



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 01-00-202

София, 19.11.2020 г.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх. № КП-053-03-85
дата 23.11.2020 г.

ДО

Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО
ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

На изх. № КП-053-03-85 / 13/11/2020 г.

Относно: Законопроект за защита на физическите лица при неплатежоспособност, № 054-01-101, внесен от Искрен Веселинов и група народни представители на 29 октомври 2020 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АЛЕКСАНДРОВА,

В отговор на Ваше писмо, изх. № КП-053-03-85 / 13/11/2020 г. представям становището на Министерството на финансите по законопроект за защита на физическите лица при неплатежоспособност, № 054-01-101, внесен от Искрен Веселинов и група народни представители на 29 октомври 2020 г.:

Министерството на финансите подкрепя идеята за намиране на адекватно решение на проблемите, свързани с неплатежоспособността на физическите лица, със събираемостта на вземанията и сравнително високите нива на необслужваните кредити в страната. За тези проблеми следва да се търси системно решение, основано на статистически данни, проучване и анализ на чуждестранния опит при отчитане на националните социални, икономически и нормативни особености и в рамките на широки обществени консултации.

Според представените мотиви и оценка на въздействието, след приключване на извънредното положение и в резултат на мерките във връзка с COVID-19 се очаква значително увеличаване на случаите на физически лица, изпаднали в състояние на невъзможност да посрещат задълженията си и съответно, нуждаещи се от защита. Посочва се, че Република България е една от малкото държави в света, в която няма нормативен акт, който урежда отношенията, свързани с неплатежоспособността на физическите лица. Излагат се и мотиви, свързани с необходимостта от въвеждане на изискванията на Директива (ЕС) 2019/1023 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за рамките за превантивно реструктуриране, за опрощаването на задължения и забраната за осъществяване на дейност, за мерките за повишаване на ефективността на производствата по реструктуриране, несъстоятелност и опрощаване на задължения и за изменение на Директива (ЕС) 2017/1132 (Директива (ЕС) 2019/1023, Директивта) в българското законодателство и предвидената в самата директива възможност за разширяване на приложното ѝ поле по отношение на всички

физически лица, а не само за тези, които самостоятелно и независимо упражняват търговска или друга стопанска дейност, занаят или професия (предприемачи по смисъла на Директивата).

Във връзка с изложените в мотивите проблеми, с предложения законопроект за защита при неплатежоспособност на физическите лица се цели транспонирането на Директивата (ЕС) 2019/1023 в българското законодателство и осигуряване на защита на правата и интересите на физическите лица, които като добросъвестни длъжници са изпаднали в състоянието на неплатежоспособност, чрез създаване на възможност за възстановяване на социалната и трудовата им активност, както и осигуряване на справедливо (пълно или частично) удовлетворяване на техните кредитори.

Министерството на финансите подкрепя изложените в мотивите към законопроекта цели. Независимо от това считаме, че предложението в този си вид не би могло да доведе до постигане на поставените цели и разрешаване на проблемите, свързани с неплатежоспособността на длъжниците и високите нива на необслужваните кредити в страната, поради следните причини:

В законопроекта липсват достатъчно гаранции за добросъвестност на длъжниците и не са защитени интересите на кредиторите, като не са създадени достатъчно механизми за справедливо удовлетворяване на вземанията на всички кредитори на длъжника. Правилата за откриване, провеждане и приключване на производството за защита са непълни и безразборно смесват елементи на охранително и исково производство, като са в интерес единствено на длъжника.

Съгласно чл. 5, ал. 3 от проекта, защита по реда, предвиден в него може да получи добросъвестно лице, което не е в състояние в продължение на най-малко три месеца да изпълни едно или повече свои изискуеми парични задължения на обща стойност не по-малка от пет минимални работни заплати и паричните му задължения са до 200 000 лв. Предвиденият тримесечен срок е твърде кратък, за да може да се направи основателно заключение, че е налице трайно финансово затруднение, обосноваващо получаването на защита. Предвидената сума в размер на пет минимални заплати не представлява особена финансова тежест за длъжници с потенциално високи доходи, които изпитват само краткосрочни финансови затруднения. Наред с това, високият праг от 200 000 лв. за общия размер на задълженията, създават условия за злоупотреби от недобросъвестни лица, които без особени усилия и дори умишлено да се поставят в положение на неплатежоспособност и след изтичане на определения в законопроекта срок да се освободят от непогасените си задължения.

