и изпълнителното производство в Гражданския процесуален кодекс (ГПК)

(Алтернативна цялостна предварителна оценка на въздействието на защитаваните от Омбудсмана г-жа Мая Манолова изменения в ГПК)

Доц. д-р Красен Станчев

25 май 2017 г., София

Резюме.....	3
Увод.....	7
Съдържание на предложенията.....	8
Писмото.....	8
Предложенията според ЗИД на ГПК на Омбудсмана.....	8
Мотивите към предложенията предварителна оценка на съставителя.....	11
Предварителната оценка.....	11
Алтернативна цялостна предварителна оценка.....	12
Формулиране на причините (необходимостта) за ЗИД на ГПК.....	12
Предложенията за промени в ГПК, разгледани по същество.....	16
Същина на дейността на ЧСИ.....	16
Вероятни ефекти от предложенията за промени.....	17
Отнемането на „привилегията“ на банките.....	17
Обжалване на действията на вискателя и изпълнителя.....	18
Обезпечителни мерки.....	19
Освобождаване от такса на доброволното изпълнение.....	19
„Високите такси“ на ЧСИ: кой губи и кой печели.....	20
Обвързването на несеквестируемостта с МРЗ.....	21
Контролът върху ЧСИ.....	21
Обществена роля и стопанска ефективност на ЧСИ.....	22
ДСИ и ЧСИ.....	23
ЧСИ и другите събирачи на вземания.....	27
Принос на ЧСИ към стопанския растеж и намаляването на задлъжнялостта.....	28
Заклучение.....	29
Относно мотивите и обосноваването на законопроекта.....	29
По повод обжалването на действията на вискателите и ЧСИ.....	29
По повод „високите такси на ЧСИ“.....	30
По повод избора на длъжника.....	30
По повод залозите и пазарна цена.....	31
По повод т.нар. „пропорционалност към размера на дълга“.....	31
По повод несеквестируемостта на дохода да се актуализира според актуалната МРЗ.....	31
По повод „малките вземания“ да се въведат ограничения на таксите.....	31
По повод „идеята на трите кмета“: несеквестируемост на публично-частните средства на общините (детски градини, болнични и поликлинични заведения, дарения и съвместни финансираня).....	32

Резюме

ЗИД изготвен от г-жа Манолова повтаря идеята на предшественика й г-н Константин Пенчев, но не прави опит и не може да обори аргументите на КС, изложени в диспозитива на Решение 12/2012 по КД 4/2012. В §7 от Решението по отношение на предложения за промяна чл. 417 от ГПК се подчертава следното: „Очертаният правен статус на банките, разгледан и оценен в съпоставка с този на небанковите финансови институции, наред със специфичните особености и факторите, характеризиращи упражняваната дейност, предпоставят извода, че евентуалните финансови затруднения на банките, които биха могли да възникнат вследствие натрупването на системно неизпълнявани задължения към тях, застрашават изпълнението на платежните операции, обслужването на клиентите, а при задълбочаването на подобни процеси – и глобално правата на вложителите, икономиката на страната, изпълнението на държавния и общинските бюджети, водещи до настъпването и на редица други негативни обществени и социални последици“.¹

От това решение следва, аргументът за „баланс“ на интересите на кредитори и длъжници, използван и от г-жа Манолова не е приложим и че общественият интерес се осигурява от стабилността на банките и гарантирането на правата на вложителите.

Причините за изменение на ГПК не са посочени ясно и предварителната оценка на въздействието, изисквана от закона за нормативните актове е недостатъчна, непълна и не съответства на стандартите за такива оценки, особено за сложни обществени отношения, каквито са отношения, регулирани от ГПК:

- При описанието на ползите и разходите в тази оценка защитава само интереса на длъжниците, но не привежда аргументи, от които да личи защо тази защита от чл. 444 е недостатъчна;
- Твърденията за масовост на нарушенията и за заплахи за правата на длъжниците върху несеквестрируемото им имущество по чл. 444 от ГПК, са абстрактни, преувеличени и не се потвърждават от банковата статистика и динамиката на спестяванията и необслужваните заеми;
- Омбудсманът обвинява ЧСИ за такси и процедури, които не са нито тяхна вина, нито техен приход, но често са една от малкото възможности за събиране на вземания, особено т. нар. социални вземания; в действителност таксите на ЧСИ са между ¼ и 1/7 от разходите по събирането на задължения;
- Не са взети предвид никакви теоретични или практически алтернативи на установения от ГПК и практиката изпълнителски процес; такива реални алтернативи са самоуправството, използването на нелегитимни посредници и колекторски фирми;
- Г-жа Манолова волно или неволно е предизвикала жалбите и оплакванията от банките и ЧСИ, тя и нейните консултанти водят такава кампания от години, често с неюридически аргументи;
- С възможността за обжалване на действията на взыскателите и изпълнителите се създават привилегии за големите длъжници, които биха разполагали с ресурс и интерес да се възползват от новосъздадената съдебна защита;
- Тази възможност създава стимули за шиканиране, от измененията биха спечелили съсловия като адвокатското (доколкото някой трябва да обслужи „правото“ за

¹ Виж подробности по КД 4/2012 на страницата на КС:

<http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/27dd3e43-c073-4c3a-8ace-7fa6631d6480>.

шканиране) и/или колекторските фирми; които не са регулирани; в перспектива би се наложило регулиране и на тези фирми, което допълнително ще обърка изпълнителното производство;

- С прехвърлянето на разноските върху ищеца и премахването на оповестяването чрез залепването на съобщение всъщност се създават както стимули за невършена работа, така и за отчитане на несвършена работа.

Предполагаемите и вероятни рискове от приемането на този законопроект са следните:

1. нарочно блокиране и спиране на процеса на събиране на вземания;
2. допълнително протакане на всеки един етап;
3. загуба на стойност на залозите и обезпеченията;
4. намаляване на работата на съдебните изпълнители и на положителните ефекти от нея;
5. затлачване на съда с дела и спорове, които в общи линии, не биха възникнали и не възникват, ако не се създават специални стимули за това;
6. увеличаване на броя на неизрядните длъжници.

В мотивите, предварителната оценка и самия ЗИД не са взети предвид елементарни икономически закономерности, които влияят върху стимулите, не са направени разчети за преките и непреките бюджетни последици, макар да е очевидно, че се увеличават разходите на районите съдилища и общините, докато приходите от събрани вземания и данъци от централния бюджет вероятно ще намаляват.

Не са отчетени и следните факти от прилагането на действащия ГПК и закона за ЧСИ.

- ЧСИ оперират за своя сметка и риск; когато държавата и ДСИ събират вземания, те имат разходи, които се покриват от данъкоплатците; когато вземанията не биват събрани, загубата също е за данъкоплатците; Когато ЧСИ събират вземания, разходът се покрива от неизправните длъжници, ако не съберат определени вземания – загубата е за ЧСИ.
- Свидетелство за ефективността на работата на ЧСИ е тенденцията на нарастване на броя на техните дела (защото ЧСИ биват предпочитани от възискателите, включително държавата, общините и съдилищата); броят на делата на ЧСИ нараства в пъти по-бързо от тези на ДСИ;
- Данните за събраните вземания към 2013 г. показват, че ЧСИ са събрали 1.210 млн лв, а ДСИ – 80 млн лева или 15 пъти по-малко; това прави средно по 7.4 млн. лева, събрани от един ЧСИ и по 0.4 млн. лева – от един държавен съдебен изпълнител (ДСИ) или разлика от близо 20 пъти;²
- За периода 2010-2015 г. броят на приключилите дела от ЧСИ нараства – от 40 хил. през 2011 г., на 60 хил. през 2012 г., 66 хил. през 2013 г., 72 хил. през 2014 г. и 90 хил. през 2015 г., т.е. подобряването на ефективността е 225%;
- Тази тенденция се потвърждава и от данните до края на 2016 г.: от обща стойност делата стойност 2.1 млрд. лева ДСИ са събрали общо 69 млн. лева, от които за държавата едва 6.7 млн. лева; за сравнение само за 2016 г. ЧСИ са събрали 100 млн. лева в полза на централния бюджет и общо над 1 млрд. лева вземания.

² Източник: Зорница Славова, по данни на министерство на правосъдието.

Сравнение на ефективността на ДСИ и ЧСИ за 2016 г.

	217 ДСИ	202 ЧСИ	Разлика в полза на ЧСИ
Образувани дела	29000	210 000	7.2 пъти
Приключени дела	31000	105 000	3.4 пъти
Събрани суми (общо)	69.5 млн лв	1 млрд лв	14.5 пъти
От тях в полза на			
Фирми	39.8 млн лв	300 млн лв	7.5 пъти
Граждани	23 млн лв	150 млн лв	6.5 пъти
Работници	2.4 млн лв	9 млн лв	3.75 пъти
Държавата и общините	6.7 млн лв	110 млн лв	16.4 пъти

Източник: Министерство на правосъдието и Камара на ЧСИ

- Запратите и разходите на ДСИ са финансирани от данъкоплатците през бюджета на съдебната власт (заплати над 2000 лв, осигуровки, офиси, оборудване, призовкарство и пр.; в зависимост от натовареността и бюджетите на отделните съдилища, тежестта на ДСИ в тях е между 12 и 25% от съответния бюджет; до 2013 г. ДСИ имаха привилегията върху техните услуги да не се начислява ДДС (тя бе отнета след намеса на Европейската комисия); ЧСИ дължат ДДС и всички преки данъци и осигуровки, включително на около 2 100 служители в техните офиси, изпълняват държавно възложена задачата по събирането на вземания (по чл. 2 от закона за ЧСИ) и са длъжни да застраховат дейността си;
- За периода 2010 – 2014 г. приносят на ЧСИ икономическия растеж, измерен като дял на събраните вземания в показателя „брутна добавена стойност“ (т.е. новопроизведената стойност в икономиката) по години е средно 1.25%, като дял от БВП средният процент за периода е около 1% на година;
- По-значителен е приносът на ЧСИ към намаляването на общата задлъжнялост на нефинансовите предприятия, който е средно 1.75%; ако се вземе предвид обема необслужваните кредити на този в различните им категории, приносят на ЧСИ би бил вероятно между 11 и 14% от тяхната обща сума; тези изчисления не отразяват въздействието на стимулите от дейността на ЧСИ (и правата на кредиторите по чл. 417 от ГПК) за дисциплината на длъжниците и на кредиторите;

От изложените факти и обстоятелства се налагат следните изводи:

Първо, законопроектът не е обоснован.

Второ, необходим е пълен анализ на преките, непреките и предизвиканите евентуални въздействия от неговото приемане. Но и сега е ясно, че той: а) възстановява отречени практики от времето на отменения ГПК (приет 1952 г. и отменен с новия ГПК, както показва споменатото решение на КС); б) създава рискове пред изпълнителния процес, защото съществено изменя стимулите на поведение на кредитори и длъжници; в) намалява ефективността на принудителното производство, увеличава бюджетните разходи и представлява заплаха за част от приходите в държавния бюджет.

Трето, възстановяването на елементи на старото изпълнително производство, намаляването на ефективността на изпълнението и създаваните възможности за шиканиране противоречат на: а) търсените от фирмите и банките решения за намаляване на необслужваните кредити и междуфирмената задлъжнялост; б) на микроикономическата логика на решаването на споровете по тези кредити и защитата на правата на собственост, и обществения интерес (вече защитен от Конституционния съд през 2012 г.); в) на препоръките на Европейската комисия и Международния валутен фонд по повод междуфирмената задлъжнялост и институционалните проблеми на правораздаването у нас.

Четвърто, приемането му би създавало неоправдани привилегии на адвокатското съсловие, колекторските фирми и големите длъжници.

Потвърждение на тези съображения, анализ на предисторията и мотивите на законопроекта и преглед на вероятните стопански и фискални последици са дадени в следващия по-долу доклад за предварителна оценка на ЗИД на ГПК, предложен от Омбудсмана и внесен в народното събрание.

Увод

На 5 май т.г. Омбудсманът на Република България г-жа Мая Манолова изпрати на председателя на 44-тото Народно Събрание г-д Димитър Главчев писмо, придружено от проект за закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Гражданския процесуален кодекс (ГПК). На 10 май парламентарната група на БСП го внесе в официално в парламента.³ На 13 май Омбудсманът фактически обяви в едно съботно телевизионно предаване, че в парламента вече е формирано съгласие около въпросния законопроект.⁴

Струва ми се очевидно, че е налице опит за предрешаване на обсъждането на такава важна материя. Още повече, че за последните пет години има поне пет казуса, когато подобни на предложения в този ЗИД са обсъждани и бяха отхвърлени както от професионалната общност, така и от законодателите, Конституционния съд (КС) и Върховния административен съд (ВАС).

