

(Образецът е одобрен
от Съвета за административната
реформа на 03 септември 2020 г.)

2024

Доклад с цялостна
предварителна оценка на
въздействието
на предложение за въвеждане
на института на несъстоятелност
на физическите лица
в България

Период на извършване:
август 2022 – септември 2024

Съдържание

Съдържание.....	2
Въведение.....	5
1. Описание на проблемите.....	6
2. Заинтересовани страни	10
3. Цели	11
4. Варианти на действие	12
4.0. Вариант 0: „Без действие“	18
4.1. Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	20
4.2. Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	29
4.3. Вариант 3: „Нерегулаторен“	31
5. Анализ на въздействията	34
5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия	35
5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти.....	36
5.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти	67
5.4. Административна тежест.....	73
5.5. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест).....	76
5.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни	78
6. Сравняване на вариантите	81
6.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант.....	81
6.2. Сравняване на изследваните варианти	82
6.3. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант	82
7. Препоръчителен вариант	83
8. Обществени консултации	85
9. Последваща оценка на въздействието	95
10. Източници	97
11. Приложения	100

[Структурата, представена в настоящия образец е в изпълнение на чл. 22, ал. 2 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
БНБ	Българска народна банка
ВКС	Върховен касационен съд
ГПК	Граждански процесуален кодекс
Директивата	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 за реструктурирането и несъстоятелността)
ЕК	Европейска комисия
ЕКПЧОС	Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи
ЕС	Европейски съюз
ЗЗД	Закон за задълженията и договорите
ЗНА	Закон за нормативните актове
МСП	Малки и средни предприятия
НС	Народно събрание
ОВ	Оценка на въздействието
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООН	Организация на обединените нации
ОС	Окръжен съд
ТЗ	Търговски закон

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие/описание на таблицата
1	Свързване на вариантите с идентифицирания проблем
2	Представяне на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти
3	Икономически въздействия на Вариант 0: „Без действие“
4	Социални въздействия на Вариант 0: „Без действие“
5	Екологични въздействия на Вариант 0: „Без действие“
6	Икономически въздействия на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“
7	Социални въздействия на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“

8	Екологични въздействия на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“
9	Икономически въздействия на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“
10	Социални въздействия на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“
11	Екологични въздействия на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“
12	Икономически въздействия на Вариант 3: „Нерегулаторен“
13	Социални въздействия на Вариант 3: „Нерегулаторен“
14	Екологични въздействия на Вариант 3: „Нерегулаторен“
15	Матрица на въздействията на Вариант 0: „Без действие“
16	Матрица на въздействията на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“
17	Матрица на въздействията на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“
18	Матрица на въздействията на Вариант 3: „Нерегулаторен“
19	Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти
20	Разходи и ползи за заинтересованите страни

* Този образец на доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието е изготвен с цел определяне на структурата на докладите от извършени оценки и да определи необходимите им реквизити.

** С образца се цели и унифициране на подходите по оформяне на докладите, като екипът, извършващ оценката на въздействие, свободно може да видоизменя и допълва включените реквизити съобразно спецификата на извършваната оценка.

*** Образецът детайлизира предвиденото в Закона за нормативните актове, Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието и Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

Въведение

Настоящият доклад съдържа резултатите от цялостна предварителна оценка на въздействието на предложение за въвеждане на института на несъстоятелност на физическите лица в България. При нейното изготвяне е използвана новоприетата от МС в края на 2020 г. методологическа рамка за извършване на предварителна оценка на въздействието, приложима за оценките, изготвяни в рамките на изпълнителната власт. Същата е допълнително адаптирана и надградена от Центъра за оценка на въздействието на законодателството¹ на база възприетите от него най-добри практики, генерирани през последните над 10 години, постоянно усъвършенствани и осъвременявани в съответствие с последните европейски и световни тенденции в тази област. Методологията е основана на следните нормативни актове и стратегически документи:

1. Закона за нормативните актове²;
2. Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието³;
3. Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието от 2019 г.⁴;
4. Насоките за по-добро регулиране на Европейската комисия от 2021 г.⁵;
5. Инструментариума към Насоките за по-добро регулиране на ЕК от 2021 г.⁶;
6. Насоките за оценка на въздействието на законодателството, приети от Правителството на Великобритания в техния актуален вариант;
7. Инструментариума за оценка на въздействието на британското Министерство за бизнес, иновации и умения от 2011 г. днес Министерството за бизнес, енергетика и индустриална стратегия⁷ и други.

Цялостната предварителна оценка на въздействието е изготвена от екип на Центъра за оценка на въздействието на законодателството по възлагане от Министерството на правосъдието и Министерството на иновациите и растежа. Водещата цел на поръчката е да бъдат оценени въздействията на евентуална промяна в организацията на обществените отношения, касаещи физическите лица, които по най-различни причини, предимно дължащи се на актуалната социално-икономическа среда в България, региона и света, изпитват финансови затруднения, изправят се пред невъзможност да посрещат своите изискуеми парични задължения или директно изпадат в състояние на неплатежоспособност ще донесе нетни ползи за тях, когато са добросъвестни длъжници, за техните кредитори, за държавата и обществото като цяло.

Оценката на въздействието поставя на аналитично изпитание и ключовия въпрос дали възприемането на нови подходи на регулиране на тези обществени отношения чрез

¹ www.ria.bg.

² Обн. ДВ бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 04.11.2016 г., посл. изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

³ Приета с ПМС № 301 от 14.11.2016 г., обн., ДВ, бр. 91 от 18.11.2016 г., в сила от 18.11.2016 г., изм., бр. 5 от 17.01.2017 г., в сила от 18.11.2016 г., изм. и доп., бр. 84 от 29.09.2020 г., в сила от 1.01.2021 г.

⁴ Прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

⁵ SWD(2021) 305 „Better Regulation Guidelines“.

⁶ SWD(2021) „Better Regulation Toolbox“.

⁷ От англ. Department for Business, Energy & Industrial Strategy.

изпълнение на мярката „Приемане на Закон за личния фалит (Q3/2022)“, така както тя е заложена в изпълнение на Реформа 11: Разрастване България по Националния план за възстановяване и устойчивост⁸, би допринесло за постигане на посочените в него цели каквито са насърчаване на възстановяването на потенциала за икономически растеж, осигуряване на устойчивост на негативни външни въздействия и конвергенция на икономиката и доходите ни до средноевропейските.

1. Описание на проблемите

[Дефинирането на проблема е основополагащата ключова аналитична стъпка (първа от общо шест) в процеса по извършване на предварителна оценка на въздействието (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 18).

По правило една предварителна оценка на въздействието изследва един възникнал проблем. Ако с предложени нормативен акт се решават повече от един проблем (което е повече от нормално), следва доклада за цялостна предварителна оценка на въздействие да са интегрирани „обособени оценки за всеки дефиниран проблем“ (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 26).

Това е причината в доклада да се съдържа повече от един разгледан проблем.]

1.1. Описание на проблема/ите или въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт (винаги, когато е възможно, проблемът трябва да има количествен показател (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 19)).

1.2. Описание на причините за тяхното възникване;

1.3. Описание на проблемите в прилагането на съществуващото законодателство;

Описание на нововъзникналите обстоятелства.

Несъстоятелността на физическите лица е феномен, претърпял многовековна еволюция. Древен прототип на правилата за действия срещу неплатежоспособния длъжник можем да открием още в Шумерската цивилизация⁹. Норми за несъстоятелността се намират и в римското право, в това на Древна Гърция и на Древен Египет, както и в законовата уредба на отделни държави на Средновековна Европа. Един от най-старите писани актове „Статутът за банкрута“ е приет от Парламента на Англия още през 1542 г.

Добросъвестните длъжници – физически лица, които са изпаднали в положение на неплатежоспособност поради настъпване на определени неблагоприятни за тях обстоятелства, са особена уязвима група в съвременните икономики и общества. Финансовите затруднения на неплатежоспособния длъжник непосредствено засягат както правата и законните интереси на кредиторите му, така и тези на неговите близки родственици, включително и онези от тях със специални потребности от образование и грижи, на които той дължи издръжка.

Според действащите норми и правила на ниво ЕС, наличието на ефективни национални производства за превантивно реструктуриране, несъстоятелност, опрощаване на задължения и забрана за осъществяване на дейност за фирмите и гражданите на Съюза е

⁸ Приет с Решение № 411 на Министерския съвет от 2021 г.

⁹ <https://www.lewis-onions-solicitors.co.uk/a-history-of-insolvency/>.

предпоставка за доброто функциониране на вътрешния пазар, защото спомага за намаляване на риска от необслужване на заемите, за смекчаване на отрицателното въздействие върху финансовия сектор и за спасяването на работни места.

Днес превантивните решения са засилваща се тенденция в правната уредба в областта на несъстоятелността. При тази тенденция са предпочитани подходите, които за разлика от класическия институт на ликвидацията на едно лице с финансови затруднения, имат за цел неговото възстановяване или спасяване на все още икономически жизнеспособните му части.

Свръхзадължията на потребителите е въпрос, който за ЕС също поражда сериозни икономически и социални тревоги, защото често е невъзможно да се направи ясно разграничение между дълговете, натрупани от предприемача в хода на търговската, стопанската или професионалната му дейност, и дълговете, натрупани извън тези дейности.

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 за реструктурирането и несъстоятелността) не предвижда приложимост на своите обвързващи правила спрямо длъжниците – физически лица. Въпреки това тя изрично урежда възможността държавите членки да разширят прилагането на производствата, които водят до опрощаване на задължения, натрупани от изпаднали в несъстоятелност предприемачи, така че те да обхванат и изпаднали в несъстоятелност физически лица, които не са предприемачи.

През 2019 г. Омбудсманът на Република България публикува за обществено обсъждане Концепция за законодателно уреждане на несъстоятелността на физически лица заедно с проект на Закон за несъстоятелност на физическите лица и мотиви към него. Според концепцията, в последните десетилетия у нас се наблюдава тревожна тенденция за увеличаване на случаите на физически лица, изпаднали в трайно състояние на невъзможност да изплащат задълженията си. Причините за това са комплексни. Обяснение може да се търси както в цикличния модел на икономиката, при който периоди на икономически подем се редуват с финансови сътресения, така и в ръста на потреблението, активната маркетингова стратегия и развитието на пазара на кредитни услуги. Независимо от това дали произтича от сделки за потребление, или от самостоятелна икономическа дейност, свръхзадължеността на физическите лица не е само частен проблем. Практиката показва, че доброто финансово състояние на гражданите е съществен стимулиращ фактор за националната икономика, тъй като високото ниво на потребление е предпоставка за стабилност и икономически растеж¹⁰. От друга страна, свръхзадължеността може да доведе до социални и здравни проблеми, до социално изключване и изолация, както и да постави в риск основните потребности на децата и на лицата със специални нужди в семейството на свръхзадължения.

¹⁰ Според Международната банка за възстановяване и развитие ефективните превантивни механизми и всички работещи рамки за несъстоятелност са свързани със статистически значимо положително въздействие върху растежа на икономиката. Вж. How Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Can Help Address Nonperforming Loans. International Bank for Reconstruction and Development, 2021, p. 11.

Отчитайки обществената необходимост от предприемане на законодателни и административни мерки за разрешаване на проблемите на свръхзадължеността в гражданския оборот, концепцията е насочена към формулиране на основните положения от правната рамка на несъстоятелността на физически лица, които да послужат като база при подготовката на проект на закон, уреждащ изчерпателно материята. Тя е съобразена със съвременните модели и добри практики, както и с инициативите на ЕК за хармонизиране на националните режими по несъстоятелност и реструктуриране. Целта е да се постигне уеднаквяване и стандартизация на правната уредба до степен, която ще улесни взаимното признаване на последиците от производството по несъстоятелност на физически лица от юрисдикциите на другите държави членки на ЕС. При подготовката на концепцията са отчетени националните правни традиции, създадената практика и изградения капацитет в областта на търговската несъстоятелност, облигационните спорове и принудителното изпълнение.

Според мотивите към законопроекта, изпадането на физически лица в трайно състояние на невъзможност да изплащат задълженията си може да доведе до социални и здравни проблеми, до социално изключване и изолация. Към настоящия момент България е единствената държава в ЕС, в която липсва правна уредба на личния фалит на физически лица. За сравнение Хърватия, присъединила се към ЕС през 2013 г., е приела и има влязъл в сила нормативен акт, уреждащ фалита на физическите лица от 2016 г. На този фон в България все още равнищата на необслужваните кредити през юни 2018 г. (9,2%) са значително над средните за ЕС, а напредъкът в реструктурирането е изключително бавен. За сравнение през 2017 г. необслужваните кредити са 800 милиона, а тези на физически лица – 600 милиона т.е. 2/3 от тях. Към края на месец юни 2017 г. записани в Централния кредитен регистър на БНБ са 2,33 милиона кредитополучатели, от тях 2,217 милиона са български граждани. Към края на 2018 г. кредитополучателите са 2,475 милиона, от тях 2,26 милиона са физически лица, 102 000 са чужди граждани, а 8000 са физически лица със свободни професии. Сред числата не попадат задълженията на граждани за битови сметки и някои други дългове.