Поради целения охранителен характер на производството, то може да бъде инициирано само от длъжника. Законопроектът въобще не предвижда възможност за предявяване на вземанията на кредиторите, които се считат за уведомени за откритото производство за защита на неплатежоспособния длъжник, включително и за одобрения от съда списък на кредиторите от датата на публикуване на тези обстоятелства в регистъра към Агенция по вписванията. Единствено посочените от длъжника кредитори имат право на писмено становище по искането на длъжника за защита. Самият списък на кредиторите с приети вземания се одобрява от съда само въз основа на декларираните от длъжника данни и описа, изготвен от държавния съдебен изпълнител. Чл. 16 относно описа, в който се посочват данни за кредиторите и размера на техните вземания, не посочва по какъв начин държавният съдебен изпълнител събира тази

информация, за да се гарантира нейната обективност, точност и пълнота. От разпоредбата на чл. 15 от законопроекта не става ясно по чий почин се реализира предвидената възможност за налагане на предварителни обезпечителни мерки с цел запазване на имуществото на длъжника за справедливо удовлетворяване на кредиторите. Съгласно чл. 20, ал. 2 право да поиска допълване на решението и включването му в одобрения от съда списък с кредитори има единствено кредитор със съдебно установено вземане. По този начин в по-неблагоприятно положение се поставят най-малкото кредиторите, инициирали заповедно производство (такъв е общият случай например за банките), както и тези, които са страна по висящи съдебни производства. Чл. 25 създава предпоставки за конкуренция на производства без да дава яснота относно последиците, което само по себе си е предпоставка за накърняване на справедливите интереси на кредиторите чрез предоставяне на предимство на някои кредитори за сметка на други. Не става ясно как производството по реда на този законопроект се съотнася към изпълнителното производство по реда на ДОПК, като е твърде вероятно при финансови затруднения лицето да има както частни, така и публични задължения и съответно производствата да се провеждат едновременно, по какъв ред се удовлетворят кредиторите, кой орган прави разпределението и т.н. По същия начин стои въпросът и в случаите, когато се установи в рамките на производството по защита, че лицето е неограничено отговорен съдружник в дружество, по отношение на което е открито производство по несъстоятелност по ТЗ и съгласно чл. 610 ТЗ такова се счита, че е открито и по отношение на съдружника или че са налице предпоставките по чл. 609 ТЗ за откриване на производство по несъстоятелност срещу лицето, прикриващо търговска дейност чрез неплатежоспособен длъжник. Липсва яснота и относно реда за разпределение на осребреното имущество, в какви срокове се извършва, какъв е редът за удовлетворяване на вземанията на кредиторите.

Без каквито и да било аргументи в проекта е предвидено спиране начисляването на лихви и неустойки върху всички задължения, установени в рамките на производството. Това само би стимулирало длъжниците да преустановяват плащанията на задълженията си в ущърб на законоустановените права на кредиторите. В същото време, със законопроекта не са предвидени каквито и да са стимули за дисциплиниране на длъжника и доказване на неговата добросъвестност в хода на производството, а само някои ограничения на правата да участва в търговски дружества. В това отношение могат да се посочат практики в други държави (напр. Германия), при които длъжникът следва да докаже, че търси активно работа и заема всяка възможност за получаване на законни доходи.

Липсват аргументи и за предвиденото в чл. 38 заличаване на решението за защита и всички други публикувани в нововъведения регистър актове и документи след изтичане на пет години от влизане на решението за защита в сила. Предвиденият срок за публичност съвпада със срока, в който производството приключва. За кредиторите по договори за потребителски и ипотечни кредити, има нормативно установено задължение съгласно Закона за потребителския кредит и Закона за кредитите за недвижими имоти на потребители да оценяват кредитоспособността на потребителя по налични в Република България бази данни, подобно на Централния кредитен регистър. Заличаването на публикацията веднага след приключването на производството на практика лишава кредиторите по тези договори от възможност за обективна оценка на платежоспособността на кредитополучателя. Възможността за предоставяне на информацията от регистъра на лица, имащи правен интерес,

е твърде общо формулирана и предпоставя конкретна преценка относно лицата, имащи право на достъп до информацията във всеки конкретен случай.