Като съавтор на анализа на въздействието Закона за частните съдебни изпълнители (заедно с д-р Мартин Димитров), участник в съставянето на Тарифата за таксите и разноските към Закона за частните съдебни изпълнители (заедно с д-р Велико Димитров, като част от работна група на министерството на правосъдието) и като автор на единствената независима оценка на измененията в тази Тарифа от 2014 г.,⁵ аз смятам за:

1. Недопустимо да се предлагат промени в тази материя без оценка на въздействието, която не отчита стопанските ефекти от предложения ЗИД и която не анализира изменението в стимулите на поведението на кредитори, длъжници и участници в изпълнителното производство;
2. Наложително да се отчетат а) становището на Конституционния съд по конституционно дело № 4/2012 г., което отхвърли аналогични на предлаганите изменения в ГПК (в чл. 417, т. 2) оспорвания на реда на заповедното и изпълнителното производство, инициирани от предишния Омбудсман;⁶ б) определението на ВАС по предложените през 2014 г. изменения в Тарифата; в) промените събираемостта на вземанията след приемането на Закона; г) анализа на причините за проблемите, формулирани от сегашния Омбудсман и възможните алтернативни на предложените от нея решения и д) данните за ефективността на работата на ЧСИ в сравнение с тази на други участници производството по ГПК и другите свободни професии, включени в правораздавателния процес на Република България.
3. Необходимо, на основата на горното, да се направи алтернативна и подробна предварителна оценка на предложенията на г-жа Манолова, изложени в нейния проект за ЗИД на ГПК.

В изпълнение на така формулираните намерения, аз, първо правя преглед на съдържанието на подготвените и разпространени от Омбудсмана документи, а във втората предлагам цялостна

³ Виж страницата на Народното събрание: <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/66595>.

⁴ "Събуди се" - Нова телевизия / 13 май 2017г.: Омбудсманът Мая Манолова бе гост в съботно-неделния блок на Нова телевизия, виж запис: <http://www.ombudsman.bg/media/4419#middleWrapper>.

⁵ Действието на Постановление № 215 от 24.07.2014 г. на Министерския съвет на Република България е за допълнение на Тарифата за таксите и разноските към Закона за частните съдебни изпълнители е спряно с Определение № 10729 на Върховния административен съд (ВАС) от 29.08.2014 г. със същите по същество аргументи като изложените в оценката въздействието, подготвена от мен.

⁶ Виж: РЕШЕНИЕ № 12, София, 2 октомври 2012 г. по конституционно дело № 4/2012 г., докладвано от съдията Кети Маркова (Обн., ДВ, бр. 79 от 16.10.2012 г.), достъпно и на страницата на КС в Интернет.

предварителна оценка на въздействието, отчитайки всички изисквания на членове 20 и 26-28 от закона за нормативните актове и международните стандарти за съставянето на оценки за политики и законодателни актове.

Съдържание на предложенията

Писмото

В писмото на г-жа Манолова до г-н Главчев омбудсманът твърди, че:

- „Само за първите четири месеца на 2017 г. са постъпили 536 жалби в институцията срещу частни съдебни изпълнители, 138 срещу банки и небанкови финансови институции, 1306 срещу монополни дружества“;
- В тях „дори не става въпрос за лоши практики, а направо за злоупотреба с права“;
- „ограбване“ ... „без уведомление за водените производства“;
- „дълговете нарастват многократно поради начислените високи лихви, разноски и такси“;
- „тези порочни практики трябва да бъдат прекратени“ чрез предоставените на вниманието на законодателното „предложения за разрешаване на наболелите проблеми в областта на заповедното и изпълнителното производство и дейността на частните съдебни изпълнители“;
- „особено чувствителен“ проблем била дадената „привилегия на банките да събират своите вземания по облекчения ред на чл. 417 от ГПК, с което в редица случаи се ограничава правото на защита на длъжника“;
- Липсват „достатъчно гаранции, че длъжникът ще бъде намерен и уведомен, за да може своевременно да защити своите права“;
- „Определянето на несеквестируемия доход съгласно чл. 446 от ГПК е обвързано с размера на минималната работна заплата“ (МРЗ), която „неколкократно е осъвременявана“, но „праговете на секвестируемия доход в ГПК не са променяни“;
- „От особена важност за длъжниците е въпросът с прекомерните такси, които събират частните съдебни изпълнители и които понякога надвишават в пъти размера на задължението“.

Във връзка с горното Омбудсманът моли председателя на Народното събрание да предложи и ЗИД на ГПК на народните представители „за обсъждане и евентуално внасяне в Народното събрание“. Пет дена по-късно депутатите от „БСП за България“ се възползват от своето право на законодателна инициатива в внасят законопроекта.

Предложенията според ЗИД на ГПК на Омбудсмана

С нужните за разбирането на предложенията правно-технически уточнения, в тях става дума за следните тринадесет съществени нововъведения в изпълнителното производство на България.

1. В чл. 42, ал. 1 от ГПК се предлага, когато връчител на уведомлението е представител на местната власт, „разноските по връчването чрез кметството са за сметка на ищеца“ вместо на длъжника (както е уточнено в ал. 2 на същия член по повод разноските на ЧСИ).
2. При „връчването чрез залепване на уведомление“, т.е. при хипотезата на чл. 47, ал. 1 за случаите, когато длъжникът не може да бъде намерен и се посочва как, кога и при какви обстоятелства той (длъжникът) следва да се смята за уведомен, се предлага алинеи 1-8 от този член „да не се прилагат за заповедното производство“. За сметка на това са предложени и варианти: а) най-малко три констатиращи посещения, б)

служебна проверка от страна на съда и в) вариант с участието на „особен представител“ (разписан отделно).

3. В чл. 127, ал. 1, регламентиращ съдържанието на исковата молба, е предложено включването на нов задължителен атрибут – посочването на банкова сметка на ищеца (по която да бъде преведено задължението), като в други разпоредби се правят нужните корекции.⁷
4. В чл. 417, т. 2, където се изброяват част от основанията за издаване на заповед за изпълнение и за такива са предвидени „документ или извлечение от счетоводни книги, с които се установяват вземания на държавните учреждения, общините и банките“, омбудсманът предлага банките да бъдат заличени, като за тях това основание се разпише отделно за банките в нова т. 10 на същия член. Тази промяна е нужна по правно-технически съображения на съставителя, защото по-нататък в предложението се променя режимът на вземания на кредитори по занятие, каквито са банките.
5. С проекто-промените в чл. 418, ал. 5 на съдебния изпълнител се вмениява и задължението, заедно с изпълнителния лист, да връчи на длъжника „и поканата за доброволно изпълнение“ и незабавно да уведоми съда, изпращайки съобщение за връчването и на заповедта, и на поканата.⁸
6. В чл. 232, регламентиращ спирането на изпълнение, промяната е, че то се спира при случаите по старата т. 9 на чл. 417 („запис на заповед, менителница или приравнена на тях друга ценна книга на заповед, както и облигация или купони по нея“ – като основание за изпълнение) и новата т. 10 („документ или извлечение от счетоводни книги, с които се установяват вземания на банките“). Това става по реда на чл. 420, според която незабавното изпълнение се спира при обжалване. Тук тънкостта е, че според иначе непроменената разпоредба на ал. 1 на този член банките са изключени с изменението на чл. 417. (Текстът гласи: „възражението срещу заповедта за изпълнение не спира принудителното изпълнение в случаите по чл. 417, т. 1 – 8“, в него, ако се приеме горното предложение, банките са изключени.) Тогава основанията се свеждат до хипотезата на ал. 2 на чл. 420, т.е. ако „в срока за възражение е направено искане за спиране, подкрепено с убедителни писмени доказателства, съдът, постановил незабавно изпълнение, може да го спре.“ Една нова проекто-разпоредба тук постановява, че „удрѝжки върху трудово възнаграждение, друго възнаграждение за труд или върху пенсия“ не се правят.
7. Идеята за изменение е доразвита с нова редакция на чл. 435, ал. 2 (за правата на длъжника при обжалване на действията на вискателя и изпълнителя). Длъжникът, ако се приеме такъв подход, би могъл да оспори: а) „цената на вещта, определена от съдебния изпълнител при извършването на описа“, б) „отказа за приключване, прекратяване и спиране на принудителното изпълнение“ и в) „отказа за замяна на обекта или начина на изпълнението, определянето на трето лице за пазач...“.

⁷ Това предложение не е обяснено. Може да се предполага, че или някои кредитори, за да притеснят или по някакъв начин отмъстят на длъжника, не дават такава сметка, или че при „връчването чрез залепване на уведомление“ кредиторът не желае да изложи на всеобщо обозрение банковата сметка. Но такова поведение би и сега противоречи на изискванията на логиката на отношенията между кредитори и длъжник, на духа чл. 410 (относно съдържанието на заповедта за изпълнение) и чл. 428 (разписващ поканата за доброволно изпълнение) и на стандартния формуляр на тази покана. Аналогичен е и подхода към трето задължено лице по чл. 507 и 508 от ГПК. Иначе казано, вероятното основание на тази промяна е улеснение на доброволното изпълнение и унифицирането на съдържанието на исковата молба и поканата за доброволно изпълнение.

⁸ Такова е съдържанието на т. 7 от чл. 412 на ГПК.

8. С новите редакции на ал. 4 и ал. 5 (нова) е направена е от най-радикалните промени в този ЗИД на ГПК, те гласят: „жалбата на третото лице спира изпълнението по отношение на тези вещи“ и това лице „може да обжалва действията на съдебния изпълнител при подготовката и провеждането на публичната продажба на основание допуснати нарушения при извършване на уведомяването, описа и оценката на вещта“. а в изречение второ думите „съобщението, с което е връчена заповедта за изпълнение“ се заменят с „връчените документи с отбелязване на връчването на всеки един от тях“
9. Съществена е и промяната, предложена с едно ново изречение в чл. 443, което постановява, че „когато удовлетворяването може да се осъществи чрез посочения от длъжника начин за изпълнение, съразмерен със задължението, наложените от съдебния изпълнител обезпечителни мерки не могат да надхвърлят размера на задължението“.
10. С промените в чл. 446 се изменят както начина на изчисление на несеквестируемия доход, така и неговия размер. Основното тук е следното: а) размерът се определя административно, с акт на изпълнителната власт (т.е. министерския съвет); б) за несеквестируеми се определят като „размер на МРЗ, както и от помощи и обезщетения съгласно нормативен акт, постъпили по банкова сметка на длъжника, освен за задължения за издръжка“ и в) и на банките се вменява задължението да уведомят за основанието на несеквестируемост съдията изпълнител.
11. В членове 454, 493, 494 и 508 се предлага да се направят правят различни облекчения на плащанията на длъжника, като: по-малки вноски по задълженията, приспадане на задатъка при търг върху залога, 90% цена на проданта на залога (сега 80%) при втора продажба, а в чл. 508, ал. 3 възстановимата сума от трето задължено лице се ограничава до размера на претенцията (т.е. при събирането на вземания от такива лица не се признават никакви разходи).
12. Пропускайки някои технически предложения, следва да отбележа, че в чл. 519, в който се казва, че „не се допуска изпълнение на парични вземания срещу държавни учреждения и общини“, са добавени и „имоти, вещи и вземания – държавна или общинска публична собственост“.
13. Правно-техническа особеност на ЗИД на ГПК на пръв поглед е обстоятелството, че с преходните и заключителните разпоредби се правят различни, честно съществени промени в закона за частните съдебни изпълнители и закона за съдебната власт. Те са следните:
 - Задължава се ЧСИ „по молба на длъжника да предостави копие от документите по изпълнителното дело в 7 дневен срок (нов чл. 19а);
 - В дисциплинарната комисия, която наблюдава дейността на ЧСИ (чл. 65) се предлага изменение на броя на членовете (от 8 на 9) и на структурата на назначенията – вместо равен брой на членовете от гилдията на ЧСИ и от изпълнителната власт, последните получават мнозинство от 2/3 (6 члена);
 - Увеличава се долната граница на административните наказания от 100 на 1 000 лева (чл. 68);
 - За чл. 78, ал 4 се предлага „сборът на всички такси по изпълнението не може да надвишава размера на задължението“ (както това е направено по отношение на задълженията на третите лица в чл. 508, ал. 3 на ГПК);
 - В чл. 83 се предлага нова ал. 4: „върху сумата, която длъжникът е погасил в срока за доброволно изпълнение, такса не се събира“;
 - С изменение в чл. 264, ал. 2 от закона за съдебната власт се създава възможност държавните съдебни изпълнители освен вземания на органите на съдебната

власт да събират и публични вземания, каквато и така съществува по реда на ГПК.