През 2021 г. два пъти последователно група народни представители внася в НС почти идентични на горния като текстове Законопроект за несъстоятелност на физическите лица и мотиви. Първият законопроект е от м. април 2021¹¹, а вторият от м. август 2021 г.¹². В мотивите към тях се казва, че тенденцията на изпадане на все повече физически лица в свръхзадлъжнялост се е засилила в условията на социална и икономическа криза по време на пандемията, когато хиляди български граждани са загубили работата си, били са в неплатен отпуск или с намалени доходи. Едновременно с това е бил отбелязан пик на работата на съдебните изпълнители и фирмите за събиране на задължения, които не са преустановили дейността си по време на пандемията. А по данни на БНБ за първото

¹¹ Вх. № 154-01-37/20.04.2021.

¹² Вх. № 46-154-01-28/06.08.2021 г.

тримесечие на 2021 г., образуваният нов лош дълг след пандемията е над 1 млрд. лв. или 10% от разсрочените задължения¹³.

В предварителната оценка на въздействието към законопроектите от 2021 г. са представени данни от Ирландия, чийто Закон за личния фалит е в сила от 2012 г., според които профилът на физическите лица в несъстоятелност показва 40% – работещи в частния сектор, 24,1% – безработни лица, 13,6% – самостоятелно заети, 9,8% – работещи в общественния сектор, 4,8% – пенсионери, 4,2% – домакини и 0,6% – студенти. Сред лицата в несъстоятелност преобладава възрастовата група 35 - 54 години – 67,7%, а най-малко са лицата над 65 г. – 5,3%. В оценката е посочено, без да бъде цитирано, статистическо проучване от 2018 г., според което в България най-често теглещите кредити са мъже на около 30 г., със средно и висше образование, на трудов договор, от по-голям град. Тази тенденция на задлъжняване на възраст от около 30 г. продължава през последните години.

България е единствената държава членка на ЕС, в която на национално ниво не са предвидени никакви мерки за защита на физическите лица – добросъвестни длъжници, изпаднали в неплатежоспособност. У нас не е уредена процедура по несъстоятелност на такива лица. Липсва и институт, който да гарантира някаква закрила от кредиторите и възможност за втори шанс на изпаднали във финансови затруднения физически лица, удовлетворяване в оптимална степен на кредиторите, при едновременно запазване на благоприятна среда за икономическо развитие и охрана на общественния интерес. Това е още един от показателите, по които държавата ни значително изостава в сравнение с станалите страни членки на ЕС, като не предоставя на своите граждани и на тези на Съюза достатъчно надеждни механизми за превенция на несъстоятелността, за справедливо удовлетворяване на кредиторите и за освобождаване на добросъвестните длъжници от задължения за заплащане на определени вземания.

Дефиниране на проблема: Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица.

Мащабът на проблема е национален. Той в еднаква степен засяга както преките заинтересовани страни в лицето на физическите лица – добросъвестни длъжници, застрашени или изпаднали в неплатежоспособност и техните домакинства и техните кредитори, така и икономическата и правната среда, в която живеят и оперират българските граждани и пребиваващите у нас граждани на ЕС. Проблемът касае в еднаква степен *финансовите отношения*, включително тези в банковата система, вторичния дългов пазар (дружества за събиране на вземания и частни съдебни изпълнители), *търговските отношения*, в т.ч. стокооборота и икономическата активност и *отношенията от личната сфера*, като икономическото оцеляване и предпазване от социална изолация на физическите лица, изпаднали в неплатежоспособност, осигуряването на възможност за продължаване на обичайните им житейски дейности, частично или пълно освобождаване от задълженията им, получаване на втори шанс и т.н.

¹³ Необслужваните кредити се отразяват отрицателно на икономиката и са предпоставка за финансови кризи. Виж: Todorova, V. Non-Performing Loans in Bulgaria and Alleviations for Debtors in Times of Covid-19 Pandemic. Finance, Accounting and Business Analysis Volume 3 Issue 2, 2021. p. 132.

Употребеното понятие за „физическо лице“ в настоящата ОВ отговаря на термина „потребител“ по смисъла на Директива (ЕС) 2019/1023. Това са лица, които не са предприемачи, т.е. които не упражняват търговска или стопанска дейност, занаят или професия¹⁴. Това не са и лица, които действат в качеството им на управители или директори на свърхзадължено или несъстоятелно дружество, нито на съдружници в персонални дружества (събирателно, командитно) или в граждански дружества.

2. Заинтересовани страни

Поставените на изследване от ОВ обществени отношения са изключително специфични, защото в техния център са поставени длъжниците - физически лица, които са човешки същества. Става дума за ситуации, при които един индивид изпада в невъзможност да погасява своите изискуеми финансови задължения, съответно натрупва пасиви, които по стойност надхвърлят тази на активите в неговото имущество. Причините за това могат да са най-различни правомерни или неправомерни, морални или не, случайни или преднамерени и т.н. Във всички случаи тези състояния, освен неизменните икономически, имат съществени социални, житейски, етични, личностни и всякакви други, свързани с тях измерения.

Предвид тези особености на разглежданите обществени отношения, заинтересованите и засегнатите страни от една бъдеща публична интервенция, целяща тяхната организация или уредба по нов начин, са представени условно и неизчерпателно. Списъкът включва следните основни групи заинтересовани страни:

1. физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали в неплатежоспособност и техните семейства;
2. кредиторите на такива лица;
3. дружествата с предмет на дейност събиране на вземания;
4. лицензираните търговски банки и клонове на чуждестранни банки – 25 на брой;
5. регистрираните финансови институции – 214 на брой;
6. лицата, придобили квалификация за синдик – 163 на брой;
7. окръжните съдилища, включително Софийски градски съд – 28 на брой;
8. регистрирани кредитни посредници – 94 на брой;
9. частни съдебни изпълнители – 189 на брой;
10. Българска народна банка;
11. Централен регистър на особените залози;
12. Комисия за защита на потребителите;
13. Национална агенция по приходите;
14. Национален осигурителен институт;

¹⁴ Важно е понятието да не се ограничава до разбирането за „потребител“ по българското национално право. В този смисъл са пар. 73 и 98 от Директива (ЕС) 2019/1023 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. 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 за реструктурирането и несъстоятелността).

15. Агенция по вписванията;
16. Министерство на правосъдието;
17. застрахователните дружества;
18. държавата и обществото като цяло.

3. Цели

[Определянето на целите е втората основна аналитична стъпка (втора от общо шест) при извършването на оценка на въздействието. То се намира в тясна взаимовръзка с дефинирането на проблема (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 22).

В тази връзка ако в оценката се решават няколко проблема, то за всеки от тях е необходимо да се определят цели.]

Посочете целите, които се поставят при регулирането на обществените отношения с проекта на нормативен акт, по конкретен и измерим начин и график за тяхното постигане. Какъв ефект би имала промяната и спрямо кого?

Целите са три групи - общи, конкретни и оперативни (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 23)

3.1. Общ цел

Постигане на по-сигурна икономическа и правна среда, в която живеят и оперират българските граждани и пребиваващите у нас граждани на ЕС чрез гарантирането на закрила и предоставянето на втори шанс за физически лица, изпаднали във финансови затруднения или неплатежоспособност, възможност за справедливо удовлетворяване на кредиторите и защита на обществения интерес.

Въвеждане на национално ниво на актуалните мерки, стандарти и тенденции, възприети в ЕС по отношение предоставянето на гражданите на надеждни средства за превенция на несъстоятелността, оптимално удовлетворяване на кредиторите и освобождаване на добросъвестните длъжници от задължения за заплащане на определени вземания.

3.2. Конкретни цели

Предприемане на ефективни мерки на национално ниво за защита на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали в неплатежоспособност и процедури за обявяването им несъстоятелност. Въвеждане на механизми, даващи възможност за нов или втори шанс на такива лица. Предвиждане на прозрачни и предвидими правила за оптимално удовлетворяване на кредиторите на тези лица. Гарантиране на правната и икономическата сигурност на българските граждани и пребиваващите у нас граждани на ЕС чрез запазване на начина на функциониране и баланса в съществуващите финансови отношения, търговски отношения и тези от тяхната лична сфера.

Постигането на тези цели би имало еднакъв положителен ефект за всички набеязани групи заинтересовани страни. За преките адресати на мерките, процедурите и правилата реализирането на целите би означавало по-добри условия за живот и активна дейност, по-

голяма сигурност и по-голямо доверие в държавата. За държавата тяхното осъществяване би довело да създаването на среда, насърчаваща сигурността, справедливостта и благосъстоянието на нейните граждани.

Полезните ефекти от реализирането на конкретните цели биха могли да се проявят веднага след предприемането на действията и въвеждането на мерките, избрани като средства за тяхното постигане, като веднага в конкретния случай означава след изтичането на първия времеви цикъл, в рамките на който се събират и анализират официални данни и доказателства – тримесечие, четиримесечие, полугодие или финансова година.

3.3. Оперативни цели

Идентифициране на вариант на действие, който да води до максимално ефективна защита на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали в неплатежоспособност, да предоставя условия за включването в гражданския оборот на такива лица и да гарантира възможности за оптимално удовлетворяване на техните кредитори. Вариантът следва да гарантира прозрачност, правна сигурност и предвидимост за всички участници в този процес, да допринася за подобряване на икономическата среда у нас и за охрана на обществения интерес.

4. Варианти на действие

[Определянето на вариантите за решаването на всеки един от проблемите е третата ключова аналитична стъпка (трета от общо шест) в процеса по изготвяне на предварителна оценка на въздействие.

Когато в цялостната предварителна оценка на въздействието се решава повече от един проблем, след определянето на целите за всеки от тях се разработват и вариантите за действие за всеки един от проблемите.

*Когато се извършва оценка на въздействието на нормативен акт, **никога** не се оценяват като алтернативни варианти приемането или неприемането на нормативния акт (особено ако това е предвидено в правото на ЕС или в акт от по-висока степен). Изследват се реалните алтернативи за действие, насочени към разрешаване на проблема, така както той би бил (или вече е бил) поставен при оценката на акта от по-висока степен или на акта на орган на ЕС. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 25 - 26).*

Препоръчва се вариантите да са между 4 и 7. Това е така, тъй като при определянето на вариантите, често има три „служебни“ варианта:

Вариантът „Без действие“ – той е задължителен и служи за отправна точка при сравняването на вариантите и евентуално при избора на най-подходящия.

Вариант „Фаворит“ – вариантът, който волно или неволно още с формулирането на проблема, изниква в съзнанието на членовете на екипа още преди аналитичната част

„Краен, очевидно неприемлив вариант“ – вариантът, който често се появява само да покаже, че вариантът „Фаворит“ е приемливото решение (т.е. създава се, за да подкрепи варианта „Фаворит“).

Това е причина да се очаква поне четвърти вариант, който не означава че е правилният, а просто диференцира и „балансира“ анализа.

Точно тази логика е представена в табличната форма по-долу – за всеки проблем се разработват варианти за действие за неговото решаване.

Табличната форма визуализира логиката на анализа/структурата на доклада и не е задължителна.]

В основата на тази ключова аналитична стъпка от оценката на въздействието стои разбирането, че разрешаването на идентифицираните проблеми, при едновременното постигане на дефинираните цели, може да се постигне по различни начини. От гледна точка на постигането на конкретните цели, ОВ е призвана да спомогне за вземането на информирано решение относно оптималния вариант, този чрез който ще се постигне най-доброто съотношение между ползи и разходи, при най-ниско ниво на рискове и най-пълно задоволяване интересите на всички групи заинтересовани страни.

От съществено значение тук е да бъде разгледан широк списък от алтернативни варианти на политиката, да се подходи с мислене извън стандартните рамки, с отдаване на дължимото внимание на различни подходи. Запазването докрай на мислене, отворено за нови идеи, е важно, дори когато анализът в ОВ, както е в конкретния случай, е започнал от една идея, виждане на заинтересована страна или политическо решение за това как дадено предложение за политика може и трябва да изглежда. Предварително зададената рамка от политики в конкретно анализираната област не следва да оказва влияние върху реално съществуващите други възможности за избор на модел на поведение, които да бъдат надеждно обосновани като алтернативни варианти на действие в процеса на оценка на въздействието.