Не може да бъде подкрепено и предложението на §1 от Преходните и заключителните разпоредби производството да се прилага и когато задълженията на длъжника са възникнали преди влизането му в сила, но са налице предпоставките по чл. 5 и чл. 6. Предвиденото (несъщинско) обратно действие на закона противоречи на правната сигурност и нарушава интересите на кредиторите, встъпили в дадени правоотношения с длъжника без очакване за последиците, които биха могли да настъпят.

Съгласно анализа на ползите в оценката на въздействието, една от съществените ползи от законопроекта се състои във възможността длъжникът - физическо лице, което ще се ползва от защитата, да не заплаща разходите по охранителното производство, което не би следвало да доведе до допълнителни финансови затруднения и прекомерно завишени държавни разходи по неговото осъществяване, а те следва да са в рамките на разумните такива. Според вносителите, необходимите разходи при реализиране на резултатите от законодателната инициатива са свързани единствено със създаването на нов регистър в Агенцията по вписванията, административна поддръжка и обслужване на който ще представляват съществена част от тях. Не е оценена бюджетната тежест във връзка с необходимостта от покриване на съществените съдебните разходи и разходите за дейността на държавния съдебен изпълнител, което на практика означава прехвърляне на тежестта върху данъкоплатеца.

Не би могло да се твърди и посоченото в мотивите, че със законопроекта се транспонира Директива (ЕС) 2019/1023 и се постига пълно съответствие с нея. Директива (ЕС) 2019/1023 цели премахването на пречките пред упражняването на основни свободи като свободното движение на капитали и свободата на установяване, които произтичат от разлики между националните законодателства и производствата по превантивно реструктуриране, несъстоятелност, опрощаване на задължения и забрана за осъществяване на дейност, като гарантира, че жизнеспособните предприятия и предприемачи с финансови затруднения разполагат с достъп до ефективни национални рамки за превантивно реструктуриране, които им позволяват да продължат да осъществяват дейност, че добросъвестните несъстоятелни или свръхзадължени предприемачи могат да се възползват от пълно опрощаване на задълженията след разумен срок, като по този начин им се даде втори шанс, и че ефективността на производствата по реструктуриране, несъстоятелност и опрощаване на задължения се подобрява, по-специално чрез скъсяване на тяхната продължителност. Транспонирането на Директивата в българското законодателство изисква много по-сериозни и всеобхватни промени на нормативната база от тези, които се предлагат със законопроекта за защита на физическите лица при неплатежоспособност. За въвеждането на изискванията на Директивата в българското законодателство е създадена работна група към Министерство на правосъдието, в която участват и експерти от Министерство на финансите.

По изложените съображения, законопроекът противоречи и на Плана за действие на Европейската комисия за справяне с проблема с необслужваните кредити от 2017 г, тъй като липсата на механизми за защита на интересите на кредиторите и възможности за справедливо удовлетворяване би навредило на вторичния пазар на необслужвани кредити, а и на банковата дейност като цяло, като това би довело до негативни последици за финансирането на реалната

икономика и за потребителите на финансови услуги. По-конкретно, липсата на механизми за гарантиране на интересите на кредиторите ще повлияе на събирането на дългове и съответно на купувачите на вземания по необслужвани кредити, които с дейността си подпомагат банките да освободят ресурс за кредитиране. Недостатъчните гаранции за добросъвестност на длъжника, съчетани с липсата на стимули за получаване на доходи за удовлетворяване на поетите задължения, могат да доведат до понижаване на склонността за отпускане на заеми към сектори, които традиционно се смятат за по-рискови.

С оглед гореизложеното считаме, че предложеният проект на Закон за защита на физическите лица при неплатежоспособност, заедно с мотивите и оценката на въздействието към него, е недостатъчно обоснован, страда от множество съществени празноти и противоречия, без чието отстраняване не биха могли да се адресират реалните проблеми, свързани със социалните и икономическите последици от неплатежоспособността на физическите лица, несъбираемостта на вземанията и нивото на необслужваните кредити в страната. Приемането на законопроекта в предложената редакция би довело до задълбочаване на проблемите, както и до правна несигурност с дълготраен характер, породена от очакваното бързо формиране на противоречива и разнородна съдебна практика по множеството спорни въпроси.

Предвид голямата значимост на обсъжданите обществени отношения, предлагаме те да се обсъдят в работната група към Министерството на правосъдието за въвеждане на изискванията на Директива (ЕС) 2019/1023 в българското законодателство, в рамките на която е осигурено широко представителство.

МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ:

КИРИЛ АНАНИЕВ