Мотивите към предложенията предварителна оценка на съставителя

Те не добавят нови основания за необходимостта на промените в ГПК. Но те изброяват, което според Омбудсмана е важно в ЗИД, повтаряйки съдържанието на проекта. С особен акцент са подчертани следните негови положения. Те са приведени тук във формулировката съставителя:

- a. „Изключването на банките от възможността да се снабдяват привилегирано със заповед за незабавно изпълнение“, чиято цел е:
- b. „да се гарантира справедливост, равнопоставеност и защита на длъжниците на банки, които са в невъзможност да погасяват задълженията си“;
- c. „като се предоставят допълнителни гаранции за намиране и уведомяване на длъжника, тъй като това ще даде на гражданите възможност своевременно да защитят правата си“;
- d. „В тази връзка се предлага увеличаване на срока, в който длъжникът да бъде търсен – в рамките на един месец да се гарантират поне три посещения на адреса му, като най-малко едно от тях да бъде в неработен или неприсъствен ден“;
- e. „Предлага се и възможност за разрешаване на установен в практиката проблем – липса на информация за банкова сметка, по която доброволно да се превеждат присъдени суми“;
- f. „Изключително важно за длъжниците е да бъде регламентирана възможността за обжалване на оценката на недвижим имот, определена от съдебния изпълнител, като по този начин се избегнат случаите на продаване на имоти от съдебните изпълнители на десетки пъти по-ниска цена от пазарната“;
- g. „предоставена [е] възможност за допълнителен съдебен контрол и съответно за допълнителна защита на длъжниците“;
- h. Посочено е още, че с ЗИД на ГПК се „цели да постигне пропорционалност, съразмерност и адекватност на използваната спрямо длъжниците правна принуда и налагани обезпечителни мерки“
- i. Повторени са разсъжденията за ролята на МРЗ за определянето на МРЗ и различните облекчения на длъжника;
- j. „Допълнително е предложено и нормативно разрешение във връзка с наложен запор на средства по банкова сметка, по която постъпват средства от трудово възнаграждение или пенсия до размера на минималната работна заплата, както и от помощи и обезщетения“;
- k. Изтъкнато е, че „контролът върху дейността на частните съдебни изпълнители е недостатъчен“, което мотивира промените в дисциплинарната комисия.

Предварителната оценка

Основанието за законодателна инициатива е посочено по следния начин:

„Банки, небанкови финансови институции, монополисти предпочитат да възлагат събирането на вземанията си на частните съдебни изпълнители, защото получават по-бърза възвръщаемост, но това не следва да е за сметка на нарушаване на законните права на длъжника“.

Горното налага „спешни законодателни промени“ в ГПК.

Като заинтересовани са посочени кредиторите и длъжниците и се казва, че целта на ЗИД е „постигането на баланс в отношенията между тях“.

При анализа на ползи и разходи се посочва три обстоятелства:

- намаляване на натоварването на граждани с такси и разноски за образуване на изпълнителни производства, като не е посочена банкова сметка;
- намаляване на високите по размер такси и разноски на ЧСИ („превишаващи понякога в пъти размера на задължението“), както и насъбиране на такси в случаите на плащане в срока за доброволно изпълнение;
- натоварването на членовете на дисциплинарната комисия, назначени от изпълнителната власт.

Алтернативна цялостна предварителна оценка

Формулиране на причините (необходимостта) за ЗИД на ГПК

В писмото на Омбудсмана до председател на Народното събрание е посочено единственото основание за инициативата да бъде променен ГПК. Такова основание са получените писма от Омбудсмана.

Положението е почти същото и в началото на миналата година, когато Омбудсманът също съобщи, че „само“ от началото на 2016 г. са получени 413 жалби срещу ЧСИ, обадили се били трима кмета и се оплакали, че запорирани парите „за детски градини“ и пр., в един случай в Смолян на нещастна многодетна майка ЧСИ и продавали жилището, което би трябвало да е несеквестрируемо по силата на чл. 444 от ГПК.⁹ Не е ясно дали тези жалби не са типичен феномен, поне частично предизвикан от кампанията срещу чл. 417 от ГПК и ЧСИ. За сравнение: в Комисията за регулиране на съобщенията за същия период са постъпили над 2 000 жалби.

Следните обстоятелства трябва да бъдат отчетени по този повод

- a. **Основен проблем в тази причина за законодаване е самото поведение на Омбудсмана.** Г-жа Манолова и нейните предшественици на този пост. Премиерният Омбудсман г-н Константин Пенчев предизвика конституционно дело по чл. 417 от ГПК, със същите аргументи за „баланс“ на интересите, „ранг“ на кредиторите от обществен интерес (държавата, общините и банките). По това Конституционно дело (КД) 4/2012 КС недвусмислено обоснова и постанови, че банките не могат да бъдат изключени от „привилегията“ по т. 2 на чл. 417 от ГПК.
- b. ЗИД изготвен от г-жа Манолова повтаря идеята на г-н Пенчев, но не прави опит, а и не може да обори аргументите на КС, изложени в диспозитива на Решение 12/2012 по КД 4/2012.
- c. Най-същественото от аргументите на КС, изложени подробно на около 10 страници БДС, е извода, че банките като кредитори по занятие участват в икономическия, разплащателния и кредитния процес и икономиката, заемат изключително място в него и защитават обществен интерес. В §7 от Решението специално се подчертава следното. „Очертаният правен статус на банките, разгледан и оценен в съпоставка с този на небанковите финансови институции, наред със специфичните особености и факторите, характеризиращи упражняваната дейност, предпоставят извода, че евентуалните финансови затруднения на банките, които биха могли да възникнат

⁹ Същият случай е разгледан и от адвокатите, работещи с г-жа Манолова върху ГПК в писмо до Европейската комисия (ЕК) и в гражданска подписка до Европейския парламент (ЕП), виж по-долу бележка 10, където е направен преглед на подписката.

- вследствие натрупването на системно неизпълнявани задължения към тях, застрашават изпълнението на платежните операции, обслужването на клиентите, а при задълбочаването на подобни процеси – и глобално правата на вложителите, икономиката на страната, изпълнението на държавния и общинските бюджети, водещи до настъпването и на редица други негативни обществени и социални последици“.¹⁰
- d. Пак там изрично се подчертава, че аргументът за „баланс“ на интересите на кредитори и длъжници, използван, както се вижда от изложеното по-горе, и от г-жа Манолова не е приложим и че общественият интерес се осигурява от стабилността на банките и гарантирането на правата на вложителите. А именно: „предвид изложените съображения и в частта си за банките оспорената норма не е противоконституционна и защото обективира разумния баланс между особения и уникален правен статус на банките като търговски дружества, отчита спецификата на възложените им функции, завишените изисквания към дейността им в различните направления, обезпечават необходимостта от засилена защита на обществения интерес чрез осигуряването на стабилността на банковата система и гарантирането на правата на вложителите (при действието на Закона за гарантиране на влоговете в банките)“.
- e. Мотивите и Предварителната оценка на въздействието на ЗИД на ГПК на Омбудсмана разглеждат само два закона (освен ГПК), в които се налагат изменения. Не е взето предвид, че КС в цитираното решение съпоставя глава 37 на действащ ГПК с практиката на стария ГПК (подчертавайки, че при него изпълнителното производство е не само неефективно, но и граничи с невъзможност на събирането на вземания) с традициите на правната система България, законодателството на ЕС и практиката мнозинството страни членки и изискванията, и процедурите на поне петнадесет други закона, регламентиращи сделките, кредитните отношения, счетоводството, фиска и данъците, банковите и небанковите финансови, счетоводството, отчетността на стопанските субекти и преразпределителните функции на държавните и общинските бюджети. КС подчертава, че изпълнителното производство по реда ГПК съответства на стандартите на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и че подобна е уредбата на изпълнителното производство в Австрия, Белгия, Германия Гърция, Испания, Люксембург, Португалия, Франция, Швеция и Чешката република (§ 3 от Решението).¹¹
- f. От тази гледна точка предложеният ЗИД изглежда крайно необоснован, без ясно посочени причини за изменение на ГПК и с непълни мотиви и предварителна оценка на въздействието и в перспектива възстановява процедурите на отменения ГПК (от 1952 г.).

¹⁰ Виж подробности по КД 4/2012 на страницата на КС:

<http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/27dd3e43-c073-4c3a-8ace-7fa6631d6480> . Освен цитираните по-долу аргументи на КС, т. 3 от решението взема предвид, че действащото в изпълнителния процес заповедно производство по чл. 37 от ГПК не е действало само според отменения през 2007 г. ГПК (приет 1952 г.). Споменава се още, че такъв режим е налице от 1897 г., препотвърден е няколко пъти с изменения в гражданското съдопроизводство от 1934 и 1942 г. и че белези на сегашния процес се съдържат в т. нар. „бързо производство“ (въведено през 1999 г. с цел защита на правата на кредиторите и преодоляване на последиците от банковата криза от 1996-1997 г.), сега отменено и усъвършенствано, включително в посока на защита на длъжниците (чл. 444 от действащия ГПК и други).

¹¹ Новият ГПК е оценен от годишните доклади на Световната банка „Doing business“ и от редовните доклади на ЕС като една от най-успешните реформи на от периода на подготовката на България за членство и след самото встъпване на страната в ЕС като пълноправен член. Впрочем „Doing business“ отчита и закона за ЧСИ като успешна реформа и Световната банка и ЕС препоръчват и други страни реформи, подобни на новия ГПК и ЗЧСИ.

- g. При описанието на ползите и разходите в тази оценка също ясно се вижда, че съставителят заема гледната точка на длъжниците и предпочита да не се занимава нито с обществения интерес от нормално функциониране на изпълнителното производство, нито с този интерес от нормално функциониране на банките, нито от интереса на гражданите като спестители (всъщност – кредитори) на банките.
- h. В обосноваването на предложенията за промени не са взети предвид никакви теоретични или практически алтернативи на установения от ГПК и практиката изпълнителски процес. Такива реални алтернативи са самоуправството, използването на нелегитимни посредници и колекторски фирми.
- i. Не е отчетен и факта, че ЧСИ осъществяват възложена от закон обществена функция, че тя има положителен стопански ефект, че те се самоиздържат, подлежат на контрол повече отколкото алтернативните начини на събиране на вземания и тяхната работа не е съпоставена дори с държавните съдебни изпълнители.
- j. Омбудсманът се задоволява с това да групира участниците в изпълнителното производство, включително ЧСИ, в група, която тя нарича „монополи“ без дори това определение да съответства на нормалната правна и икономическа словоупотреба.
- k. Твърденията за „високи разходи“ са необосновани, взет е предвид само един стандарт на сравнение – МРЗ, не се отчитат ефектите върху стимулите, поведението на страните по сделките и изпълнението на задълженията.
- l. Не са сравнени разходите на ЧСИ с разходите таксите и хонорарите на другите участници в изпълнителното производство (юрисконсулти, адвокати и оценители); не е оценена тарифата на ЧСИ с тази на възнагражденията на другите свободни професии, призвани за защита на правата на гражданите и изпълнението на договорите. Няма сравнение и с процедурите и разходите при колекторските фирми, или при самоуправство, нито пък е дадена оценка на последиците от демонтиране на института на ЧСИ върху управлението на закона, защитата на правата на кредиторите и стопанските отношения.
- m. Последно, но не по значение: г-жа Манолова вероятно волно или неволно е предизвикала писмата и оплакванията от банките и ЧСИ. Тя от четири години използва общественото си положение да призовава за предоставяне на информация за „злоупотребите на банки, ЧСИ и монополисти“ и организира срещи предимно с групи, които заявяват защита на длъжниците. Изглежда естествено, че тя получава жалби, за които е заявила, че очаква да получи.¹² При по-внимателно вглеждане в нейните аргументи, изказани извън разглежданите тук документи, се оказва, че Омбудсманът обвинява ЧСИ за такси и процедури, които не са нито тяхна вина, нито техен приход, но често са една от малкото възможности за събиране на вземания.
- n. Юридическите консултанти на г-жа Манолова са идеологически мотивирани: те използват същите голословни обвинения в „произвол“ и признават, че се борят за „озаптяване на банките и ЧСИ“. През март т.г. адвокатите Десислава Филипова, Елена Иванова, Камен Добрев, Красен Марков и Доротея Ангелова разпространяват „Петиция

¹² Виж мой обзор на специалното отношение на омбудсмана към банките в статията „Омбудсманът срещу интересите на мнозинството: ГПК, банки и тути кванти“, Мениджър, 31 август 2016 г., на: <http://www.manager.bg/komentari/ombudsmant-sreshchu-interesa-na-mnozinstvoto-gpk-banki-i-tuti-kvanti?page=0%2C2>. Виж също: Омбудсманът Мая Манолова: Трябва да се сложат юзди на ЧСИ, монополите и банките, 29 август 2016 г.: <http://www.ombudsman.bg/news/4179#middleWrapper>, включително запис на пресконференцията в YouTube (връзката е дадена в края на материала). Отделно могат да се проследят нейните публични изяви и работата ѝ като народен представител, включително вносител на законопроекти и ръководител на работни групи по законопроекти, включително ГПК.

до Европейския парламент (ЕП) за отмяна на чл. 417 от ГПК и за преустановяване на произвола на ЧСИ.“ Същите адвокати вземат участие пресконференцията на Омбудсмана, където е представен законопроектът, а адв. Филипова го определя като „законопроект за озакотяване на банките и ЧСИ, изработен с активното участие на адвокат Десислава Филипова, адвокат Камен Добрев, адвокат Деков, адвокат Николай Лалев и подкрепен от граждански организации“.