Вариантите на действие трябва да бъдат ясно свързани с целите и да са пропорционални на разрешаваните проблеми. ОВ е призвана да предложи въздържание от намеса или обратното подходящи интервенции за разрешаване на проблемите. В последния случай тя следва да разгледа инструментите, чрез които да бъде осъществена всяка от интервенциите, като постави на анализ предимствата и недостатъците на всеки един от тях. Това най-общо могат да са регулаторни мерки, нерегулаторни мерки или комбинация от двете.

Регулаторните мерки включват приемането на правнообвързващи правила под формата на законови или подзаконови правни норми, които фиксират изискванията и предписват конкретно поведение на техните адресати - физическите и юридическите лица, държавата и нейните институции. Тяхното предимство е, че позволяват постигането на яснота относно очакваното правомерно действие и улесняват разпознаването на неправомерното такова. Те обаче често изискват значителен ресурс, включително човешки, организационен и времеви, необходими за тяхното разработване, приемане, въвеждане в действие, администриране, спазване и прилагане, което означава извършването на непосредствени разходи – веднага, още при тяхното разработване и най-често отдалечено във времето реализиране на свързаните с тях ползи и положителни въздействия.

Нерегулаторните мерки, наричани още алтернативни на регулирането, са интервенции с по-нисък интензитет от горните. Те включват действие или действия, при които публичната намеса в проблемните обществени отношения е значително по-лека. С такъв вариант не се въвежда радикална промяна в организацията на тези отношения, не се приемат изменения или допълнения в стратегическата или регулаторната рамка, а се предприемат действия, които са техни заместители. Класически примери за такива мерки

са *корегулирането*, *саморегулирането*, *квазирегулирането* и други подобни на тях. Предимствата при този тип интервенции са свързани със значително по-малките разходи на ресурси и възможността за често бързото проявление на техните положителни въздействия, когато е налице достатъчно подходяща среда за тях. Предвид необвързващия им характер обаче, тяхната ефективност може да се окаже спорна и разколебана. Това е валидно особено за държави като българската, при които има силно изразен регулаторен инстинкт всички проблеми да се решават чрез приемането на законодателство. Той, от своя страна, е довел до отглеждането на съответстващия му регулаторен рефлекс на адресатите, особено на администрацията, да не се признава валидност и стойност на никакви други правила освен на такива, съдържащи се в законовите и подзаконовите нормативни актове.

Отчитайки посочените дотук в настоящата ОВ качествени и количествени данни и дефинираните от нея проблеми, вариантите на действие, които предстои да бъдат оценени, търсят оптималния баланс на правата и интересите на неплатежоспособните длъжници и правото на собственост на техните кредитори, между сигурността на стопанския оборот в смисъла на отговорност и изпълнение на поетите дългове и възможността за „втори шанс“ за изпадналите в неплатежоспособност добросъвестни длъжници, между рестрикцията и защитата на правата на гражданите. В тази връзка следва да бъде отчетено, че широко споделяно в правната теория и практика е разбирането, че налагането на твърде стриктна законодателна регламентация и контрол за сметка на създаването на повече възможности за избор на поведение и права на адресатите на регулирането би могло да доведе по-скоро до задълбочаване отколкото до разрешаване на проблемите.

В настоящата ОВ са разработени, представени, поставени на задълбочен анализ и оценени общо **4 варианта**.

Вариант 0: „Без действие“ е първият е задължителният нулев вариант, който служи за основа при теоретичното конструиране на т.нар. базисен сценарий. При него не се предлага интервенция, а въздържание от такава, като се разчита на това идентифицираните проблеми да се решат от само себе си, съответно от влиянието на други фактори на средата или в резултат от начина, по който съответната система от публични политики, мерки и институции функционира към момента. Този вариант, наричан още Вариант „Не прави нищо“¹⁵, означава да не се предприемат никакви действия на публична намеса в обществените отношения, които попадат в обхвата на действие на оценяваната политика. Той е задължителен за анализиране, предвид възприетите общи курс и тенденции за оптимизиране на законодателството и намаляване на административната тежест в ЕС, съвременните европейски подходи на по-доброто регулиране и принципът „Колкото по-малко, толкова повече“¹⁶, който действа в правото на ЕС и предполага приемането на ново законодателство само в краен случай, след изчерпване на целия инструментариум, който предлага действащата уредба, включително чрез нейното опростяване.

Останалите варианти съдържат предложения за конкретни интервенции, чрез които се преследва подобряване на съществуващата ситуация и разрешаване на установените проблеми. Това са:

1. Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“, който предвижда цялостна и радикална интервенция чрез уреждане на проблемните обществени отношения по първичен начин с нов законов нормативен акт;

¹⁵ От англ. Do Nothing Option.

¹⁶ От англ. Less is more.

2. **Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“**, който предвиждат конкретни интервенции на регулаторно ниво, чрез въвеждането на нормативни промени в действащата рамка от законови или подзаконови нормативни актове, уреждащи същата материя и

3. **Вариант 3: „Нерегулаторен“**, който разглежда възможното приложение на различни по своя характер „меки мерки“, които не предвиждат намеса на регулаторно ниво.

Въпросите относно правното и фактическото положение на физическите лица, изпаднали в неплатежоспособност, се преплитат с чувствителни теми като сигурността на стопанския оборот и правилното функциониране на вътрешния пазар, капиталовата адекватност на кредитните и финансовите институции и натрупването на необслужвани кредити, справедливото разпределение на делата и натовареността на съдебната система, проблемите пред регулацията на дейността на финансовите институции и дружествата за събиране на вземания. Проблемът, пред който се изправя настоящата ОВ, несъмнено е намирането на най-точния баланс между правата и интересите на физическото лице - длъжник и неговите кредитори, намаляването на бедността и социалното изключване, правото на собственост и др. Именно в резултат от този сблъсък между различни групи противопоставящи се или изключващи се социални явления и интереси, са изкристализирали няколко принципно различни подхода за организация или управление обществените отношения, свързани с явлението несъстоятелност на физическото лице.

Първият и вторият вариант (регулаторни) включват прилагането на мерки с възможно най-висок интензитет и степен на определеност. Тяхната непосредствена цел, отчетливо изразена при първия, ще бъде ясно и недвусмислено запълване на съществуващи дефицити в действащото българско законодателство, което се определя като изоставащо от останалите държави членки на ЕС, като единственото, което не съдържа някаква уредба на режим, институт или процедура за несъстоятелност на физическите лица. Подходът на регулаторната намеса основно се стреми към уреждане на производство за несъстоятелност, включващо широк набор от възможности като план за погасяване, възможности за споразумения с кредиторите, опрощаване на задължения, посредством който в пълна степен да се постигне справедливо удовлетворяване на кредиторите и освобождаване на добросъвестния длъжник от заплащане на определени вземания. Всичко това е непосредствено продиктувано от обществените очаквания, стандартите и изискванията на актовете на ЕС и особеностите на националната правна система.

Поначало при всеки регулаторен вариант, на първо място се прибегва до разработването и въвеждането на адекватни инструменти за правно регулиране, насочени към подобряване на действащата нормативна уредба. Когато проблемите са от такова естество и с такъв интензитет, че не могат да бъдат разрешени чрез подобни действия, се обмисля приемането на изцяло нов закон, който чрез общо, задължително за всички и всеобхватно действие да уреди трайно и по първичен начин обществените отношения, засегнати от проблемите.

От една страна, възприетият до момента подход на правно регулиране на обществените отношения, породени от възникването на неплатежоспособност на физическите лица у нас, демонстрира партикуларност и разпокъсаност. Настоящата правна уредба, регламентираща отношенията на кредиторите с неплатежоспособните длъжници, е непоследователна и неунифицирана, което пречи на нейното тълкуване, а то е от изключително значение за правоприлагането. Нейната ригидност често не позволява

бързото удовлетворяване на кредиторите в ситуация, при която добросъвестният длъжник е изпаднал в забава и не е в състояние да изпълни задълженията си.

Днес у нас, нерядко производствата по събиране на вземания се превръщат в дългогодишна и безрезултатна дейност, която генерира значителни разходи както за едната, така и за другата страна, вкарвайки ги в задънена улица. Често процесът по изпълнение срещу неплатежоспособния длъжник преминава през тежки, скъпоструващи за него и за кредитора фази като уговаряне на способи за доброволно изпълнение, заповедно производство или исково производство, изпълнително производство, включително цедиране на вземания, без да се постигне съществен резултат. Това натоварва неимоверно и правоприлагащите органи. Показател за това е делът на заповедните производства в общата практика на районните съдилища. В дялово сечение за 2021 г. те представляват 47% от делата на съда (187 689 броя)¹⁷. В не малка степен тези производства и тяхната правна уредба са неясни, както за длъжниците, така и за кредиторите, включително за тези, разполагащи в широк набор от ресурси и компетентен човешки капитал. Непоследователни понякога са и разбиранията относно нейното прилагане на съдебните органи. За това свидетелстват големият брой тълкувателни решения на Върховния касационен съд и противоречивата съдебна практика в областта.

Тези обстоятелства се отразяват негативно върху обществото като цяло, акумулирайки множество социални и икономически проблеми. В институционален аспект, липсата на последователност и унифицираност на правната уредба затруднява изключително много правоприлагането, както от гледна точка на адресатите на регулирането, така и от тази на компетентните органи, натоварени с различни функции в процесите по доброволно и принудително събиране на вземания и несъстоятелността.

Липсата на нарочен механизъм, отговарящ на необходимостта от ясни и ефективни правила, регулиращи обществените отношения, свързани с неплатежоспособността и несъстоятелността на българските граждани, значително затруднява упражняването на правата и задълженията на правните субекти, участващи или засегнати от тези отношения. Приложимата за тях правна уредба е недостатъчна и фрагментарна, неясна и сложна, което има пряко негативно влияние върху правоприлагането и оттам върху ефективността и ефикасността в областта от обществения живот, в която те се реализират. Това пречатства и придържането на страната ни към съвременните европейски принципи за укрепване на доверието във финансовата и кредитната система и правната сигурност на гражданите и стопанския оборот.

Националното законодателство е призвано да осигури изпълнение, спазване и прилагане на нормите и изискванията на правото на ЕС, което означава съответствие и гарантиране постигане на целите на правната уредба, въведена на ниво ЕС. А една от основните цели на ЕС в разглежданата област гласи, че е необходимо държавите членки да осигурят достъп до ефективни национални рамки за несъстоятелност на лицата с финансови затруднения, които им позволяват да продължат да осъществяват дейност, било то изцяло или отчасти, като се гарантира, че почтените несъстоятелни или свръхзадължени лица, които са в риск от неплатежоспособност, 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 следва да се подобрява, по-специално чрез скъсяване на тяхната

¹⁷ Източник: Висш съдебен съвет.

продължителност¹⁸. Националното ни законодателство не е в унисон с това виждане, като нерядко води до правна несигурност и значителни разходи за кредиторите при възстановяване на техните вземания. То допринася включително и за задълбочаващата се социална стигма на изпадналия в неплатежоспособност длъжник.

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

Подобряването на правните и икономическите условия в дадена сфера от обществения живот чрез усъвършенстване на регулирането на действащите в нея обществени отношения като процес може да включва различни по своята природа действия и мерки според дефицитите, които следва да бъдат адресирани като:

1. приемане на изцяло нов законен нормативен акт, който да кодифицира и концентрира досегашната правна уредба и да уреди по нов и първичен начин проблемните обществени отношения;

2. промяна в действащата правна уредба с цел нейното цялостно усъвършенстване чрез някои от познатите и утвърдени в ЕС подходи на опростяване, консолидиране и унификация.

Крайният преследван резултат от тези действия следва да е един и същ – приемането на ясна, разбираема и непротиворечива национална уредба, която води до изчерпателно и пълно, съответстващо на правото на ЕС и на приложимите за държавата ни международни инструменти, регулиране на обществените отношения в разглежданата област.

Оценяваните тук два регулаторни варианта са разработени и поставени на аналитично изпитание и задълбочено изследване в ОВ в отговор именно на вече посочените проблеми и техните двигатели. Те предвиждат провеждането на адекватна на съществуващите нужди интервенция, водеща до промяна в действащото до момента регулиране. Решението за избор на най-подходящите мерки, чрез които тази интервенция ще бъде реализирана, дали това да е изцяло нов закон или промени в съществуващата правна уредба, ще бъде взето в края на ОВ след анализа на въздействията и сравняването на вариантите, според техните ползи и разходи, рискове и по множеството други критерии, включени в методологическата рамка на оценката.

Третият вариант, алтернативен на първите два, е подходът на регулиране на несъстоятелността на физическите лица чрез разглеждането ѝ основно като социален проблем, посредством различни методологически или практически инструменти, които нямат правнообвързващ характер, но потенциално биха могли да доведат до разрешаване на идентифицираните проблеми, при едновременно реализиране на заложените цели. Той се концентрира върху предотвратяване на възможностите за изпадане в неплатежоспособност на физическите лица чрез механизми за планиране на изпълнението,

¹⁸ Преамбюл на Директива (ЕС) 2019/1023.

достъп до специализирано финансово консултиране¹⁹, инструменти за ранно предупреждение за изпадащите във висока задлъжнялост лица, национална информационна кампания „Не задлъжнявай“, обучение по финансова грамотност в рамките на средното образование, подкрепа от експерти от държавната администрация чрез отваряне на телефонна линия и интернет портал за консултации, и подобряване на способите за извънсъдебно удовлетворяване на техните кредитори, включващи използването на отделни правни и извънправни инструменти, включително медиация.

Накрая, вариантът, който бъде препоръчан от ОВ, преди всичко ще следва да води до максимално постигане на целите при оптимално справяне с проблемите, което означава, че той следва да неутрализира проявлението на техните двигатели или да прекъсва причинно-следствената връзка между тях, проблемите и техните последици.

4.0. Вариант 0: „Без действие“

При нулевия вариант се изхожда от позицията, че когато проблемът възниква в среда, в която действат дългогодишно установени демократични традиции или на ниво работни процеси на публичните институции и администрация, функционирали продължително време при спазването на утвърдени стандарти за качество на извършваната дейност, би било по-ефективно и ефикасно засегнатите обществени отношения да се оставят да се регулират сами – от самата среда, от самите стандарти и работни процеси, като се направи обосновано предположение, че проблемът би се саморазрешил без каквато и да е външна намеса.

Вариант 0: „Без действие“ е за предпочитане и в случаите, когато има достатъчно доказателства, че проблемът не е свързан с липсата на въведени мерки за регулиране, а по-скоро с лошо правоприлагане или недостатъчна степен на постигане на поставените цели. Вариантът е най-подходящ и в случаите, когато са налице достатъчно факти и фактори от обективната действителност, като например трайно възприети съдебна и административна практика, превърнати в работна култура най-добри практики на дейност или високо ниво на правосъзнание на лица, общности и институции, които правят достатъчно реалистична вероятността набелязаните проблеми да се разрешат от само себе си.

С Тълкувателно решение № 2 от 26.06.2015 г. по тълкувателно дело № 2/2013 г. Общото събрание на гражданската и търговската колегия на Върховния касационен съд променя някои от схващанията относно смисъла и приложението на закона, възприети в дотогавашната практика на съдилищата, касаеща отношението между образуването на изпълнителното производство и прекъсването и спирането на погасителната давност спрямо вземането, за което то се отнася. Според него, подаването на молба за издаване на изпълнителен лист на несъдебно изпълнително основание не представлява предприемане на действие за принудително изпълнение, което според ЗЗД води до прекъсване на давността. Вярно е, сочи ВКС, че съгласно чл. 116, б. "в" ЗЗД давността се прекъсва с предприемането на действия за принудително изпълнение на вземането, но изпълнителният процес не съществува сам по себе си, а само доколкото чрез него се осъществяват един или повече конкретни изпълнителни способности. Затова не са изпълнителни действия и не

¹⁹ България се характеризира с особено висок дял на гражданите, които не се ползват от финансови услуги или са с ниска финансова грамотност. Вж. George Bogdanov and Boyan Zahariev. Access to essential services for low-income people. ESPN Thematic Report on Access to essential services for low-income people. Bulgaria, 2020. European Social Policy Network (ESPN). p. 10.

прекъсват давността образуването на изпълнително дело, изпращането и връчването на покана за доброволно изпълнение, проучването на имущественото състояние на длъжника, извършването на справки, набавянето на документи, книжа и други подобни.

Със същото тълкувателно решение ВКС обявява и становището си, че счита Постановление на пленума на Върховния съд № 3/1980 г. за загубило значението си. Според това последното погасителна давност не тече докато трае изпълнителният процес относно принудителното осъществяване на вземането. Изпълнителният процес също е съдебен процес и при образуван такъв не е необходимо да се предприемат нови действия за принудително изпълнение за прекъсване на погасителната давност, защото такава не тече.

Новото виждане на ВКС е следното. Съгласно разпоредбата на чл. 116, б. "б" ЗЗД погасителната давност се прекъсва с предявяване на иск или възражение или на искане за почване на помирително производство, но ако искът или възражението или искането за почване на помирително производство не бъдат уважени, давността не се смята прекъсната. От тази разпоредба може да се направи изводът, че след като законодателят не урежда прекъсване на давността със започването на производство, в което длъжникът участва, още по-малко би могъл да уреди прекъсването ѝ със започването на производство, в което длъжникът не участва и няма как да узнае за него, освен при започването на друго производство - това за принудително изпълнение.

Основният пробив, който се прави с новото предложено тълкуване и прилагане на закона от ВКС, е във виждането, че погасителната давност спрямо едно вземане не спира да тече по време на изпълнителния процес за неговото принудително събиране. Ако един кредитор бездейства и не предприема активно поведение в рамките на принудително изпълнение, той е заплашен, както от прекратяване на изпълнителното дело, така и от погасяване по давност на неговото вземане.

Във всички случаи с тълкувателното решение на ВКС от 2015 г. се поставя началото на преосмислянето на действалото към онзи момент законодателство, с цел намирането на разрешения на проблеми, като този със значителната продължителност на изпълнителните производства и крайно негативната за гражданския оборот фигура на „вечния длъжник“. Счита се, че налагането в практиката на въпросното решение като краен резултат би могло да доведе до някакъв, макар и ограничен ефект на обявяване в несъстоятелност на физическите лица (личен фалит) и да създаде възможност на добросъвестния длъжник след определен период от време да преодолее своята задлъжнялост.

В средата на 2020 г. група народни представители внасят в НС Законопроект за допълнение на Закона за задълженията и договорите²⁰, с който се предлага въвеждането на 10-годишна абсолютна погасителна давност по отношение на частните задължения на физическите лица. Един от основните изтъкнати мотиви за приемането на закона е, че България е единствената държава членка на Европейския съюз, която не е въвела абсолютната погасителна давност за задължения на граждани или процедури за потребителска несъстоятелност. У нас липсва уредба, която да дава възможност на физическо лице, изпаднало в невъзможност да заплаща своите изискуеми задължения, да започне процедура по обявяване на фалит или да се освободи от задълженията си след изтичане на определен период от време. Още в процеса на обсъждането в комисиите на НС на законопроекта, представителите на Министерството на правосъдието акцентират върху необходимостта от транспониране на Директива (ЕС) 2019/1023 на Европейския парламент

²⁰ Вх. № 054-01-56/25 юни 2020 г.

и на Съвета от 20 юни 2019 г. 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.

В мотивите към законопроекта се казва още, че в последните години се наблюдават редица случаи на изпълнителни производства срещу граждани, които продължават по 10, а в някои случаи и по 15 и повече години. През цялото това време на длъжника се начисляват лихви, такси и разноски, които в повечето случаи многократно започват да превишават главницата. В българското законодателство има добре уредена процедура за обявяване на неплатежоспособност на търговци, но липсва каквато и да е възможност едно физическо лице, което не упражнява търговска дейност, когато не може да погаси своите изискуеми задължения, да започне процедура по фалит или да се освободи от задълженията си след изтичане на определен период от време.

В повечето европейски държави има въведени регулации за потребителски фалит или абсолютна давност²¹. България остава единствената държава членка на Европейския съюз към настоящия момент, в която липсва уредба на абсолютна давност за задълженията на граждани или на процедури на потребителска несъстоятелност. Въвеждането на 10-годишна абсолютна погасителна давност по отношение на задълженията на физическите лица представлява бързо и ефективно решение за избягване на съществуването на фигурата на „вечния длъжник“, според вносителите на законопроекта.

Измененията в ЗЗД са приети в края на 2020 г. и са в сила от средата на 2021 г. Според новата редакция на чл. 112 ЗЗД с изтичането на десетгодишна давност се погасяват парични вземания срещу физически лица, независимо от прекъсването ѝ, освен когато задължението е отсрочено или разсрочено. Въпреки, че с тълкувателното решение на ВКС от 2015 г. и с новата уредба в ЗЗД от 2021 г. е постигнато приближаване на националното ни законодателство и правоприлагане към актуалните изисквания и стандарти на правото на ЕС в същата материя, тя не би могла да се възприеме като форма на регламентация на някакви мерки за защита при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица и на вид гаранции за удовлетворяване на техните кредитори.

4.1. Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“

Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“ се поставя на преценка и задълбочен анализ от ОВ в отговор именно на необходимостта от усъвършенстване на действащото законодателство, което да допринесе за възможно най-ефективно и ефикасно постигане на поставените цели, включително ограничаване на регулаторната и административната тежест, налагана на адресатите на регулирането и оптимално улесняване на дейността на правоприлагащите органи и институции.

Изборът разрешението на идентифицираните от ОВ проблеми при едновременното постигане на поставените от нея цели да бъде извършено по пътя на регулаторната намеса чрез изцяло нов закон означава прилагане на всички или някои от европейските подходи на *систематизация*, *кодификация* и *концентрация* на правната уредба на неплатежоспособността и несъстоятелността на физическите лица. За разлика от

²¹ Виж сравнително изследване на режимите за несъстоятелност на физическите лица в: Личен фалит: социални измерения и икономически ефекти. Съвет по Икономически и Публични Политики, 2021.

стандартните правотворчески прийоми, то няма да се свързва с предприемането на съвкупност от действия, при която всички действащи правни норми, институти или актове, представляващи относително обособен комплекс от инструменти, предназначени за регулиране на определен кръг или сегмент от обществените отношения, приети в рамките на даден период от време, ще приключат съществуването си в настоящия си вид. Те няма да бъдат извадени от досегашното си битие, от заеманото от тях място в правната система, няма да загубят своята текуща логика на действие и въздействие и няма да бъдат преработени, инкорпорирани и съсредоточени в един изцяло нов общ нормативен акт.

Разглежданият тук подход ще бъде различен. Освен стандартите и изискванията по действащото право на ЕС, на които националното законодателство не отговаря, налице е и коренно променена социално - икономическа и политическа ситуация в страната, региона и света, която най-общо може да се определи като невиждана в последните три и повече десетилетия кумулация на кризи с неизвестни към момента последици. Това води до възникването на качествено нови социални цели и предизвикателства, на които националното законодателство следва да намери най-адекватния отговор. Този вариант следва да запълни съществуващите дефицити чрез правна уредба на комплекс от мерки, уреждащ трайно и изчерпателно и по отговарящ на съвременните изисквания начин обществените отношения, възникващи при и по повод изпадането на добросъвестното физическо лице в неплатежоспособност. С него следва да се предложи регламентирането на изцяло нов за българската действителност правен институт, този на несъстоятелността на физическите лица, посредством самостоятелен законов нормативен акт, който освен че ще регулира по първичен начин посочените обществени отношения, ще се интегрира безпроблемно и моментално в действащата национална правна уредба, уреждаща близки и сходни на него институти като този на погасителната давност и на търговската несъстоятелност, без да влиза в колизия с тях или да води до правен дуализъм.

Новият нормативен акт следва значително да допринася за ефективно реализиране на правата на българските граждани и укрепване на правната и икономическа сигурност при изпадането в неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица. Той следва да предлага повече възможни решения при добросъвестност на участниците в гражданския оборот и изпълнението на задълженията на физическите лица. От друга страна той следва да предвиди и обратния механизъм, този за изпълнение на задълженията на недобросъвестните длъжници. От новият закон следва да се очаква и да уточни и стабилизира донякъде недокрай изяснения ефект от промените в действащото ни законодателство, въведени с допълненията в ЗЗД, в сила от 02.06.2021 г., с които беше въведена т.нар. „абсолютна давност“. С нея се погасява процесуалното право на иск, съответно правото на принудително изпълнение, но без да се погаси самото задължение - *naturalis obligatio*, т.е. не се предвижда отпадането на дълга на длъжника като субективно материално право, изпълнението на който ще се счита за редовно и не може да се претендира обратно²². Нито тази нова законова уредба, нито изобщо действащата

²² Вж. сравнението между абсолютния давностен срок и института на опрощаването на дълг в: Бъчварова, М. Проблемът за потребителската несъстоятелност в България – еволюция от обществен към правен институт. JELK15, Годишник на Икономически университет – Варна, 91/ 2021 с. 94.