- о. В тази връзка следва да се посочат следните обстоятелства: а) **юридически неиздържаният език** на представянето на законопроектта и в наименованието на подписката; б) като адвокати **авторите на законопроектта са в конфликт на интереси**: опитват се да прокарат промени в ГПК, които увеличават работата и доходите на адвокатското съсловие; в) **самата подписка вкарва в заблуждение подписалите я**, в нея, както и в мотивите, не се оборват аргументите на Конституционния съд, няма споменаване на факта, че подобна подписка до Европейската комисия (ЕК), инициирана от същата група адвокати преди три години, бе отхвърлена като ирелевантна и г) **новата подписка е използвана като част от кампания за популяризиране на този ЗИД на ГПК.**¹³

¹³ Петицията е внесена в ЕК на 27 април т.г. (под № 9498/17), като срокът за набирането на нови подписанти е отворен. С petitions от ЕП се иска „иницииране процедура за диалог с компетентните български органи за отмяна на чл. 417 от ГПК“. Както и в petitions до ЕК в основата на искането е опит за аргументация на противоречие между чл. 417 (целия член, а не само т. 2) и Директива 93/13/ЕИО (относно неравноправните клаузи в потребителските договори, на преюдициалните заключения). В petitions има позоваване на осем решения на Съда на ЕС, от които две са по дела с банки (ипотечни кредити) и шест са спрямо доставчици на услуги. Нито едно от тези решения няма пряко отношение към искането и не предоставя аргумент за отмяна на чл. 417, тъй като нито ГПК, нито законите за кредитните институции и за задълженията и договорите, нито практиката (включително практиката на Върховния касационен съд - ВКС, който през 2014 и 2015 г. преустановена неправомерни действия на креаторите) по тяхното прилагане противоречат на споменатата и други директиви на ЕС. (Авторите сами се позовават на тази практика.) В petitions са приведени два случая на предполагаеми нарушения на ЧСИ и банки кредитори по повод несеквестрируемо имущество на длъжници. И в двата случая платците, изглежда, не са уведомени по подходящ начин, в единия аргументът за претърпени щети се доказват с оценена „пазарна“ цена, която е по-висока от тази на проданта. Два случая едва ли са основание за предлаганото изменение на ГПК, което не означава, че процедурите не подлежат на усъвършенстване. Впрочем такива усъвършенствания бяха предложени, обсъдени и приети от работна група по ГПК (с участието на сегашния омбудсман) през 2015 г., но не се стигна до тяхното приемане. В допълнение към посоченото в petitions се привеждат и следните твърдения и позовавания: а) „в банковите договори се сочат само неясни за потребителите формулировки“; б) изменени обстоятелства по договори за заеми в швейцарски франкове (които са подчинени на валутен риск, известен на кредитополучателите); в) „световната икономическа криза“, която била позволила на банките да въведат „неравноправни клаузи в договорите за кредит“, след които длъжниците са „масово доведени до неплатежоспособност и редица от тях загубиха придобитите с кредитите жилища и други имоти“ и г) в България „съдебното изпълнение се изроди и се превърна в самоцел за натрупване на свръхпечалба“ и са налице „масови нарушения, осъществявани от ЧСИ“. (Виж: <https://www.peticiq.com/a/169785>.)

В тези позовавания не са отчетени някои елементарни факти:

- Че договорите за кредит се сключват доброволно;
- Че банките са длъжни да защитават интересите на вложителите, а не само да се грижат за правата на длъжниците и че в сравнителен план те се справят с тези задачи повече от задоволително, включително реструктурирайки вземанията от лица, изпаднали в неплатежоспособност;
- Че няма данни за масови нарушения и фалити, както и масово изземване на несеквестрируемо имущество и доходи (по чл. 444 от ГПК);
- Че към дейността на ЧСИ понятието „печалба“ е трудно приложимо, тъй като Тарифата предполага и прилага разходно-покривна методика на възнаграждение и тъй като те дължат

- р. Не е описан ясно какъв е проблемът на длъжниците, колко от тях попадат под риск от изземване на несеквестируемо имущество и доходи, няма дори опит за количествена оценка или ориентация в проблема. Аналогично на това не са отчетени и рисковете от предлаганите промени, в Предварителната оценка са посочени само ползите за длъжниците и очакваното натоварване на новите членове на Дисциплинарната комисия. Най-малкото тези съображения са недостатъчни за да обосноват необходимостта от такава промяна на ГПК. Твърденията за масовост на нарушенията и за заплахи за правата на длъжниците върху несеквестируемото им имущество по чл. 444 от ГПК, са абстрактни, преувеличени и не се потвърждават от банковата статистика и динамиката на спестяванията и необслужваните заеми.
- қ. С възможността за обжалване на действията на взыскателите и изпълнителите се създават привилегии за големите длъжници, които биха разполагали с ресурс и интерес да се възползват от новосъздадената съдебна защита.
- г. Това е същинската насока, в която е най-вероятно да се развият последиците от законопроекта, ако той бъде приет, независимо от намеренията на вносителите. Тя противоречи на а) търсените от фирмите и банките решения за намаляване на необслужваните кредити; б) на микроикономическата логика на решаването на споровете по тези кредити и защитата на правата на собственост, и обществения интерес (вече защитен от Конституционния съд през 2012 г.); в) на препоръките на Европейската комисия и Международния валутен фонд по повод междуфирмената задължнялост и институционалните проблеми на правораздаването у нас.¹⁴

Предложенията за промени в ГПК, разгледани по същество

Според чл. 2 от закона за омбудсмана той „се застъпва.., когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги.“

Същина на дейността на ЧСИ

Обвиненията на ЧСИ в „произвол“, „злоупотреби“ и „законнарушения“ изглеждат и преувеличени, и неоснователни. Законопроектът, чрез контрола над ЧСИ от министерство на правосъдието, всъщност ги превръща в държавни изпълнители.

За разлика от другите събирачи на вземания функцията на ЧСИ е възложена със закон, дейността и възнагражденията му са регулирани, публични и контролирани от съсловната организация и министерството на правосъдието. ЧСИ е „лице, на което държавата възлага принудителното изпълнение на частни притезания“ и тя и нейните органи могат да им възлагат „и събирането на публични вземания“ (чл. 2 от ЗЧСИ). При изпълнението на тези му задължения ЧСИ „е независим и ... се подчинява само на закона“. Затова той „не може да бъде задържан при и по повод изпълнение на служебните му задължения“ (освен при заварено тежко престъпление). При желание могат да се проверят аналогичните на ЧСИ термини законодателни уредби на „huissier de justice“, „officier ministériel“, „officier de judicature“,

такси за други държавни услуги и събират вземания на други свободни професии по веригата (включително адвокати);

- Че ВКС е прекратил неправомерни практики.

За тези факти става дума по-подробно по-долу.

¹⁴ Виж: Country Report Bulgaria 2017, Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, European Commission, Brussels, 2017, pp. 2, 7, 26-28; IMF, Bulgaria: Financial System Stability Assessment, IMF, Washington D.C., May 23, 2017, pp. 17-21, 22-27.

„judicial officer“, „Gerichtsvollzieher“ или „private bailiff“, „private enforcement officer“ и „certified enforcement agent“. Общото значение на тези термини е, че ЧСИ е „съдебен изпълнител на закона“.

ЧСИ може да бъде относително точно определен като „частно лице, което има право на публична власт по прилагането на закона, в частност събирането на вземания на други частни лица или държавните органи, - право, възложено му от закона и от легитимните държавни власти (най-често министерството на правосъдието)“.

Подобна на българските ЧСИ е длъжността съдебните изпълнители в Белгия, Естония, Латвия, Литва, Люксембург, Македония, Молдова, Полша, Румъния, Словакия, Словения Унгария и Франция. „Частен“ при ЧСИ означава само, че той не е „държавен служител“, т.е. неговата работа не се финансира от държавния бюджет, от данъкоплатците.

ЗИД на ГПК на Омбудсмана волно или неволно се основава на неразбиране на работата на ЧСИ като изпълнител на законово възложени му функции.

Вероятни ефекти от предложенията за промени

Отнемането на „привилегията“ на банките

Най-сериозната предложена промяна е може би изключването на банките от реда на изпълнителното производство по т. на чл. 417 от ГПК. Тя се съдържа и в предишни законопроекти за изменение и допълнение на ГПК или такива, които имат отношение към този кодекс. Разглеждането на предложенията на Омбудсмана вероятно ще възбуди съревнование между парламентарни групи и народни представители за внасяне нови законопроекти с такъв замисъл и/или на подкрепа на предложението.

Не е разумно да се предполага, че тази разпоредба ще издържи в КС. Към аргументите в неговото становище едва ли нещо не може да се добави, освен те да се опростят и представят на икономически език.

Изпълнителното производство по ГПК регулира отношения, за които се предполагат вероятни следните обстоятелства:

1. Кредит е относително лесно да се вземе, хората са движени от желанието да притежават нещо сега, вместо по-късно; с посредничеството на кредитора, те вземат за заем от своето бъдеще, когато те трябва да го върнат; проблем е не вземането, а връщането на кредита;
2. В отношенията с кредитори по занятие (най-често банки и в отношенията между фирмите), търсещият кредит прави това по собствено желание и с информирано съгласие по условията на кредита;
3. Нормално е хората да предпочитат да вземат повече, а да върнат по-малко или нищо;
4. Предоставящите кредит по занятие, в това число и българските банки, правят това с частични резерви; те самите са взели ресурс на заем; у нас около 60% от този ресурс са спестявания на населението и около 30% на юридическите лица, най-вече фирми;
5. Ако не защитават тези 60-90%, кредиторът ще фалира, а заедно с него ще бъдат загубени и спестяванията (над размера на гарантираните депозити, които може би бъдат възстановени от данъкоплатците);
6. Кредиторът и събирачите на вземания, в това число ЧСИ, са по необходимост са „лоши“, иначе системата не може да работи, което и е обосновано в цитираното становище на КС;

7. Всеки детайл и роля в този процес са важни, от решението и договора – от декларациите и регистрите, до удостоверяващите и опосредяващите волята и поведението на страните нотариуси и частни съдебни изпълнители.

В тази ситуация банките имат и интерес, и задължение, и регулаторен стимул (по закона за кредитните институции и наредбите на централната банка) да уведомяват клиента-длъжник преди да е настъпила необходимостта от издаване на заповед на изпълнение от съда. Длъжникът най-вероятно сам знае, че не изпълнява договора, който сам е сключил.

Обжалване на действията на вискателя и изпълнителя

Промяната в правилата на това обжалване по реда на чл. 419, 420 и 435 от ГПК крие рискове, защото,

- първо, изкривява логиката на производството, покрива почти целия спектър изпълнителни действия – на обжалване се оказва, че подлежат и цената на веща, и начина на изпълнение, и подготовката и провеждането на проданта;
- второ, въвежда се жалба от трето лице, което спира процеса и също води до удължаване на срока на изпълнителното производство;
- трето, срокът вече би бил удължен „в рамките на един месец да се гарантират поне три посещения на адреса му, като най-малко едно от тях да бъде в неработен или неприсъствен ден“ (както се обяснява в Мотивите).

„Възможността за допълнителен съдебен контрол и съответно за допълнителна защита на длъжниците“ и подробностите в предлаганото осъществяване на този контрол и допълнителна защита:

1. Създават възможности и стимули за шиканиране;
2. Обезсмислят заповедното производство и внасят несигурност в изпълнителното производство;
3. Създават изгоди за адвокати и колекторски фирми;
4. Затлачва дейността на съдилищата и увеличава ненужно бюджетните разходи на районните съдилища и общините;

Предполагаемите и вероятни рискове са:

1. нарочно блокиране и спиране на процеса;
2. допълнително протакане на всеки един етап;
3. загуба на стойност на залога;
4. затлачване на съда с дела и спорове, които в общи линии, не биха възникнали и не възникват, ако не се създават специални стимули за това;
5. увеличаване на броя на неизрядните длъжници.

Един от простите въпроси, които трябва да отговори предварителната оценка на въздействието на всеки закон, е дали в миналото не е имало подобни уредби и как те са работили. Точно това прави КС в цитираното дело 4/2012: в отменения ГПК от 1952 г. е действала такава процедура, България е понесла санкции, а вземанията не са били събирани с години, ако изобщо някога са били осъществени.

Промените в чл. 42 допълнително утежняват и оскъпяват процеса. Той, както е известно, от предишни обсъждания на ГПК, е само по себе си труден поради естественият стремеж на длъжника да отложи или избегне плащанията на задълженията си.