регламентация на давностните срокове по ЗЗД, отговарят на актуалните изисквания и тенденции на правото на ЕС при организацията на тези специфични обществени отношения, възникващи при и по повод несъстоятелния длъжник физическо лице. От друга страна, дори и да се приеме, че ГПК установява достатъчно справедлив режим на несеквестируемост и охрана на номиналните жизнени потребности на индивида, така уреденото у нас изпълнително производство може с десетки години да създава излишни затруднения като висящи запори върху банкови смети, които не могат да бъдат прекратени (с това и блокирани банкови карти), запори на и без това изведени от експлоатация моторни превозни средства, ненужни възбрани на имущество и др. От това често полза не извлича дори самият кредитор, чиято единствена роля може да се окаже сведена до заплащането на такси и разноски за образуване и водене на изпълнително производство, имуществено проучване на длъжника, извършване на описи, безрезултатни публични продани и тяхното разгласяване и др.

В конкретния случай изследваният подход представлява закон със свои собствени цели, с нова интервенционна логика, въвеждащ нови понятия и установяващ самостоятелна архитектура на уредба, чрез който да се постигне нова организация на проблемните обществени отношения. И всичко това следва да бъде насочено към постигане на по-сигурна икономическа и правна среда, в която живеят и оперират българските граждани, чрез гарантирането на закрила и предоставянето на втори шанс за физически лица, изпаднали във финансови затруднения или неплатежоспособност, възможност за справедливо удовлетворяване на кредиторите и защита на обществения интерес. Това може да се постигне чрез изчерпателност на правната уредба, облекчаване на регулаторната и административната тежест, включително оптимизиране на структурата, координацията и работните процеси на правоприлагащите органи и институции.

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

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

продължи дейността си, като се съхрани стойността на активите му по време на преговорите.

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

Производството по несъстоятелност на търговците и това на физическите лица са изцяло различни институти, независимо че споделят някои общи белези. Въпреки, че и двете са насочени към справедливото удовлетворяване на кредиторите и финансовото оздравяване на длъжника, търговската несъстоятелност е предвидена с оглед на правомерното възстановяване на баланса в стопанската област и укрепване на търговския обмен, а задачата на втората не е пазарна. Тя е възстановяването на нормосъобразните отношения в гражданския оборот, чрез подпомагане социалната и трудовата активност на длъжника и неговото семейство, гарантираща им възможност да посрещат своите основни жизнени потребности. Производството по несъстоятелност по търговското право се открива както при несъстоятелност, така и при свръхзадълженост на дадено дружеството (за капиталовите такива), като изрично законът е дефинирал и отграничил тези понятия. Те са самостоятелни основания. В сферата на физическите лица, свръхзадължеността не е основание за инициране на производство по несъстоятелност. Производството по несъстоятелност на физическото лице не представлява и процедура, идентична на стабилизацията, така както тя е уредена по Търговския закон. Друга съществена отклика между двата института е, че производството по несъстоятелност на физическото лице следва да се открива само по молба на самия длъжник, който има най-големия правен интерес да го стори, тъй като може да получи опрощаване на задълженията си към кредиторите с неудовлетворени вземания след изтичане на определен срок. В този смисъл физическото лице може доброволно да иницира такова производство при своята неплатежоспособност, ако желае, докато чл. 626, ал. 1 от ТЗ разписва задължение за търговеца да стори това.

В процесуалноправен аспект, самостоятелното производство по несъстоятелност на физическите лица също трябва да се различава от това на търговците, във всяка една от своите фази и етапи. В този смисъл, възможно е да има сходство или някакво припокриване между правната уредба на процеса за физическите лица и този за юридическите лица и търговците, но нормите относно вторите могат да имат единствено субсидиарно приложение. По същия начин, субсидиарно приложение спрямо неплатежоспособността и несъстоятелността следва да намери и ГПК. Но по отношение на несъстоятелността, там, където действието на позитивните разпоредби е било насочено към субекта търговец, би било неправилно да се прилагат еднакво и спрямо правната личност – физическо лице.

Новият закон следва да включва изцяло нови, собствени легални дефиниции и правни конструкции. Място в несъстоятелността на физическите лица не могат да намерят механизмите за ранно предупреждение, така както са уредени при търговската несъстоятелност, принципът за втория шанс на предприемача, начинът на водене на

регистър за несъстоятелните търговци – с оглед съблюдаване правата на гражданите по Общия регламент относно защитата на данните²³.

Смисълът на този вариант и поставянето му като обект на ОВ е в намирането на най-добрия баланс на интересите на кредитора и длъжника - физическо лице, отчитайки по ясен и непротиворечив начин личната сфера на длъжника, който е човешко същество. С оглед гарантиране правата на човека в максимална степен, законът следва да търси и моралните, етичните аспекти по отношение на личността на длъжника, да защити неговото право на труд и достоен живот, който за разлика от юридическото лице, задължително следва да продължи да съществува и след реализиране на процеса по несъстоятелност. Още повече, това е редно да се случва така, че да осигурява охрана на правата му, включително и тези на неговото семейство, предоставяйки им възможност да посрещат своите основни жизнени потребности, но само тогава, когато същият е честен и открит и търси начини да се издължи в максимална степен, като не чака да се възползва от възможността за погасяване на задълженията съгласно последните промени в давността по ЗЗД. Т.е. той следва да е достатъчно енергичен и активен в посока гарантиране на интереса и на своя кредитор. Засегнатите права и интереси на кредиторите следва да бъдат достатъчно добре подсигурени, така че производството по несъстоятелност в действителност да реализира своите цели. Но също както при длъжника, поведението на кредиторите следва да бъде отговорно, те трябва да декларират и поддържат своя интерес от изпълнението на длъжника. Целта е законът да реализира своята функция, предлагайки механизми кредиторът да бъде удовлетворен във възможно най-висока степен. Както бе посочено, действащото законодателство, регламентиращо изпълнителното производство, не винаги води до задоволителен резултат, както и се характеризира с множество значими слабости като високи разходи, времеемкост и сложност.

Чисто технически, предметът на нормативния акт следва да включва правен механизъм, обхващащ целия спектър от обществени отношения и проявленията в заобикалящата ни среда на явлението неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лице. Заглавието на закона трябва да отразява ясно, кратко и точно областта, която той регулира. То трябва да бъде достатъчно информативно и достъпно за обикновения гражданин, който не се очаква да разполага със специализацията и компетентността на търговеца. Най-подходящото понятие, което може да бъде употребено за целта, е „несъстоятелност на физическите лица“. Това, от една страна, ще адаптира новия институт към българската правна действителност и добре познатото ни название, ще го синхронизира с европейската такава, а от друга страна, ще избегне негативната конотация на термините „банкрут“²⁴ или „фалит“, с които борави наказателното право.

²³ Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО.

²⁴ Произлязло от италиански език – „banca rota“. Състояние, при което фалиралите са чупели масите или бюрата. Вж. Доклади: Съвременен български език. Издателство на Българска академия на науките, 1987 г., с. 144.

Целите и принципите на закона трябва да бъдат ясно и недвусмислено дефинирани, като: осигуряване на едно общо производство, което да бъде бързо и икономично²⁵; възможно най-справедливото удовлетворяване на кредиторите на неплатежоспособния длъжник; възможност за освобождаване на добросъвестния неплатежоспособен длъжник от заплащане на неудовлетворени вземания с изтичане на определен срок. Въпреки изключителното многообразие от различни практики в европейски и световен мащаб, производството в България следва да се инициира от длъжника, без той да е длъжен да стори това. По този начин ще се постигнат множество положителни ефекти, включително като бъде насърчено доброволното изпълнение на задълженията и така бъдат избегнати негативите и обструкциите от процесуалната принуда и множеството висящи с години дела за събиране на вземания. Производството следва да гарантира и правото на жизнен минимум на длъжника, като определи възможност за издръжка и справедлив праг на възможността да запази правото си на собственост върху определени свои вещи, които да не попадат в масата на несъстоятелността. Те трябва да бъдат изрично определени, като може да бъде прието като удачно същите да бъдат наречени и „несеквестрируеми“, с оглед факта, че гражданите познават добре смисъла и значението на понятието.

Твърде обхватното поле на действие на един бъдещ закон, уреждащ материята на несъстоятелността на физическите лица, предполага и изключително широкия субективен състав на закона. Преките участници в тези отношения трябва да бъдат освен неплатежоспособният длъжник, също и неговите кредитори, синдикът и съдът. С оглед на това един бъдещ закон трябва да дава и възможно най-ясните легални дефиниции, които да бъдат приложими единствено за несъстоятелността на физическите лица.

Длъжникът следва да е физическо лице, с център на жизнените интереси в България. Той не следва е търговец по смисъла на ТЗ, нито и предприемач, нито потребител (което би ограничило кръга на субектите единствено до длъжници на доставчици на услуги като банки, комунални дружества и пр.), както е закрепено в Директивата²⁶. На първо място той трябва да е добросъвестен. С нормативния акт следва да се цели именно да бъде насърчена добросъвестността на неплатежоспособното лице, която нерядко в производствата по събиране на вземания може да се постави под въпрос. Изискването за добросъвестност трябва да се отнася както до упражняването на правата в същинското производството по несъстоятелност, така и в периода преди неговото образуване. Принципът за добросъвестност следва да е достатъчно ясен, широк и пространен, включително и в неговия чисто житейски смисъл, което да установява необходимост правата на длъжника да се упражняват честно, открито, с грижата на добър стопанин и съгласно морала и добрите нрави. Обратното, недобросъвестността трябва да има универсално приложение както като невъзможност за образуването на предвиденото производство, така и по отношение на неговото прекратяване във всяка една негова фаза. Това предполага, че всяко отклонение

²⁵ По този начин косвено законодателят следва да даде и добрия пример, за сметка на търговската несъстоятелност в България, която в сравнение със средноевропейската, отнема около 1/3 повече време. Вж. фигурата в: Doing Business, Economy Profile of Bulgaria. World Bank Group, 2020. p. 64.

²⁶ За дефиниция на предприемач може да се приеме това лице, което упражнява стопанска дейност, занаят или професия, доколкото неговото предприятие по предмет и обем не изисква воденето на делата по търговски начин.

от добросъвестността ще означава както невъзможност за образуване, така и прекратяване на започнатото производство, без да възникват благоприятни за длъжника последици. Дори обратното, длъжникът следва да бъде отговорен, ако инициира производство, като е наясно, че няма основание за това или цели да увреди своите кредитори.

В светлината на установените принципи в българската съдебна практика, длъжникът следва да е длъжен да изнася пред съда и синдика само истината за своето имущество, да не създава опасност за интересите на кредиторите, да оказва пълно съдействие на правоприлагащите органи²⁷. Той трябва да цели да удовлетвори всички свои кредитори, което означава, че трябва да вземе мерки те да бъдат уведомени и наясно с производството.

На следващо място, трябва да бъде определена фигурата на неплатежоспособността по ясен и недвусмислен начин. Тя трябва да се фиксира, както във времево, така и в количествено отношение. Поради ежегодно нарастващите разходи на населението, характерът на неплатежоспособността, като номинална стойност, не следва да бъде точно определяна, а трябва бъде дефинирана динамична такава, закрепена към обективен източник, като например определен процент или брой минимални или средни работни заплати. Критерият за време също трябва да бъде прецизиран – да не е нито твърде дълъг, нито твърде кратък, като се определи справедлив и разумен срок за потвърждаване на обективната невъзможност, в която е изпаднал длъжникът. При определяне на общия размер на задълженията, които обуславят неплатежоспособност на длъжника, законопроектът следва да съобрази и линията на бедност в Република България. По данни на НСИ, през 2023 г. линията на бедност общо за страната е 637.92 лв. средномесечно на лице от домакинство, при който размер на линията под прага на бедност са били 1 325 900 лица, или 20.6% от населението на страната, а при изключване на пенсиите и останалите социални трансфери, равнището на бедност нараства до 45,3 % от населението²⁸. Въвеждане на твърде висок общ размер на задълженията, като елемент от изискването за неплатежоспособност на длъжника – физическо лице, е от естество да ограничи достъпа до производството на лицата, които живеят под прага на бедност и съставляват голям дял от населението на Република България. И въпреки своята неплатежоспособност, за да не бъде безсмислен процесът по възможно най-справедливо удовлетворяване на кредиторите, длъжникът следва да разполага и с известно имущество, което е достатъчно, за да покрие разходите на производството и частично да удовлетвори вземанията към него.

Насрещната страна в разглежданото правоотношение са кредиторите. Те следва също да бъдат изчерпателно изяснени като кръг от правни субекти. Кредиторите в производството са лицата, чиито вземания са включени в одобрения от съда списък на приетите вземания, като техните права за участие в събранието на кредиторите, както и редът за удовлетворяване на вземанията им също следва да са самостоятелно уредени. Изисква се те също да бъдат почтени, като производството следва да сведе до минимум

²⁷ Относно обективните критерии на Световната банка по отношение на длъжника: Working Group for the Treatment of the Insolvency of Natural Persons. Report No: ACS6818, The World Bank, pp. 64-68.

²⁸ Национален статистически институт - Индикатори за бедност и социално включване: https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/SILC2023_08NKATC.pdf

възможността те да шиканират и бавят процеса, или да пречат на останалите кредитори, включително и да употребяват способности за принуда върху длъжника.

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

От особена значимост ще е и определянето на подсъдността, т.е. на компетентния орган, пред който ще се открие производството, както и принципите, от които той ще се ръководи. С оглед укрепване на правната сигурност и максималната защита на правата на участниците в производството и утвърдената практика, законът трябва да предвиди, че това ще е окръжният съд по постоянния адрес на длъжника. Определената от закона подсъдност за делата по несъстоятелност не бива да бъде „спазарявана“ с длъжника, т.е. подсъдността не следва да може да се договаря. За да се гарантират правата му като потенциално по-уязвима страна, както и за да бъде постигната бързина и ефективност на производството, нормативният акт трябва да се погрижи да бъде засилен и принципът за служебното начало в производството. Срокът за разглеждане на молбите следва да бъде достатъчно кратък. С оглед икономичност и сигурност за страните, съдът по свой почин може да установява факти и да събира доказателства, които са от значение за постановяваните в производството актове, включително да назначи вещо лице за изясняване на обстоятелства, да налага обезпечителни мерки и ограничения върху действията и дейността на длъжника и други подобни.

Трябва да се уреди и възможността за обжалване актовете на съда, под общото правило, че постановените от окръжните съдилища решения и определения подлежат на въззивен контрол. Решенията и определенията, с които се отказва образуване на производство по несъстоятелност или производството се прекратява, следва да подлежат на обжалване по реда на ГПК.

Изключително важно е производството да е съобразено с ограничените възможности на неплатежоспособния длъжник да заплаща разноските за производството, като дължимата държавна такса, възнаграждението на синдика, разходите за попълване, управление, оценяване и разпределение на масата, определената издръжка на длъжника и на неговото семейство следва да са максимално ниски. От кредиторите не следва да се очаква да заплащат разноски, тъй като производството е по инициатива на длъжника. Последният трябва да подхожда сериозно и да ги заплаща. С оглед максимална икономия, законът следва да предвиди таксите по производството да бъдат прости. Принципът на икономия следва да бъде прилаган и при определянето на възнаграждението на синдика, който едновременно трябва да бъде стимулиран да извършва бързо и правомерно своята дейност, и едновременно не следва да черпи прекомерни ресурси, които биха били непосилни за неплатежоспособния длъжник.

С оглед опазване на публичния интерес и поради правата на третите лица и кредиторите, следва да се установи единен и достъпен публичен регистър за несъстоятелността на физическите лица, информацията в който да бъде актуална и да се актуализира по-активно от тази в регистъра на несъстоятелността на търговците.

Регистърът трябва да позволява да се добие информация относно датата на молбата за откриване, предявяването на вземания, дали е актуално или пък е приключило производството. Той трябва да предлага широк набор от възможности за търсене, включително и възможност да бъде употребявана автоматично от банки, финансови институции и дружества, предлагащи комунални услуги, но при изключително стриктно съблюдаване защитата на личните данни на физическите лица. В този смисъл, единната информационна система на съдилищата трябва да бъде сериозно надградена. Необходимо е се предвиди срок, след който записът по едно приключено производство да се премахва.

В процесуален аспект, фазите на производството също следва да бъдат ясно дефинирани. Нормативният акт следва да предвижда общо, икономично и ефективно производство. То трябва да преминава през определени етапи като проверка по допустимост на молбата, откриване на производство по несъстоятелност, неговото приключване с решение за обявяване на неплатежоспособността на длъжника, процедура по установяване на вземанията и на имуществото за целите на попълването на масата на несъстоятелността; предлагане и утвърждаване на план за погасяване на задълженията, обявяване в несъстоятелност и други. За да се спести време и да се облекчи в достатъчна степен, процесът трябва да бъде лишен от възможността, дадена при несъстоятелността на търговците, да могат да бъдат подавани преферентни и отменителни иски, тъй като нарушените права на кредитора от този порядък следва да се считат за недобросъвестност на длъжника и производството ще трябва да се прекрати.

Производството следва да се образува по молба на длъжника, която законът следва да се погрижи да бъде достатъчно пълноценна и аргументирана, включваща подробен списък на кредиторите на длъжника, информация за имуществените права и други данни, за да позволи на съда да направи преценка за твърденията на длъжника за настъпила неплатежоспособност и добросъвестно поведение. Длъжникът следва да предложи план за погасяване на неговите задължения заедно с молбата. С оглед опазването на неговото имущество, законът следва да предвиди обезпечителни мерки като спиране на изпълнението срещу него и други способности, които да осигурят защита на имуществените права на длъжника.

Съдът от своя страна следва да вземе предвид условията за откриване на производство и когато те са налице, с решението си да обяви неплатежоспособността и в достатъчно разумен срок да свика първото събрание на кредиторите. Може да се определи и съответната издръжка за длъжника. Това е моментът, в който за длъжника законът следва да регламентира подходящи мерки с оглед ограничаване сключването на сделки по управление и разпореждане с имуществото му, както и специални правила за съдебната му и арбитражна защита по граждански дела.

Законът следва да урежда изчерпателно и реда за установяване на вземанията и на имуществото в масата на несъстоятелността, както и предявяването на вземанията на кредиторите. Преди да се пристъпи към осребряване на дадено имущество, задължително следва да се установят всички възможности за доброволно изпълнение на задълженията, включително чрез предлагане и утвърждаване на план за погасяване, както и чрез постигане на извънсъдебно споразумение между длъжника и кредиторите, включително за отсрочване и разсрочване. В интерес на страните, нормативният акт трябва да допуска длъжникът по

всяко време да може да договори паричното изпълнение на своите задължения към кредиторите, във всеки един етап от производството. Ако планът бъде приет от събранието на кредиторите и са спазени съответните за него изисквания, съдът може да го утвърди. При условие, че планът не бъде приет или дори предложен, съдът следва да обяви физическото лице в несъстоятелност, с което едновременно да наложи и съответните мерки за опазване на имуществото му. Обстоятелството по обявяването трябва задължително да бъде вписано в нарочния за това регистър, след което синдикът следва да пристъпи към осребряване на имуществото на длъжника и разпределение.

Нормативният акт следва да предвиди изчерпателно и хипотезите за приключване и възобновяване на производството с решение на съда. С прекратяването следва да се прекратяват правомощията на синдика. За да се изпълни със съдържание принципът за втори шанс, непредявените в производството по несъстоятелност вземания и неупражнените права следва също да се погасяват.

Трябва да се предвиди, че неизплатените задължения на физическото лице, което е било добросъвестно и е заплатило разноски, както и удовлетворило със своето секвестрируемо имущество своите кредитори, се погасяват с изтичане на предварително определен в закона срок, считано от определен етап от производството, т.е. че е погасено материалното право на вземане, което кредиторите имат спрямо длъжника. С оглед защита интересите и на насрещната страна, ако в процеса по несъстоятелният длъжникът не разполага с имущество за да удовлетвори кредиторите си, може да се предвиди и по-дълъг срок за погасяване на неговите задължения. По този начин ще се гарантира, че опрощаването на задълженията му, бидейки последица от целия процес, ще се случи единствено и само при условие, че са изчерпани всички механизми за изпълнение и е даден достатъчно разумен срок, в който да се защити правото на собственост на кредиторите чрез възможността им да съберат своето вземане.

Нормативният акт трябва да отграничава и определен род вземания, които защитават определени важни обществени интереси, да не могат да се погасят с изтичането на тези срокове, като тези, обезпечени с ипотека, тези за непозволено увреждане и др.

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

Този вариант би могъл да се определи като вариантът, прилагащ способа на „по-лекото докосване“²⁹ при регулирането. При него не се въвежда радикална нормативна промяна, не се приема изцяло нов нормативен акт, а се предприемат отделни действия по усъвършенстване на правната уредба, която се съдържа в съществуващите нормативни актове. Този вариант е теоретично възможен, защото се отнася до настройка на действащите мерки по регулиране, чиито предмет представляват отделен род обществени отношения.

Основанията за това Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“ да бъде поставен на разглеждане и задълбочен анализ от ОВ са същите като при

²⁹ Букв. от англ. „Lighter touch“. Понятието в контекст на правно регулирането се използва още в началото на 90-те години на миналия век във Великобритания, когато е приет закон (The Broadcasting Act), който има за цел да реформира цялата система на британската телевизия. Законът довежда до премахването на основния регулативен орган на комерсиалната телевизия във Великобритания и замяната му с два нови органи, на които без да бъдат предоставени правомощията на стария регулативен орган, е дадено правото да приемат правна уредба с по-лек интензитет.

Вариант 1: установената необходимост от усъвършенстване на действащата национална правна уредба. Единствено интензитетът на регулаторната намеса в настоящия вариант е по-нисък и подходите, с които се предлага това да бъде извършено, са различни. Това са *опростяване, консолидиране и унификация* на действащата правна уредба.

Опростяването се изразява в извършването на действия по детайлизиране на действащи разпоредби, респективно по изменение, допълнение или отмяна на правни норми, правни институти или нормативни актове с цел тяхното изясняване и максимално улесняване на тяхното прилагане. По същество на предмета на ОВ, реализацията на преследваните цели не би могла да се случи посредством този подход, тъй като напротив - в националното законодателство следва да бъдат имплементирани качествено нови материалноправни и процесуални разпоредби, които ще се нуждаят от достатъчно добре структурирано, систематизирано и разширено поле на действие. Това няма как да се получи чрез изменение на действащи норми от българското законодателство, т.е. в конкретния случай опростяването няма как да произведе своя полезен ефект.

Консолидирането на уредбата означава действащи правни норми, правни институти или цели раздели от нормативни актове да бъдат обединени и окрупнени по предварително дефинирани признаци и критерии. Посоченият подход също не би довел до задоволителен резултат, тъй като правните норми на несъстоятелността на физическите лица тепърва следва да бъдат разработени, приети и приведени в действие. Дори и да действаха в рамките на националното ни законодателство, механичното пришиване на несъстоятелността на физическите лица към гражданскоправни разпоредби, отнасящи се до изпълнение на задължения или пък към търговската несъстоятелност, би попречило на предвидимостта в правоприлагането, тъй като носи потенциалния риск от излишно усложняване, допълнително фрагментиране, дублиране или противоречие на сега действащите норми с новите³⁰.

Унификацията на вече въведена и действаща правна регламентация се реализира чрез действия по систематизиране, синхронизиране и хармонизиране на правни норми, правни институти и нормативни актове, които могат да са дори от различни правопорядъци (национално или наднационално) или от различни нива на регулиране (централно и местно, респективно законово или подзаконово). При нея се постига въвеждане на единно и последователно правно регулиране, безспорна йерархичност и приложимост на отделните нормативни актове, включително възприемане на общовалидни легални дефиниции и еднакъв понятиен апарат, както и оптимално изясняване на структурата, правомощията, функциите и взаимодействието между публичните органи и институции, които имат компетентност по правоприлагане.

В конкретния случай, по пътя на изменение или допълнение на сега действащото законодателство по отношение на вече съществуващите нормативни актове и добавянето на кодифицираните в правото на ЕС мерки за регламентирането на несъстоятелността на физическите лица не е сигурно, че в оптимална степен ще се постигнат преследваните цели от оценяваната публична политика и тези, действащи на ниво Съюз. Самостоятелният

³⁰ Режимът на търговската несъстоятелност е причина за константна критика към динамиката на бизнес средата в България. Според оценката на ОИСП, несъстоятелността трябва да стане по-достъпна и по-евтина, за да се помогне на нежизнеспособните търговци да се затворят бързо и да се увеличи дялът на жизнеспособните предприятия с проблеми с платежоспособността, като им се даде шанс да реструктурират своите задължения и да продължат да работят. Вж. Bulgaria Country Note. Going for Growth, OECD, 2021, p. 2.

институт на несъстоятелността на физическите лица и правната уредба на процеса по нейното реализиране не би могло лесно да бъде закрепена нито в ГПК, нито в ЗЗД, нито в ТЗ, нито в който и да е друг настоящ закон. Нормативен акт, без да бъдат нарушени балансът и интегритетът на всеки един от тях и без риск регламентацията му да бъде схематична, т.е. да не бъде разгърната по достатъчно подходящ и систематичен начин. Още повече, че както бе изяснено, тези нормативни актове регулират понякога сходни наглед, но качествено различни обществени отношения, техните цели и преследвани резултати са съвсем други от това, което тепърва следва се постигне.