Предложенията на Омбудсмана предполагат длъжникът в тази сфера е изряден, живее там, където е регистриран и връчители (призовкарите) по някаква случайност не могат да го намерят. С прехвърлянето на разноските върху ищеца и премахването на оповестяването чрез залепването на съобщение всъщност се създават както стимули за невършене на работа, така и за отчитане на несвършена работа.

И може би най-важната заплаха от приемането на тези промени в ГПК е фактическото създаване на привилегии са големи длъжници за шиканиране и отсрочване на плащания задължения по договори: именно големите длъжници имат и стимул, и средства да се възползват от обжалването на действията на вискателите и съдебните изпълнители.

Обезпечителни мерки

Новото изречение в чл. 443 „Когато удовлетворяването може да се осъществи чрез посочения от длъжника начин за изпълнение, съразмерен със задължението, наложените от съдебния изпълнител обезпечителни мерки не могат да надхвърлят размера на задължението“ граничи с икономическия абсурд:

- негласно се предполага, че за цялото време на изпълнението стойността (постигнати цени на публичната продажба и пр.) е постоянна величина, не се влияе от търсенето и предлагането или стойността на парите;
- предполага се също, че някой предварително знае може да предвиди изхода от продажбата, като постигната цена и срок на осребряване на задължението;
- този някой очевидно е длъжникът, неговата преценка се предполага за по-надеждна, макар той вече да не е могъл да прецени собствената си способност да изпълни задълженията си.

Същите нелогични допускания са и в основата изобщо на начални цени и процентни съотношения на повторната продажба.

Изглежда невъзможно да се прилагат едни и същи ценови съотношения, размер на първоначални и разсрочени плащания и удължавания на срокове към различно видове имущество, например движимо и недвижимо. Недвижимото имущество може да се развали, да бъде нарочно повредено или просто да изчезне.

Освобождаване от такса на доброволното изпълнение

Както стана дума в увода, такова освобождаване бе отхвърлено от ВАС.¹⁵

Отмяната на таксата за т.нар. свършеното от съдебния изпълнител "в срока за доброволно изпълнение" не означава, че неговата работа не е започнала, няма разходи, и не е създавала стимули на страната на длъжника да изпълни договора. Точно обратното - тя е факторът на изпълнението.

Премахването на таксата предполага следното изменение в стимулите:

- на страната на длъжника изчезва санкцията за неспазване на задълженията и става изгодно да се протака със спазването на сроковете, защото неизплатеният в уговореното време ресурс е в негово разположение и носи доход в една или друга форма, който пък е равен на загуба за кредитора;

¹⁵ Виж страницата на ВАС в Интернет:

<http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d6397429a99ee2afc225661e00383a86/305db07f9d9ec500c2257d410045069f?OpenDocument>

- кредиторът се лишава от предполагаемата от ГПК форма на превенция каквато е санкцията, таксата, т.е. оскъпяването на недоброволното изпълнение; за него е все едно дали съдебният изпълнител е частен или държавен - и единият, и другият не вършат работа; но тъй като вземането трябва да бъде събрано, за него възниква необходимост на прибегне до нерегламентирани от ГПК начини на действие;
- на страната на частния съдебен изпълнител възникват стимули изобщо да не се заема с процес, които е вероятно по негова преценка да има такъв завършек, поради простата причина, че работата няма да бъде възнаградена.

Промяната в стимулите увеличава вероятността за следните ефекти:

1. Влошаване на дисциплината на изпълнението на договорите от страна на длъжниците;
 2. Влошаване на положението на длъжниците, особено малките, доколкото се стимулират нерегламентираните начини на събиране на вземанията;
 3. Намаляване на работата на съдебните изпълнители и на положителните ефекти от работата на ЧСИ, свързани с превантивните въздействия на санкцията такса.
2. При „връчването чрез залепване на уведомление“, т.е. при хипотезата на чл. 47, ал. 1 за случаите, когато длъжникът не може да бъде намерен и се посочва как, кога и при какви обстоятелства той (длъжникът) следва да се смята за уведомен, се предлага алинеи 1-8 от този член „да не се прилагат за заповедното производство“. Но са предложени и варианти: а) най-малко три констатиращи посещения, б) служебна проверка от страна на съда и в) вариант с участието на „особен представител“ (разписан отделно).

„Високите такси“ на ЧСИ: кой губи и кой печели

Твърдението за такива такси присъства като обща форма на аргументация, макар да е лесно да се докаже и дори бе прието от самия Омбудсман, че държавните, адвокатските и юрист-консултантските такси са всъщност основният проблем.

Последните бяха намалени. Но дори при сегашното положение съотношението между таксите на ЧСИ и тези преди тях е между 1 към 4 и 1 към 7.

Ако се въведе безграничното обжалване, вероятните ефекти са следните:

- доходът на ЧСИ наистина ще намалее (тъй като те няма да имат стимули да работят по изпълнението на възложените им от закона функции), а приходите на адвокати и колекторски фирми ще се увеличат;
- съдът ще бъде натоварен с дела, чийто брой и продължителност ще затрудни неговата работа с цената на намаляване на ефективности и удължаване на сроковете му за произнасяне на решения;
- съдебните дела ще увеличат възнаграждения на адвокатите;
- сложният и скъп процес ще насочи кредиторите към използване на услугите на колекторските фирми (именно такъв процес се забелязва през последните години), но колекторските фирми не са регулирани;
- вероятно ще възникне необходимост за регулиране по подобен начин и на тези фирми;
- ще възникват стимули за самоуправство и използване на услугите на други нерегламентирани събирачи на вземания;

Тези, които така предложения ЗИД на ГПК се опитва да защити (например чрез прага на МРЗ, но не само) – малоимотните, работниците от фалирала предприятия и страните по т. нар. „социални вземания“, ще се окажат най незащитени. Те се оказват онеправдани и от ограничаване на дейността на ЧСИ, тъй като ЧСИ, въпреки трудностите в естеството на възстановяване на такива вземания, са единствените, които все пак ги събират.

В същото време, отвъд намаляването на големите такси по веригата на изпълнителното производство и вече въведените през 2013 г. електронни запори има и други начини да се събират малките вземания без да се прибегва до ирационални от икономическо гледище процедури по фиксиране на разходите по изпълнението до някакви предварително зададени размери. Но такива предложения не се разглеждат от Омбудсмана и нейните консултанти.

За сравнително малки вземания по трудови, семейни, комунални и други подобни взаимоотношения в Холандия, Белгия, Чехия, Македония и Сърбия са въведени процедури по извънсъдебно събиране на вземания с участие на ЧСИ. Неговият замисъл е да се постигне споразумение, което в строгия смисъл на термина е доброволно, при защита на правата на длъжника.

Процедурата е средната: кредиторът възлага на ЧСИ да покани длъжника на извънсъдебно споразумение, то е изгодно за длъжника, защото не се покриват адвокатски, съдебни и други такси; разходите на ЧСИ си покриват от кредитора, защото това също е по-изгодно; включването на ЧСИ придава авторитет на процедура и е намек, че може да се мине към съдебна процедура.

Обвързването на несеквестрируемото имущество с МРЗ

Това обвързване е по-принцип неправомерно като икономическа логика: една административна цена, тази на МРЗ, се приема за критерий за определяне на обема средства, които дават възможност за нормално съществуване.

Несеквестрируемото имущество и доход имат различна стойност в различните региони на страната, средните доходи и заплати също. Общото нарастване на МРЗ и прилагането ѝ като критерии ще се окаже изпълнимо в едни градове и неизпълнимо в други.

Използването на МРЗ за такива цели в ГПК и други закони е всъщност защита на самото съществуване на такава заплата. Вероятно най-добрият вариант засега запазване на съществуващото положение, тъй като не се променят стимулите за изрядно поведение на длъжника.

Контролът върху ЧСИ

Предложените промени в състава и структурата на дисциплинарната комисия изменят изцяло философията на ЗЧСИ – от частна саморегулиращата се професия те се превръщат в лицензируема от и подчинена на изпълнителната власт професионална общност.

Няма доказателства, че Камарата на ЧСИ не се справя с контрола.

Въвеждането на политическо влияние само ще засили негативните прояви и ще наруши строгостта и бързината на санкциите, налагани от Камара. Предложението за три-годишно лишаване от права ще демотивира членовете на професията, санкционирани ще загубят мотивация за връщане в професията, а онези, които биха били готови да я изучат и възприемат, е възможно да бъдат разколебани в тези техни намерения.

В крайна сметка тези нововъведения ще доведат до връщане на старата система на изпълнително производство, основана на държавни съдебни изпълнители (ДСИ).

Сравнение с ДСИ

На Интернет-страницата на министерството на правосъдието (подстраница „съдебна власт“, подстраница „отчети“, подстраница „ДСИ“) не може да бъде намерена никаква информация и нито един отчет. Такива документи и данни за работата на ДСИ няма и в подстраницата „архив“ на министерството.

Асоциацията на държавните съдебни изпълнители в България също не анализира и не отчита нито своята, нито на своите членове дейност. Страницата на министерството дава връзка към камарата на ЧСИ, но не и към асоциацията на ДСИ. На страниците в Интернет на районните съдилища също няма информация за работата на ДСИ, освен обявите по изпълнителни дела и списъци с имена и адреси на ДСИ. Работата им се надзирава от председателите на районните съдилища, които вероятно са заети и много други задачи.

Асоциацията на ДСИ няма роля в селекцията на съдебните изпълнители, не изглежда да събира информация за дейността им, да я анализира и да упражнява контрол. Все пак обаче мисията на Асоциацията е „защитава техните професионални, интелектуални, културни, социални и материални интереси, съдейства за утвърждаване професията на държавния съдебен изпълнител и за повишаване на престижа ѝ пред държавата и обществото“.

Сравнението между двете категории изпълнители показва, че при ДСИ контролът върху дейността е, естествено, само в рамките на контрола в съответните съдилища.

При ЧСИ освен самоорганизацията и контрола от страна на Камарата и Министерството, е налице и възможност за по-интензивен контрол от страна на потребителите; кредиторите.

Той е следствие на по-високата степен на конкуренция между самите ЧСИ, и между тях и ДСИ. И фирмите, и гражданите, и държавните органи в нарастваща през години степен предпочитат услугите на ЧСИ. Това се вижда от статистиката на която се спирам по-долу.

В 24 области възискателите имат избор измежду повече от трима ЧСИ. До края на 2015 г. само в Смолян и ма само един частен изпълнител, в Монтана, Силистра и Търговище те са двама. От началото на 2016 г. ЧСИ са над 200 и няма област, в която да не е възможен избор измежду ЧСИ, в Смолян те са вече четирима (в Силистра и Търговище промяна засега няма).

Между другото, изменението на броя на ЧСИ показва, че Камара може актуализира броя им, за да отговори на по-високото търсене. Другият причина за промяна на броя ЧСИ е отнемането на правоспособност: досега такова е било наказанието на 21 ЧСИ (10 на сто от сегашния състав на действащите ЧСИ).

Поради „равнището на покритие“ на населението от районните съдилища, в „малките“ райони кредиторите практически нямат избор между различни ДСИ.

Обществена роля и стопанска ефективност на ЧСИ

Законопроектът ще застраши ефективността на изпълнителното производство и ще намали действието или ще неутрализира положителните стопански последици от новия ГПК (в сила от 2008 г.) и закона за ЧСИ (в сила от 2006 г.). Тук привеждам данни, които разкриват тази тенденция.

ДСИ и ЧСИ

За държавните съдебни изпълнители важат принципно същите принципи, процедури и такси като за ЧСИ. Особеното тук е, че България е единствената нова страна член на ЕС (освен Хърватска и Чехия) с паралелна работа на ЧСИ и ДСИ.

Елементарният преглед на работата на омбудсманите (или аналогичните институции) на тези страни показва, че никъде ЧСИ не са обект на нападки от тяхна страна. При това правата и задълженията на ЧСИ са принципно същите, а таксите, които събират са по-високи. Във всички страни работят и частни фирми за събиране на вземания (някои от тях имат филиали и в България).

Друга особеност на българските ЧСИ е, че те са много по-ефективни от ДСИ.

Според мен причината е в простото обстоятелство, че:

- a. ЧСИ изпълняват обществена функция, която защитава интересите на данъкоплатците като кредитори на бюджета и на гражданите като кредитори на банките;
- b. Те правят това за своя сметка, но не формират печалба в точния смисъл на термина;
- c. За разлика от другите събирачи на вземания, дейността им е строго регламентирана, наблюдавана от публични власти и подлежаща на санкции и страните по изпълнителното производство (както взискатели, така и длъжници).

От частния статут на свободна професия на ЧСИ следва едно много важно обстоятелство, на което законопроектът не обръща внимание. Става дума за следното.

- ЧСИ оперират за своя сметка и риск.
- Когато държавата и ДСИ събират вземания, те имат разходи, които се покриват от данъкоплатците.
- Когато вземанията не биват събрани, загубата също е за данъкоплатците.
- Когато ЧСИ събират вземания, разходът се покрива от неизправните длъжници, ако не съберат определени вземания – загубата е за ЧСИ.