Вариантите, предпоставящи регулаторна намеса, следва да търсят разрешаване на проблемите чрез интервенция, която да гарантира възможно най-ефективно и ефикасно постигане на поставените цели и едновременно с това осигуряване на предвидимост на правоприлагането. Търсят се също достъпност, прозрачност, качество, бързина на процедурите и функциониране на институциите, изцяло в полза на адресатите на регулирането и заинтересованите страни. Законодателните изменения и допълнения с цел да се приобщи несъстоятелността на физическите лица към действащ към момента нормативен акт несъмнено ще означава и рискове от даването на противоречиви разрешения, проблеми с тълкуването и прилагането на уредбата, което може да доведе до по-ниска ефективност на интервенцията.

Не на последно място, регулаторната намеса „на парче“ не би била в състояние да укрепи доверието в българската бизнес среда, включително и на чуждестранните предприемачи. Ефективните правни норми за несъстоятелността се считат за ключови критерии от инвеститорите, за да решат дали да инвестират зад граница. Повишаването на доверието в трансграничното финансиране ще даде тласък на капиталовите пазари на Съюза³¹, което неминуемо ще се отрази положително и на интересите на българското общество.

4.3. Вариант 3: „Нерегулаторен“

Вариант 3 включва предприемането на описаните по-горе „меки мерки“, изразяващи се в приемането на различни методологически или практически инструменти, които, без да имат правнообвързващ характер, да доведат до разрешаване на идентифицираните проблеми, при едновременно постигане на поставените цели. При него не се стига до нормативна промяна, не се приемат изменения или допълнения в законовите и подзаконовите нормативни актове, а се предлагат действия, обезпечаващи тяхното пълноценно прилагане.

Доколкото българската държава е длъжна да гарантира пълноценно изпълнение на изискванията на правото на ЕС, следва да бъде отчетено, че когато дадена директива конкретизира целите за постигане и оставя средствата за тяхното постигане или предоставя незадължителна правна възможност, както е в конкретния случай, според преценката на държавата членка е възможно да съществува вариант за постигане на тези цели чрез интервенции алтернативни на правното регулиране. Някои от тях позволяват необходимите мерки да бъдат въведени на национално ниво по по-гъвкав начин от традиционното законодателство, например по пътя на саморегулирането, корегулирането и други. Добрата

³¹ Insolvency proceedings. EU activities in the area of cross-border insolvency cases. Достъпно на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/civil-and-commercial-law/insolvency-proceedings_bg.

практика сочи, че при вземането на решение по какъв начин да се транспонира дадена директива на ЕС следва да се започне от онзи вариант, при който държавата няма да надвиши минималните изисквания, поставяни към нея. След това се прави оценка дали директивата позволява прилагането на нерегулаторни мерки. В случай, че такава възможност съществува, нерегулаторните варианти следва да бъдат изследвани по начина, по който това се прави при ОВ за мерки на национално ниво³².

Този вариант включва разработването на стратегия, която да се концентрира върху предотвратяване на възможностите за изпадане в неплатежоспособност на физическите лица чрез механизми за планиране на изправното изпълнение на техните задължения, методически напътствия, планиране и консултация. Това на първо място може да се осъществи чрез широко достъпна и постоянна кампания, осигурена от публичните органи, насочена към финансово консултиране и планиране, както и засилена социална подкрепа към уязвимите групи. За целта могат да бъдат реализирани специализирани телефонни линии, интернет портал, както и приемни в съответните държавни или общински администрации, включително да бъде проучена възможността за въвеждане на обучение по финансова грамотност в рамките на средното образование. Може да бъде изработен общ документ с практически характер, под формата на наръчник или сборник с насоки, указания и инструкции, без юридическа сила, по който да бъдат проведени обучения за отговорните администрации, включително чрез осигуряване на кампания за публичност и осведоменост на засегнатите лица, заинтересованите страни и обществото като цяло, което да спомогне за усъвършенстване на процедурите, като по този начин да се постигне улесняване и облекчаване на положението на адресатите на регулирането.

Друг подход може да включва насърчаване на институциите и дружествата, които в масовия случай са и кредитори на физическите лица, да изработят и прилагат инструменти за ранно предупреждение за изпадащите в неплатежоспособност техни длъжници физически лица, като се потърсят повече възможности за превантивно реструктуриране на просрочваните задължения. Това несъмнено съдържа потенциал да доведе до подобряване на способите за извънсъдебно удовлетворяване на кредиторите чрез методи, включващи използването на отделни правни и извънправни инструменти, включително медиация.

Друга мярка като част от този вариант, която стана особено популярна по време на пандемията COVID-19, може да бъде реализирането на национална информационна кампания, която да бъде широко популяризирана включително чрез средствата за масова информация. Например може да бъде проведена кампания „Не задължнявай“ по начин, по който не само да осигури методическо ръководство за уязвимите физическите лица преди да изпаднат в състояние на неплатежоспособност, но и ясно и недвусмислено да въздейства върху правосъзнанието на индивидите, които нямат намерението да се ангажират с изпълнението на своите задължения.

Опишете изследваните варианти за постигане на заложените цели за всеки от описаните проблеми, включително алтернативи на предприемането на нормативна промяна. Опишете накратко потенциалните рискове, свързани с вариантите, каква е вероятността те да настъпят и техният ефект, ако настъпят.

³² 'Transposition Guidelines: How to implement European Directives Effectively', HM Government, February 2018.

Таблица № 1. Свързване на вариантите с идентифицирания проблем

	<i>Вариант 0: „Без действие“</i>	<i>Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“</i>	<i>Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“</i>	<i>Вариант 3: „Нерегулаторен“</i>
<i>Проблем: Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица</i>	<p>Вариант 0: „Без действие“ не предвижда никаква публична намеса за разрешаване на проблема, като разчита на това, че когато той възниква в среда с установени работни процеси, функционирали продължително време, би било по-ефективно и ефикасно засегнатите обществени отношения да се оставят да се регулират сами – от самата среда, от самите стандарти и практики.</p> <p><i>Рискове:</i> Неразрешаване на идентифицирания проблем, защото не води до отстраняване на никой от установените дефицити, свързани с липсата на надеждна национална рамка от мерки за защита на неплатежоспособните физически лица - добросъвестни длъжници и техните кредитори.</p>	<p><i>Описание:</i> Вариант 1 предлага пълно разрешаване на идентифицираните проблеми чрез въвеждането на цялостен механизъм, който да отстрани всички съществуващи дефицити на действащата национална правна уредба. Единствено този вариант съдържа в себе си потенциал и за постигане на поставените цели.</p> <p><i>Рискове:</i> Липсват идентифицирани значителни рискове, които могат да бъдат свързани с въвеждането на Вариант 1.</p>	<p><i>Описание:</i> Вариант 2 предлага частично разрешаване на идентифицираните проблеми чрез въвеждането на отделни разпоредби към действащото законодателство, които да отстранят някои от съществуващите дефицити на действащата национална правна уредба. Този вариант не съдържа в себе си потенциал за пълноценно постигане на поставените цели.</p> <p><i>Рискове:</i> Съществуват рискове, свързани с въвеждането на схематична, недостатъчна разгърната и по систематичен начин правна уредба, която вместо да запълни дефицитите на националното законодателство, да създаде нови проблеми, свързани основно със затрудняването на адресатите и неефективно правоприлагане от компетентните органи.</p>	<p><i>Описание:</i> Като действие за справяне с проблема, Вариантът предвижда предприемането на т. нар. „меки“ мерки, свързани с разработването на стратегия за предотвратяване на възможностите за изпадане в неплатежоспособност на физическите лица, откриването на специализирани телефонни линии или интернет портал, разработването и разпространението на документ с практически характер, под формата на наръчник или сборник с насоки, указания и инструкции или провеждането на широко популяризирана кампанията „Не задължнявай“ за публичност и осведоменост на засегнатите лица, заинтересованите страни и обществото като цяло. Тези мерки по сравнително бърз и много ефикасен начин могат да доведат до справяне с някои от последиците на проблема, но не и с неговите двигатели.</p> <p><i>Рискове:</i> Очакванията, свързани с този вариант, са за много ниска ефективност на мярката, несправяне с проблема и непостигане на поставените цели.</p>

5. Анализ на въздействията

[Анализът на въздействията на всеки един вариант по всеки отделен проблем е четвъртата ключова аналитична стъпка (четвърта от общо шест).

Анализира се въздействието на всеки отделен вариант за решаването на всеки отделен проблем. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 27 - 28).]

Стъпка 1 от процеса по анализ на въздействията на разработените в рамките на ОВ варианти включва идентифициране на потенциалните ефекти, които да бъдат обективно изследвани, като едновременно с това се прави и преценка на положителните и отрицателните, преките и непреките, предвидимите и непредвидимите, сигурните и несигурните, краткосрочните и дългосрочните и всякакви други относими въздействия.

ОВ следва добрата практика на провеждане на тази стъпка, като прегледът на потенциалните *икономически* въздействия, като минимум, задължително е обхванал проверка на влиянието на вариантите върху: разходите за регулиране и регулаторната и административната тежест за гражданите и косвено за бизнеса, състоянието на малките и средните предприятия, функционирането на пазара и конкуренция, публичните власти и други.

Направеният скрининг на потенциалните *социални* въздействия на вариантите включва изследване на тяхното представяне по отношение на заетостта, условията на труд, функционирането на пазара на труда и достъпа до услуги по заетост, държавното управление и добрата администрация и други.

Идентифицирането на потенциалните *екологични* въздействия на вариантите се изразява в предварителен преглед на тяхното влияние спрямо фактори като климат, качество на въздуха, на водата и водните ресурси, почвите и горите, биоразнообразие, флора, фауна и естествена среда, устойчиво потребление, опазване на околната среда и други.

Като специфични аспекти на по-значимите идентифицирани въздействия са разгледани ефектите на вариантите върху правата на човека³³ и основните права³⁴. Правата на човека имат хоризонтален характер и са еднакво относими за всички политики. Публичните институции са длъжни да се съобразяват с тях, както във вътрешните, така и във външните си политики. Някои от правата, залегнали в ЕКПЧОС, са абсолютни и не могат да бъдат ограничавани по какъвто и да е начин без значение от важността на целите на политиката. Поради това абсолютният характер на потенциално засегнатите права на човека е изведен като ключов индикатор при оценяването на въздействията на различните варианти³⁵.

³³ Уредени в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

³⁴ Уредени в Хартата на основните права на Европейския съюз.

³⁵ По ЕКПЧОС, такъв характер имат правата по: чл. 3 - Забрана на изтезанията; чл. 4, ал. 1 - Забрана на робството и принудителното подчинение и чл. 7 - Забрана на налагането на наказание без закон. Макар Хартата на основните права на ЕС да не съдържа изчерпателен списък на абсолютните права, практиката на европейските съдилища сочи, че забраната на изтезанията и нечовешкото или унижително отношение или наказание (чл. 4 от Хартата) и забраната на робството и принудителния труд (чл. 5 от Хартата) са абсолютно защитени.

Стъпка 2 от процеса по анализ на въздействията на вариантите представлява преценка въз основа на доказателствата и подбор на най-относимите за конкретно оценяваната политика въздействия при зачитане на принципа на пропорционалния анализ, които да бъдат запазени за по-подробно изследване. Преценката е направена както на базата на абсолютната стойност на очакваните въздействия, така и на тяхната относителна стойност, изразяваща релевантността на ефектите спрямо отделните групи заинтересовани страни и степента на тяхното засягане.

Стъпка 3 от анализа на въздействията включва извършването на окончателен подбор на значителните въздействия - онези, които да бъдат поставени на задълбочен количествен и качествен анализ с цел да се изгради ясна представа относно тяхната същност - положителни или отрицателни, сигурни или несигурни, желани или нежелани и относно това за кого те биха донесли ползи и за кого загуби.

Очакваната значимост на въздействията на вариантите е преценена от гледна точка на промените в поведението на заинтересованите страни или на измененията в средата, които се свързват с всеки от оценяваните варианти в сравнение с базисния сценарий, този, който би се развил и реализирал при избора на нулевия вариант, наречен в настоящата ОВ Вариант 0: „Без действие“.

5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия

[Първата фаза от анализа на въздействията има за цел да идентифицира икономическите, социални и екологични въздействия, които ще се проявят ако даден вариант за действие бъде възприет. В нейните рамки задължително се изяснява кои лица ще бъдат засегнати от конкретното въздействие и в кой момент.

В рамките на тази фаза се идентифицират и специфичните за всеки отделен вариант аспекти на икономическите, социалните и екологичните въздействия (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 29 – 35).]