На 1 септември м.г. се навършиха десет години от влизането на закона за ЧСИ в сила.

От 2006 г. до края на 2015 г. те са възстановили на гражданите и бизнеса 6,310 млрд лв, към края на 2016 г. – около 7 млрд лв.

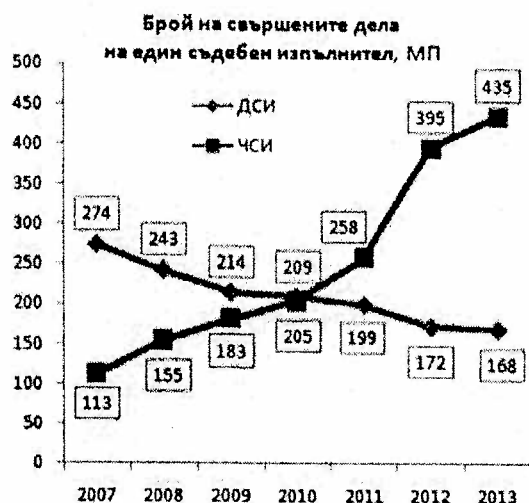
През последните години се увеличава дела събраните средства в полза на държавата и общините. Прямо 2011 г. техният ръст е 100%. Банковите дела – в началото почти половината – сега са 16% от всички новообразувани дела (45% спад спрямо 2012 г. Делата в полза на граждани се увеличават. Но точно този сегмент от дейността на ЧСИ е в ползрението на критиката на Омбудсмана.

Върху по-стари данни колегата Зорница Славова конструира следното сравнение на ДСИ и ЧСИ: „докато един ДСИ свършва средно 168 дела през 2013 г., един ЧСИ приключва 435 дела или близо три пъти повече...“, разликата в ефективността на работата на ДСИ и ЧСИ става все по-голяма през годините“.¹⁶

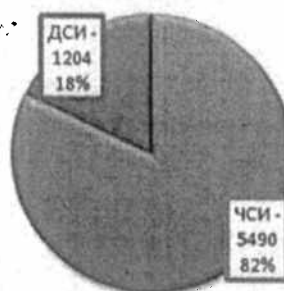
¹⁶ : Зорница Славова. Защо продължава да има ДСИ?. ИПИ, Преглед на Стопанската политика, № 760, 4 декември 2015, достъпно на: http://ime.bg/var/images/zor_123.png.

Данните за събраните вземания към 2013 г., продължава Славова показват, че „ЧСИ са събрали 1,210 млн лв, а ДСИ – 80 млн лв или 15 пъти по-малко“. „Това прави средно по 7,4 млн лв, събрани от един ЧСИ и по 0,4 млн лв – от един ДСИ или разлика от близо 20 пъти.“

Свидетелство за ефективността на работата на ЧСИ е тенденцията на нарастване на броя на техните дела (защото ЧСИ биват предпочитани от възискателите, включително държавата, общините и съдилищата). Броят на делата на ЧСИ нараства в пъти по-бързо от тези на ДСИ. Ето илюстрация на тази тенденция, също от Зорница Славова.



Натовареност през 2014 г. (дело на съдебен изпълнител на година), МП



За същия период броят на делата в полза на държавата нараства почти 4 пъти, а на тези в полза на частни лица се увеличава повече от 1,5 пъти. За периода 2010-2015 г. броят на приключилите дела от ЧСИ постоянно нараства – от 40 хил. през 2011 г., на 60 хил. през 2012 г., 66 хил. през 2013 г., 72 хил. през 2014 г. и 90 хил. през 2015 г. Иначе казано, подобряването на ефективността е 225%.

От приемането закона за ЧСИ, според справка на министерството на правосъдието, банките, бизнесът, гражданите, държавата и общините са възстановени близо 7 млрд. лева, от тях 1 млрд. лева е директният принос на ЧСИ държавния бюджет от вземания (без да се смятат ДДС и данъците и осигуровките върху възнагражденията на 2 000 служители на ЧСИ). Според справка на Министерството на правосъдието от образуванията от ДСИ дела за 2016 г. на обща стойност 2.1 млрд лева, ДСИ са събрали общо 69 млн лева, от които за държавата едва 6.7 млн лева. За сравнение само за 2016 г. ЧСИ са събрали над 1 млрд. лева вземания (над 100 млн. лева за централния и общинските бюджети).

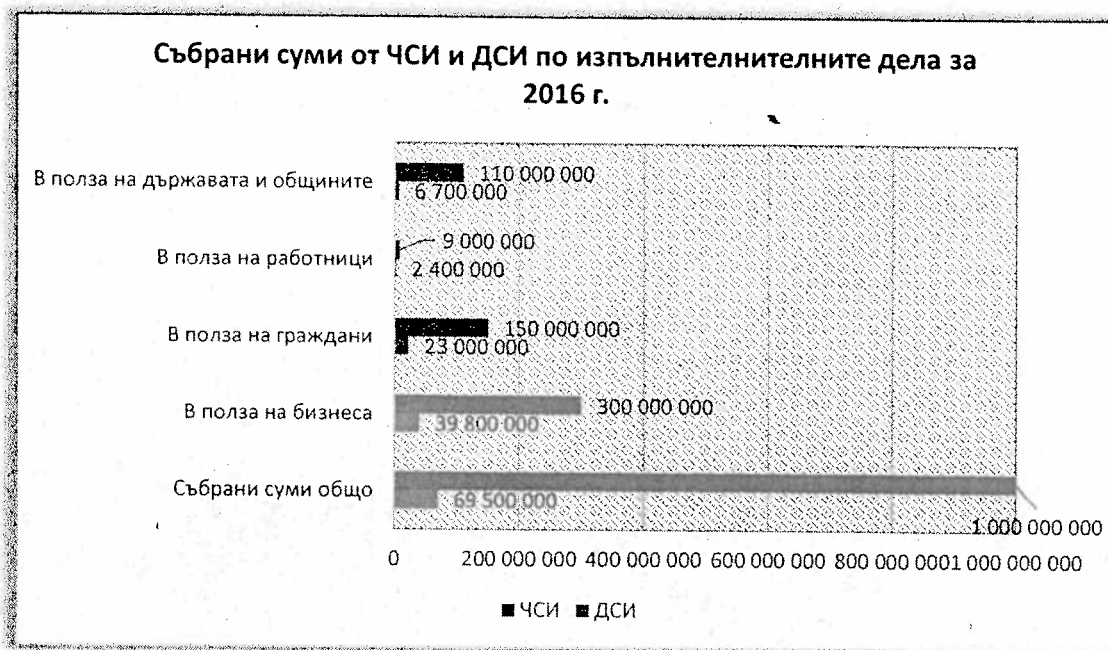
Таблицата и графиката по-долу дават и онагледяват ефективността на ДСИ и ЧСИ според събраните вземания по типове възискатели.

Сравнение на ефективността на ДСИ и ЧСИ за 2016 г.

	217 ДСИ	202 ЧСИ	Разлика в полза на ЧСИ
Образувани дела	29000	210 000	7.2 пъти
Приключени дела	31000	105 000	3.4 пъти
Събрани суми (общо)	69.5 млн лв	1 млрд лв	14.5 пъти

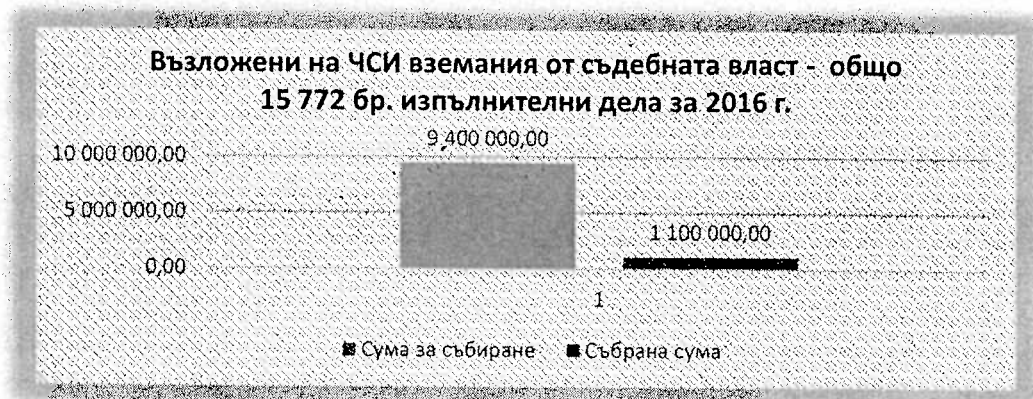
От тях в полза на			
Фирми	39.8 млн лв	300 млн лв	7.5 пъти
Граждани	23 млн лв	150 млн лв	6.5 пъти
Работници	2.4 млн лв	9 млн лв	3.75 пъти
Държавата и общините	6.7 млн лв	110 млн лв	16.4 пъти

Източник: Министерство на правосъдието и Камара на ЧСИ; *броя на приключилите дела включва и такива, което са започнати в предишни периоди.



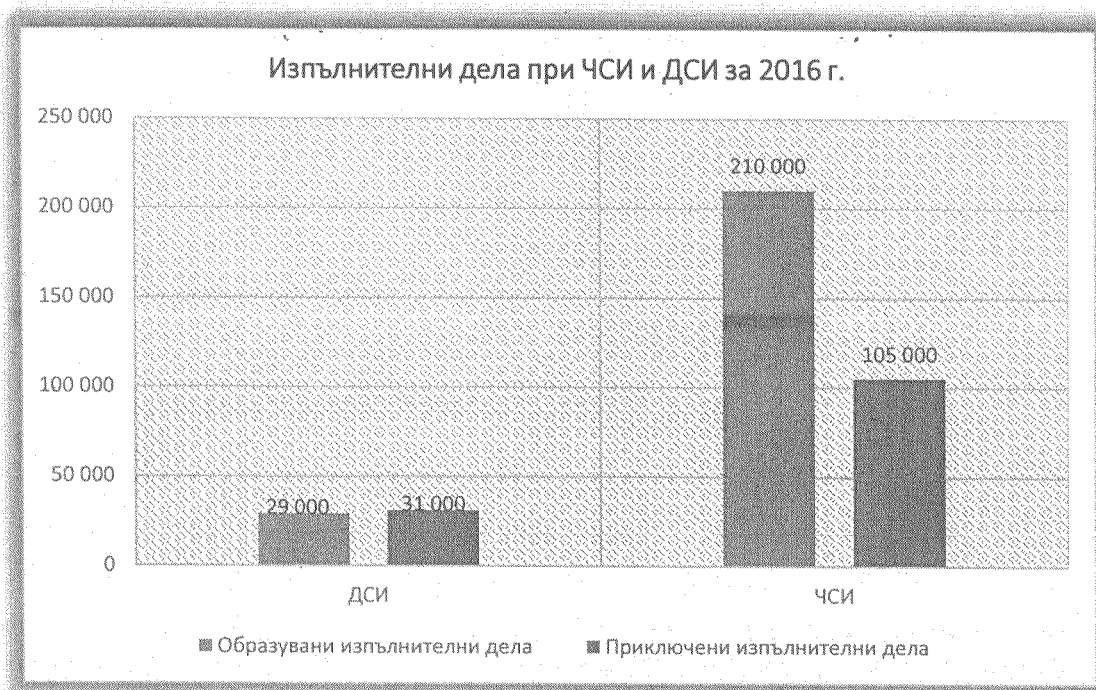
В контекста на разглеждане на ефективността на ЧСИ и по повод аргумента за „високите“ такси на ЧСИ като един от аргументите за промяна на ГПК следва да се посочат следните обстоятелства:

- По споразумението между КЧСИ и ВСС за събиране вземанията на съдилищата през 2016 г. на ЧСИ са възложени 15 772 изпълнителни дела за сумата от 9.4 млн. лв.; иначе казано: на ЧСИ са възложени от съдилищата дела на сума, която е равна на издръжката на ДСИ за 2016 г.;



- Такъв е резултатът въпреки сравнително ниския размер на отделните вземания (средно по 596 лева) от тях още през 2016 г. са събрани 1.1 млн. лева;
- За 2016 г. събраните държавни такси от ДСИ са едва 4.3 млн. лева, докато сумата от бюджета само техните заплати и осигуровки е над 9 млн. лева, съответно 14 млн. лв. в проекто-бюджета за 2018 г.;
- ЧСИ внасят в бюджета значителни от ДДС при публична продажба на обезпеченията, от данъци и осигуровки на ЧСИ, включително ДДС (20 % от таксите на ЧСИ), плюс данъците и осигуровките споменатите над 2 000 служители в канторите на ЧСИ.

Обемът на работа на ЧСИ за 2016 г., пресметнат през приключили дела е над три пъти по-голям от делата на ДСИ.



Както стана дума, органите на съдебната власт не заплащат такси и разноски на ЧСИ. Те се покриват от длъжниците и са, от една страна, стимул за изпълнение на техните задължения, а от друга – основание за конкуренцията между различните ЧСИ за по-голяма ефективност, защото, ако вземанията бъдат събрани, разходите остават за сметка на ЧСИ. Така отпадат държавните разходи за събиране на публични вземания, които се покриват от данъкоплатците.

Към казаното следва да се добави и обстоятелството, че в сравнение с адвокати, нотариуси и други регулирани „свободни“ професии ЧСИ са единствените, чиито цени не са актуализирани нагоре от 2006 г., а всъщност бяха намалени през 2014 г.

ДСИ са повече на брой от ДСИ, нямат стимули за ефективна работа и са на бюджетна издръжка (чрез бюджета на районите съдилища), при средно възнаграждение от около минимум 2 000 лева на месец и финансирани от данъкоплатците през бюджета на съдебната власт разходи за дейността, наеми, оборудване и пр.; в зависимост от натовареността и бюджетите на отделните съдилища, тежестта на ДСИ в тях е между 12 и 25% от съответния бюджет. До 2013 г. ДСИ имаха привилегията върху техните услуги да не се начислява ДДС. (Тя бе премахната след намеса на Европейската комисия.)

В ЗИД на ГПК прозира неприемането на прилагателното „частен“. Но както видяхме по-горе, работата на ЧСИ не е частна, тѣ нямат свободата на частни предприемачи и правото да определят собствени цени и възнаграждения.

Вероятно към работата на ЧСИ могат да се предявяват претенции и има какво да се желае. Но ето една елементарна статистика от преди 2016 г., която показва как ЧСИ прилагат закона и си вършат работата от година на година по-добре.

Постъпили за изпълнение и приключили дела от ЧСИ, с възстановени суми (2011-2015)

Година	Дела (хиляди)	Динамика (%)	Приключили дела (хиляди)	Динамика (%)	Събрани суми (млрд лв)
2011	180		40		0,7
2012	220	22,2%	60	50,0%	1
2013	185	-19,0%	66	10,0%	1,14
2014	173	-6,9%	72	8,3%	1
2015	220	21,3%	90	20,0%	1,2

Източник: Камарата на ЧСИ.

Годишният брой на постъпилите при ЧСИ изпълнителски дела за последните пет години са средно три пъти повече е от броя на делата през 2007-2010, този на приключилите – средно над два пъти по-голям, а събраните суми на година са средно два пъти повече от тези за предишния период.

ЧСИ и другите събирачи на вземания

Конкурент на ЧСИ са колекторските фирми. Тяхната работа също има важно обществено измерение, но е трудно да се прецени ефективността ѝ.

Годишните отчети на тяхната асоциация показва, че през миналата и тази година те изкупуват вземания, чиято обща стойност е приблизително равна на сумите, възстановени от ЧСИ на кредиторите (банки, бюджетни организации, фирми и граждани). Изкупените вземания за миналата и тази година са приблизително 1 и 1,1 млрд лв. Печалбата на фирмите, събиращи вземания е разликата между цената, на която те са ги придобили и стойността, успели да приберат.

За разлика от ЧСИ:

- Колекторските фирми са частно-правен феномен, функциониращ по търговския закон и контролиран от собствен етичен кодекс; всъщност сравнението на ЧСИ с всеки нормален бизнес не е съвсем коректно дори от микроикономическо гледище;
- Колекторските фирми не публикуват подробни отчети и собствеността им си е работа на собствениците – и това е нормално;
- Тези фирми и ДСИ не са длъжни да застраховат дейността си;
- Както стана дума, ДСИ са регулирани абстрактно (най-вече в смисъл, че се назначават според същите изисквания и процедури като ЧСИ), а колекторските фирми не са регулирани;
- При колекторските фирми делът на изкупените от банките вземания се увеличава (до 53% през 2016 г.), докато при ЧСИ намалява (до 16% през 2015 г.);
- Предвид на привилегиите, които колекторските фирми очевидно ще извлекат от един нов ГПК, изменен и допълнен според идеите на г-жа Манолова, в бъдеще биха се

наложили нови изменения и закони, които регулират тези фирми. Тези законови нововъведения неминуемо ще объркат изпълнителното производство.¹⁷

Принос на ЧСИ към стопанския растеж и намаляването на задлъжнялостта

Долната таблица показва, че за периода 2010 – 2014 г. приносът на ЧСИ за икономическия растеж, измерен като дял на събраните вземания в показателя „брутна добавена стойност“ (т.е. новопроизведената стойност в икономиката) по години е средно 1,25%. Като дял от БВП средният процент за периода е около 1% на година.

По-значителен е приносът на ЧСИ към намаляването на общата задлъжнялост на нефинансовите предприятия, който е средно 1,75%.

Принос	2010	2011	2012	2013	2014
сума млн. лв.	580	700	1 000	1 135	1 000
към растежа на БВП (% от БДС)	0,9	1	1,42	1,6	1,37
към намаляването на задлъжнялостта на нефинансовия сектор (%)	1,14	1,33	1,82	2,25	1,98

Ако се вземат предвид необслужваните кредити на този в различните им категории, приносът на ЧСИ би бил вероятно между 11 и 14% от тяхната обща сума. Особеното на тези изчисления обаче е, че те не отразяват въздействието на стимулите от дейността на ЧСИ (и правата на кредиторите по чл. 417 от ГПК) за дисциплината на длъжниците.

¹⁷ След критика на законопроекта от професионалната общност, омбудсманът, на среща с народни представители от комисията по вероизповеданията и правата на човека, заявява, че „има 60% ръст на жалбите срещу колекторските фирми“ и че „мутренските прийоми, които се използват, са неприемливи за българските граждани“ и че „като първа стъпка следва да се забрани на всички доставчици на услуги да продават дълговете на свои клиенти на фирми за събиране на вземания“, виж: Манолова настоява за законови промени за колекторските фирми. Novini.bg, 25 май 2017.

Такова „решение“ би означавало отмяна на всички свободи за сключване на договори по търговския закон и закона за задълженията и договорите.

Ако подобна забрана се бе случила през 2016 г., на отчетите на банките би трябвало да „висят“ поне 1 млрд лв несъбираеми вземания, плюс провизии и други разходи. Не е трудно да се разбере, че нарастването на жалбите срещу тези фирми е следствие не само на тяхното включване в събирането на вземания за банките, но и на факта, че се търсят техните услуги поради правната несигурност на средата, част от която са и седем законопроекта за промяна на ГПК и ЗЧСИ, както и кампанията срещу кредиторите. Осъзнаването, че са налице „мутренски прийоми“ е пропагандна реторична фигура (колекторските фирми, макар и не споменавани досега от Омбудсмана като основание за промени в ГПК) и че идва късно, не означава, че проектозаконът не стимулира развитието на такива фирми.

Създаването на регламент за тези фирми (за тях впрочем също няма данни да се държат непорядъчно), ако изобщо е възможен без също значими негативни последици кредиторите и икономиката, би отнело поне две години.

Заключение

Относно мотивите и обосноваването на законопроекта

Не е формулирано ясно какъв проблем решава законопроектът.

Не е разгледана практиката по прилагане на ГПК след влизането му в сила и не са оборени аргументите на КС, с които са отхвърлени практически същите идеи за неконституционност на чл. 417 на ГПК и свързаните с него разпоредби на кодекса.

В предварителната оценка към законопроекта не е обърнато внимание на преките и косвените потенциални въздействия. Взет е под внимание само интереса на длъжниците, но не и вероятните икономически последици от намаляване на ефективността на изпълнителното производство, отрицателните преки отражения върху фиска през увеличаването на бюджетите на съдебната система и непреките такива, чрез вероятно намаляване на ефективността на събирането на вземания.

В предлаганите „решения“ не са отчетени елементарни икономически закономерности.

Единственото количествено основание за тази законодателна инициатива е посоченият мотивите брой на жалбите. Но:

- Те не са сравнени с потока жалби към други държавни органи;
- Броят на жалбите вероятно е подчинен на „ефекта на ехото“ – Омбудсманът и неговите правните й консултанти от години призовават за оплаквания спрямо банките, ЧСИ и прочее „монополисти“.

Типично за г-жа Манолова обвинение към ЧСИ и банките е, че те са монополисти, че упражняват произвол. Обявявайки своите законодателни идеи тя споделя, че те са разработени през август т.г., защото, видите ли, докато „хората“ почивали, враговете им продължавали „тормоза“, „своеволните си действия“ над тях; законопроектът е за „озаптяване“ и „срещу банките, ЧСИ и монополите“.

От казаното по-горе, би трябвало да е ясно, че ЧСИ нямат монопол и че „произволът им“ е изцяло регулиран. Заедно с банките, застрахователните и пенсионните дружества, те са най-регулираните юридически лица в правния свят на България.

Монополите са другаде. Решението на проблема с монополите като топлофикации не в регулирането на събирането на вземания, а в либерализацията и приватизацията.

При 200 хиляди дела за събиране на вземания, почти е изключено да няма проблеми и несправедливост. Но опитът от предишни години показва, че:

- а) Камарата санкционира и предизвиква отнемане разрешителните на неспазващите закона ЧСИ и
- б) само в единични случаи проверките на Инспектората на министерство на правосъдието установяват закононарушения.

По повод обжалването на действията на взыскателите и ЧСИ

Създават се възможности и стимули за шиканиране. Обезсмисля се заповедното производство и се внася несигурност в изпълнителното производство. Създават изгоди за адвокати и колекторски фирми. Възпрепятства се дейността на съдилищата и увеличава ненужно бюджетните разходи на районните съдилища и общините.

По повод „високите таксите на ЧСИ“

По тази тема в изказванията на г-жа Манолова има известно развитие. Преди тя твърдеше, че ЧСИ са инициатори на високите такси по принудителното изпълнение. Сега тя продължава да внушава същото, но на дело е приела правилното изчисление, че всъщност стойността на принудителното изпълнение набъбва предимно поради два фактора: възнагражденията на адвокатите и таксите на другите държавни институции. На тях се дължат около 60% (в някои случаи и повече) от разходите.

За да се промени това положение, омбудсманът предлага да не се начисляват „адвокатски възнаграждения на юрисконсултите“ по дела за събиране на вземания, които не са само тези на ЧСИ, но и на всички останали събирачи. Предложението правилно в рамките на действащото право. Но дяволията е в следните детайли.

- a. Това е предложение на ЧСИ от поне четири години и се подкрепя от банките (защото увеличава разходите и намалява ефективността на изпълнението).
- b. Проблемът е практически решен от „лошите банки“: през май 2015 г., когато депутатът Манолова пак се бореше банките и ЧСИ и прокарваше интереса на адвокатите завземането на „бизнеса“ на нотариусите (чрез промени в чл. 32 от закона адвокатурата), Виолина Маринова, главен изпълнителен директор на ДСК, атакува в съда хонорарите на юристконсултите и адвокатите при защитата на интерес над 10 000 лв с аргумента, че в много случаи, например необслужен ипотечен или потребителски кредит, няма „фактическа и правна сложност, [но] може да се стигне до изключително големи по размер разноски за процесуално представителство“. ВАС, според мен – на съмнителни основания, отхвърля иска, защото решението на адвокатската колегия за увеличаване на хонорара не било точния административен акт. Но изрично постановява, че начисляваните възнаграждения на юрисконсултите нямали правно основание.
- c. ВАС отмени минималния адвокатски хонорар по дела за над 10 000 лв. през юли т.г.
- d. Проблемът е в адвокатските тарифи и начина на тяхното определяне. Когато те са три пъти „актуализирани“ нагоре, сегашният омбудсман е народен представител и адвокат. Тя дори не заеква по този повод. През май т.г. прокуратурата атакува последното увеличение на минималните адвокатски хонорари. Но предишните останаха. Сега г-жа омбудсманът ги показва като бич божи за длъжниците, но като 630 лв възнаграждение на „юрисконсултите“ (не на адвокатите).

Що се отнася до другите „такси на ЧСИ“, те най-често захранват бюджетите на други държавни органи и свободни професии. ЧСИ от 2011 г. отстояват решения, подобни на електронния запор и други подобни технологични решения. Но те не се приемат.

Промените предложени в законопроекта създават предимства на адвокатите. Омбудсманът и нейните консултанти тук са в очевиден конфликт на интереси.

По повод избора на длъжника

Да се въведе възможност длъжникът да избира дали да неговото собствено издължаване да премине през съдебна (принудителна) процедура или доброволно

ЗИД хлопа на отворена врата. Такава възможност и сега съществува. Проблемът е, че в голямото си мнозинство длъжниците не се възползват от нея. Тогава производството става принудително. Ако таксите по него бъдат отхвърлени, ограничени или намалени, процесът на събиране на вземанията или няма да започне, или ще бъде осъществен при стимули

длъжникът да чака, докато „спечели“ от намалените такси. По тези причини ВАС отхвърли изменението на тарифата на ЧСИ от 2014 г.

По повод залозите и пазарна цена

При залози недвижимост, да се прилага пазарната цена или да бъде въведен регламент на оценката, включително оспорването и по съдебен път, имотите се предлагали на безценица.

Несъстоятелността на това предложение е следната.

- Първо, има административни, но нормативно установени правила за оценка на имотите.
- Второ, когато недвижим имот се предлага на търг, даващ начална цена, пазарната я определя търгът.
- Трето, висока начална цена на търга ще направи залога непродаваем.
- Четвърто, крайната цена на осъществяване на интереса зависи от конюнктурата – поминалата и миналата година продажните цени са едни, сега са други.
- Пето, сегашната практика отчита тези особености на пазара.
- Шесто, електронните търгове, запори и други техники са по-адекватна мярка за поевтиняване на процеса.

По повод т.нар. „пропорционалност към размера на дълга“.

Г-жа Манова казва: „сега много често се налагат, освен заповест върху трудовото възнаграждение, запори върху всички движимите вещи на длъжника, автомобила, неговото жилище, пък има и случаи върху всички земеделски земи; всеки заповест, всяка възбрана е такса“.

В този списък, са онези документираните активи на длъжника, които са документално доказуеми и, ако отпаднат, ще направят принудителното производство неосъществимо. И ще въведат стимули за безотговорно взимане на заеми и, разбира се, в крайна сметка – за ограничаване на кредитирането. В редица случаи тези активи са вписани като обезпечение на кредитите, което и дава основание за принудително изпълнение. В този случай може да работят само хипотезите за несеквестрируемост по чл. 444 на ГПК.

По повод несеквестрируемостта на дохода да се актуализира според актуалната МРЗ.

При сегашната уредба, този механизъм би трябвало да действа автоматично. Вероятно има нужда от някакво незначително правно-техническо действие. Но при сегашното равнище на МРЗ (спрямо средната) това е разкош за длъжника и проблем за кредитора.

По повод „малките вземания“ да се въведат ограничения на таксите.

ЧСИ предлагат по-добро решение: да се събират извънсъдебно.

„Малките“ и „социалните“ вземания, ако бъде приет законопроект, най-вероятно ще се събират още по-рядко.

Фактическите печеливши от този законопроект ще бъдат големите длъжници.

По повод „идеята на трите кмета“: несеквестрируемост на публично-частните средства на общините (детски градини, болнични и поликлинични заведения, дарения и съвместни финансираня).

Тази идея идва в момент, когато средствата, събрани от ЧСИ за общините и държавата се увеличават. Стимулите за фискална безотговорност на общините стават безброй. Интересно как ще погледне на тези неща финансовият министър.

ЧСИ оперират за своя сметка и риск; когато държавата и ДСИ събират вземания, те имат разходи, които се покриват от данькоплатците; когато вземанията не биват събрани, загубата също е за данькоплатците; когато ЧСИ събират вземания, разходът се покрива от неизправните длъжници, ако не съберат определени вземания – загубата е за ЧСИ.

Ако някой търси пряк път към нестабилност на фиска или пък банковата система, може да последва почина на омбудсмана и да доразвие тези и други идеи, споделяни от нея преди този август на произвол на монополите и подобните на тях структури.

Алтернативна цялостна предварителна оценка на въздействието на ЗИД на ГПК, предложен от Омбудсмана и внесен в народното събрание от БСП за България

Резюме

ЗИД изготвен от г-жа Манолова повтаря идеята на предшественика й г-н Константин Пенчев, но не прави опит и не може да обори аргументите на КС, изложени в диспозитива на Решение 12/2012 по КД 4/2012. В §7 от Решението по отношение на предложения за промяна чл. 417 от ГПК се подчертава следното: „Очертаният правен статус на банките, разгледан и оценен в съпоставка с този на небанковите финансови институции, наред със специфичните особености и факторите, характеризиращи упражняваната дейност, предпоставят извода, че евентуалните финансови затруднения на банките, които биха могли да възникнат вследствие натрупването на системно неизпълнявани задължения към тях, застрашават изпълнението на платежните операции, обслужването на клиентите, а при задълбочаването на подобни процеси – и глобално правата на вложителите, икономиката на страната, изпълнението на държавния и общинските бюджети, водещи до настъпването и на редица други негативни обществени и социални последици“.¹

От това решение следва, аргументът за „баланс“ на интересите на кредитори и длъжници, използван и от г-жа Манолова не е приложим и че общественият интерес се осигурява от стабилността на банките и гарантирането на правата на вложителите.

Причините за изменение на ГПК не са посочени ясно и предварителната оценка на въздействието, изисквана от закона за нормативните актове е недостатъчна, непълна и не съответства на стандартите за такива оценки, особено за сложни обществени отношения, каквито са отношения, регулирани от ГПК:

- При описанието на ползите и разходите в тази оценка защитава само интереса на длъжниците, но не привежда аргументи, от които да личи защо тази защита от чл. 444 е недостатъчна;
- Твърденията за масовост на нарушенията и за заплахи за правата на длъжниците върху несеквестрируемото им имущество по чл. 444 от ГПК, са абстрактни, преувеличени и не се потвърждават от банковата статистика и динамиката на спестяванията и необслужваните заеми;
- Омбудсманът обвинява ЧСИ за такси и процедури, които не са нито тяхна вина, нито техен приход, но често са една от малкото възможности за събиране на вземания, особено т. нар. социални вземания; в действителност таксите на ЧСИ са между ¼ и 1/7 от разходите по събирането на задължения;
- Не са взети предвид никакви теоретични или практически алтернативи на установения от ГПК и практиката изпълнителски процес; такива реални алтернативи са самоуправството, използването на нелегитимни посредници и колекторски фирми;
- Г-жа Манолова волно или неволно е предизвикала жалбите и оплакванията от банките и ЧСИ, тя и нейните консултанти водят такава кампания от години, често с неюридически аргументи;
- С възможността за обжалване на действията на вискателите и изпълнителите се създават привилегии за големите длъжници, които биха разполагали с ресурс и интерес да се възползват от новосъздадената съдебна защита;

¹ Виж подробности по КД 4/2012 на страницата на КС:

<http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/27dd3e43-c073-4c3a-8ace-7fa6631d6480>.

- Тази възможност създава стимули за шиканиране, от измененията биха спечелили съсловия като адвокатското (доколкото някой трябва да обслужи „правото“ за шиканиране) и/или колекторските фирми; които не са регулирани; в перспектива би се наложило регулиране и на тези фирми, което допълнително ще обърка изпълнителното производство;
- С прехвърлянето на разносните върху ищеца и премахването на оповестяването чрез залепването на съобщение всъщност се създават както стимули за невършене на работа, така и за отчитане на несвършена работа.

Предполагаемите и вероятни рискове от приемането на този законопроект са следните:

1. нарочно блокиране и спиране на процеса на събиране на вземания;
2. допълнително протакане на всеки един етап;
3. загуба на стойност на залозите и обезпеченията;
4. намаляване на работата на съдебните изпълнители и на положителните ефекти от нея;
5. затлачване на съда с дела и спорове, които в общи линии, не биха възникнали и не възникват, ако не се създават специални стимули за това;
6. увеличаване на броя на неизрядните длъжници.

В мотивите, предварителната оценка и самия ЗИД не са взети предвид елементарни икономически закономерности, които влияят върху стимулите, не са направени разчети за преките и непреките бюджетни последици, макар да е очевидно, че се увеличават разходите на районите съдилища и общините, докато приходите от събрани вземания и данъци от централния бюджет вероятно ще намаляват.

Не са отчетени и следните факти от прилагането на действащия ГПК и закона за ЧСИ.

- ЧСИ оперират за своя сметка и риск; когато държавата и ДСИ събират вземания, те имат разходи, които се покриват от данъкоплатците; когато вземанията не биват събрани, загубата също е за данъкоплатците; когато ЧСИ събират вземания, разходът се покрива от неизправните длъжници, ако не съберат определени вземания – загубата е за ЧСИ]
- Свидетелство за ефективността на работата на ЧСИ е тенденцията на нарастване на броя на техните дела (защото ЧСИ биват предпочитани от вискателите, включително държавата, общините и съдилищата); броят на делата на ЧСИ нараства в пъти по-бързо от тези на ДСИ;
- Данните за събраните вземания към 2013 г. показват, че ЧСИ са събрали 1.210 млн лв, а ДСИ – 80 млн лв или 15 пъти по-малко; това прави средно по 7.4 млн лв, събрани от един ЧСИ и по 0.4 млн лв – от един държавен съдебен изпълнител (ДСИ) или разлика от близо 20 пъти;²
- За периода 2010-2015 г. броят на приключилите дела от ЧСИ нараства – от 40 хил. през 2011 г., на 60 хил. през 2012 г., 66 хил. през 2013 г., 72 хил. през 2014 г. и 90 хил. през 2015 г., т.е. подобряването на ефективността е 225%;
- Тази тенденция се потвърждава и от данните до края на 2016 г.: от обща стойност делата стойност 2.1 млрд лв, ДСИ са събрали общо 69 млн лева, от които за държавата едва 6.7 млн лв; за сравнение само за 2016 г. ЧСИ са събрали 100 млн лв в полза на централния бюджет и общо над 1 млрд. лв вземания.

² Източник: Зорница Славова, по данни на министерство на правосъдието.

Сравнение на ефективността на ДСИ и ЧСИ за 2016 г.

	217 ДСИ	202 ЧСИ	Разлика в олза на ЧСИ
Образувани дела	29000	210 000	7.2 пъти
Приключени дела	31000	105 000	3.4 пъти
Събрани суми (общо)	69.5 млн лв	1 млрд лв	14.5 пъти
От тях в полза на			
Фирми	39.8 млн лв	300 млн лв	7.5 пъти
Граждани	23 млн лв	150 млн лв	6.5 пъти
Работници	2.4 млн лв	9 млн лв	3.75 пъти
Държавата и общините	6.7 млн лв	110 млн лв	16.4 пъти

Източник: Министерство на правосъдието и Камара на ЧСИ

- Запратите и разходите на ДСИ са финансирани от данъкоплатците през бюджета на съдебната власт (заплати над 2000 лв, осигуровки, офиси, оборудване, призовкарство и пр.; в зависимост от натовареността и бюджетите на отделните съдилища, тежестта на ДСИ в тях е между 12 и 25% от съответния бюджет; до 2013 г. ДСИ имаха привилегията върху техните услуги да не се начислява ДДС (тя бе отнета след намеса на Европейската комисия); ЧСИ дължат ДДС и всички преки данъци и осигуровки, включително на около 2 100 служители в техните офиси, изпълняват държавно възложена задачата по събирането на вземания (по чл. 2 от закона за ЧСИ) и са длъжни да застраховат дейността си;
- За периода 2010 – 2014 г. приносят на ЧСИ икономическия растеж, измерен като дял на събраните вземания в показателя „брутна добавена стойност“ (т.е. новопроизведената стойност в икономиката) по години е средно 1.25%, като дял от БВП средният процент за периода е около 1% на година;
- По-значителен е приносът на ЧСИ към намаляването на общата задлъжнялост на нефинансовите предприятия, който е средно 1.75%; ако се вземе предвид обема необслужваните кредити на този в различните им категории, приносят на ЧСИ би бил вероятно между 11 и 14% от тяхната обща сума; тези изчисления не отразяват въздействието на стимулите от дейността на ЧСИ (и правата на кредиторите по чл. 417 от ГПК) за дисциплината на длъжниците и на кредиторите.

От изложените факти и обстоятелства се налагат следните изводи:

Първо, законопроектът не е обоснован.

Второ, необходим е пълен анализ на преките, непреките и предизвиканите евентуални въздействия от неговото приемане. Но и сега е ясно, че той: а) възстановява отречени практики от времето на отменения ГПК (приет 1952 г. и отменен с новия ГПК, както показва споменатото решение на КС); б) създава рискове пред изпълнителния процес, защото съществено изменя стимулите на поведение на кредитори и длъжници; в) намалява ефективността на принудителното производство, увеличава бюджетните разходи и представлява заплаха за част от приходите в държавния бюджет.

Трето, възстановяването на елементи на старото изпълнително производство, намаляването на ефективността на изпълнението и създаваните възможности за шиканиране противоречат на: а) търсените от фирмите и банките решения за намаляване

на необслужваните кредити и междуфирмената задлъжнялост; б) на микроикономическата логика на решаването на споровете по тези кредити и защитата на правата на собственост, и обществения интерес (вече защитен от Конституционния съд през 2012 г.); в) на препоръките на Европейската комисия и Международния валутен фонд по повод междуфирмената задлъжнялост и институционалните проблеми на правораздаването у нас.

Четвърто, приемането му би създавало неоправдани привилегии на адвокатското съсловие, колекторските фирми и големите длъжници.

Докладът по предварителната оценка дава потвърждение на тези съображения, анализ на предисторията и мотивите на законопроекта и преглед на вероятните стопански и фискални последици.

Доц. д-р Красен Станчев
25 май 2017 г.