Таблица № 2. Представяне на значимите икономически, социални, и екологични въздействия на вариантите

Проблем: Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежеспособност и несъстоятелност на физическите лица			
	Икономически въздействия	Социални въздействия	Екологични въздействия
Вариант 0: „Без действие“	<ol style="list-style-type: none"> Негативно влияние върху икономическия растеж; Отрицателно засягане на ефективността на кредитния пазар; Негативни фискални последици, заради сенчестата икономика, ограничено здравеопазване и социално осигуряване и намалени данъчни приходи. 	<ol style="list-style-type: none"> Влияе отрицателно върху физическото и психичното здраве на нацията; Води до увеличаване на дела на хората в риск от бедност и социално изключване; Влияе негативно на балансираното демографско развитие. 	<ol style="list-style-type: none"> Липса на принос за опазване на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда; Не допринася за ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите; Не съдържа възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.

<p>Вариант 1: <i>„Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“</i></p>	<p>1. Цялостно положително влияние върху икономическия растеж; 2. Насърчаване на ефективността на кредитния пазар; 3. Изцяло положителни фискални последици, заради недопускането на сенчеста икономика, ограничаване на здравеопазването и социалното осигуряване и намаляване на данъчните приходи.</p>	<p>1. Оптимално спомага за запазване на физическото и психично здраве на нацията; 2. Допринася за намаляване на дела на хората в риск от бедност и социално изключване; 3. Влияе положително на балансираното демографско развитие.</p>	<p>1. Оптимално опазване на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда; 2. Оптимално ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите; 3. Пълноценни възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.</p>
<p>Вариант 2: <i>„Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“</i></p>	<p>1. Частично положително влияние върху икономическия растеж; 2. Непълно насърчаване на ефективността на кредитния пазар; 3. Частични положителни фискални последици заради недопускането на сенчеста икономика, ограничаване на здравеопазването и социалното осигуряване и намаляване на данъчните приходи.</p>	<p>1. Частично спомага за запазване на физическото и психично здраве на нацията; 2. Частично допринася за намаляване на дела на хората в риск от бедност и социално изключване; 3. Влияе частично положително на балансираното демографско развитие.</p>	<p>1. Частично спомага за опазване на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда; 2. Частично води до ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите; 3. Включва частични възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.</p>
<p>Вариант 3: <i>„Нерегулаторен“</i></p>	<p>1. Несигурно положително влияние върху икономическия растеж; 2. Несигурно насърчаване на ефективността на кредитния пазар; 3. Несигурни положителни фискални последици, заради недопускането на сенчеста икономика, ограничаване на здравеопазването и социалното осигуряване и намаляване на данъчните приходи.</p>	<p>1. Несигурно спомага за запазване на физическото и психично здраве на нацията; 2. Несигурно и частично допринася за намаляване на дела на хората в риск от бедност и социално изключване; 3. Влияе несигурно и частично положително на балансираното демографско развитие.</p>	<p>1. Несигурен принос за опазване на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда; 2. Несигурен принос за ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите; 3. Включва несигурни и частични възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси.</p>

5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти

[Втората фаза от анализа на въздействията включва определяне на по-значимите въздействия и е предимно качествена. При нея следва да се определят и кои специфични аспекти на въздействията ще се проявят. В рамките на тази стъпка е необходимо:

1. да се идентифицират областите, в които предлаганото действие трябва да доведе до ползи, както и областите, където то може да доведе до преки разходи или непредвидени отрицателни въздействия

2. да се установи скалата с ниска, средна или висока вероятност въздействието да се прояви, включително чрез извеждането на предположения относно факторите, които са извън контрола на лицата управляващи интервенцията, които могат да повлияят на тези вероятности

3. да се оценят и прогнозираат величините на всяко въздействие чрез представяне на конкретни стойности или диапазони като се вземе предвид влиянието на интервенцията върху поведението на адресатите в социално-икономически и екологичен контекст

4. да се оцени значението на въздействията въз основа на двата предходни елемента (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 36).]

Единна методологическа рамка за анализ на въздействията³⁶

Таблица 3. Икономически въздействия на Вариант 0: „Без действие“

ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
По отношение на конкуренцията:	<p>Вариант 0 не води до ограничаване на свободното движение на стоки и услуги. Той по никакъв начин обаче не допринася за насърчаване на свободното движение на работници – граждани на ЕС и на членовете на техните семейства. Вариантът не спомага и за доброто функциониране на вътрешния пазар, както и да се премахнат пречките за упражняването на основни свободи като свободното движение на капитали и свободата на установяване, поради липсата на подходяща национална рамка на производства като тези в ЕС по превантивно преструктуриране, несъстоятелност, опрощаване на задължения и други, свързани с тях, по отношение на физическите лица – добросъвестни длъжници. При него е налице продължаваща правна несигурност за тези лица, т.к. те не могат да се възползват от възможността за опрощаване на задълженията им след разумен срок, като по този начин им се даде втори шанс.</p> <p>Освен това физическите лица, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност у нас, могат да станат обект на значителна регулаторна тежест, каквато се налага при едно принудително изпълнение. Най-често процедурата трае с десетилетия, води до значителни разходи за</p>

³⁶ Единната методологическа рамка е изцяло съобразена с точка 4.1. „Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия“ от Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, прието с Решение № 728 на Министерския съвет от 05 декември 2019 г.

	<p>тях и блокиране на цялото им имущество. Често крайният резултат е поставяне в невъзможност за тяхното икономическо оцеляване и последващо възстановяване от кризата, което означава икономическа несигурност.</p> <p>Вариант 0 не води пряко до ограничаване избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.</p>
<p><i>По отношение на конкурентоспособност и инвестиции:</i></p>	<p>Вариант 0 косвено и незначително засяга негативно конкурентоспособността, т.к. в определени случаи може да води до затруднения на гражданите с право на свободно придвижване в ЕС да се установят у нас поради липсата на подходяща национална рамка, гарантираща защита на правата на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали във финансови затруднения или неплатежоспособност и техните кредитори.</p> <p>Вариант 0 не допринася за насърчаване на трансграничните инвестиционни потоци. Поради своите косвени негативни въздействия, описани по-горе, той би могъл да води до релокация на икономическа дейност от страната ни в други държави членки на ЕС, приели подходяща рамка за защита. Поради това той влияе негативно върху инвестиционния климат и оттам върху бюджета.</p>
<p><i>По отношение на правото на собственост:</i></p>	<p>Вариант 0 засяга отрицателно правото на собственост на гражданите поради липсата на нарочна уредба на защита на лицата, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност и гаранции за кредиторите им за удовлетворяване по възможно най-справедлив начин. При него често се стига до твърде продължително ограничаване на придобиването, прехвърлянето или упражняването на правата на собственост, заради обезпечителните мерки и действията по изпълнение, предприемани в рамките на тромавото и продължително изпълнително производство. В определени случаи при този Вариант може да се стигне до пълна загуба на собственост на лишените от всякакви средства неплатежоспособни или обявени в несъстоятелност добросъвестни длъжници – физически лица, което</p>

	може да води включително до проблеми с неговото икономическо и социално оцеляване.
<i>По отношение на иновациите и изследванията:</i>	Вариант 0 не допринася за подобряване на икономиката, основана на знанието и за насърчаване на мобилността на висококвалифицирана работна сила, патенти, търговски марки, авторско право, ноу-хау права и други в рамките на ЕС. Той не засяга права върху интелектуалната собственост, не ограничава академичните или промишлени изследвания и не стимулира по-голяма производителност и ефективност при използването на ресурсите.
<i>По отношение на потребителите:</i>	Вариантът води до запазване на текущата регулаторна тежест, свързана с налагането на значителни разходи на длъжниците и кредиторите в изпълнителното производство, както и заради неговата голяма продължителност. Той не влияе позитивно и на информираността и защитата на участниците в това производство. Вариантът не повишава качеството и бързина на функциониране на органите на съдебната власт, съдебното изпълнение и на администрацията с компетентност в изпълнителното производство и оттам не води до промяна в нивото на удовлетвореност на адресатите и заинтересованите страни.
<i>По отношение на специфични региони или сектори:</i>	Вариант 0 засяга косвено негативно гражданите на ЕС и техните семейства, които искат да пребивават законно у нас, т.к. запазва дефицитите, свързани с липсата на подходяща национална рамка за защита на физическите лица, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност. Той няма значителни ефекти върху определени сектори, нито специфични въздействия спрямо определени райони от страната.

<p><i>По отношение на макроикономическата среда:</i></p>	<p>Вариантът оказва негативно влияние върху макроикономическата среда, поради съществуващите рискове от намаляване на доходите и застрашаване на собствеността на гражданите, изпаднали във финансови затруднения и техните кредитори, което се дължи на неясната уредба на въпросите, свързани с правата на неплатежоспособния добросъвестен длъжник и невъзможността за справедливо удовлетворение на неговите кредитори. Това допринася за нарастване на „сивия сектор“ на трудовия пазар, с което, респективно, води и до намаляване на постъпленията в държавния бюджет.</p> <p>Вариант 0 не допринася за подобряване на условията за инвестиции и функционирането на пазарите, както и не насърчавана мобилността на пазара на труда в рамките на ЕС.</p>
--	---

Таблица 4. Социални въздействия на Вариант 0: „Без действие“

СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
<p><i>По балансираното демографско развитие:</i></p>	<p>Вариант 0 не подпомага създаването или насърчаването на равни възможности за пълноценен социален и продуктивен живот за всички социални групи и недопускането на пряка или косвена дискриминация, защото не съдържа мерки за защита на правата на неплатежоспособните физически лица и за техен втори шанс, не съдържа и гаранции за удовлетворяване на техните кредитори. По същите причини той не води до подобряване на инфраструктурата и качеството на живота в различните райони на ЕС и региони на страната, нито до създаване на регионален капацитет за динамично икономическо развитие.</p>
<p><i>По отношение на заетостта и пазара на труда:</i></p>	<p>Вариант 0 оказва негативно влияние върху функционирането на пазара на труда, като предпоставя възможности за разширяване на „сивия сектор“ и на недекларирането на доходи на физическите лица, поради причината, че изпадналите в неплатежоспособност физически лица могат да са принудени от обстоятелствата да работят без</p>

	<p>официално да декларират своето действително заплащане, като се съгласят да не сключват трудови договори, за да не бъдат облагани и евентуално запорирани техните трудови вземания.</p> <p>Вариантът създава среда на значителна правна несигурност за лицата и създава условия за сериозни дисбаланси между личния, семейния и професионалния живот на лицата.</p>
<i>По отношение на стандартите за качеството на работата:</i>	<p>Вариант 0 предполага определен дял от населението да полага труд в „сивия сектор“, което означава занижаване на стандартите за качество на работата, неспазване на изискванията за здравословни и безопасни условия на труд, включително и ефективния контрол върху това.</p>
<i>По отношение на социалното включване и социалната закрила:</i>	<p>Вариант 0 засяга косвено негативно достъпа до пазара на труда, както и влизането и излизането от него, защото съдържа реални рискове за социално изключване на лицата, изпаднали в неплатежоспособност, поради запазване на дефицитите, свързани с липсата на адекватна защита на национално ниво на тези лица и техните семейства и домакинства, от една страна, както и на техните кредитори, от друга.</p>
<i>По отношение на правото на добра администрация, достъп до правосъдие и до управлението:</i>	<p>Вариантът оказва негативно влияние върху достъпа до правосъдие и реализирането на основни човешки права в разумни срокове, поради липсата на регламентирани механизми за уреждане на имуществените отношения на неплатежоспособните длъжници и техните кредитори.</p> <p>Вариант 0 засяга негативно публичните органи и институции, най-вече съдебните органи, от гледна точка на техните отговорности, поради тяхната огромна натовареност, тремавост и продължителност на процедурите по принудително изпълнение.</p>
<i>По отношение на обществено здраве:</i>	<p>Вариантът няма въздействия, защото не е свързан с промени в шума, въздуха, водата или почвата.</p>
<i>По отношение на сигурността и обществения ред:</i>	<p>Вариант 0 оказва косвен отрицателен ефект по отношение на сигурността и обществения ред. Той влияе негативно върху системата за социална закрила, като с действието си спомага за нарастване на бедността и социалното изключване, с което</p>

	увеличава риска от маргинализиране на определени лица.
По отношение на културата:	Вариант 0 оказва косвено отрицателно въздействие върху достъпа на гражданите до културни прояви, поради запазване в продължително време на тяхната неплатежоспособност.

Таблица 5. Екологични въздействия на Вариант 0: „Без действие“

ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
По отношение на климата и климатичните промени:	Няма въздействия.
По отношение на транспорта и използването на енергия:	Няма въздействия.
По отношение на биоразнообразието:	Вариантът предвижда нерационално потребление на хартия, свързано с дългите и тромави процедури по изпълнителното производство, които са изцяло хартиени, което може да доведе до негативно засягане на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда.
По отношение на чистотата на атмосферния въздух:	Вариантът се свързва с повишено потребление на дървесина, заради нерационалното разходване на хартия, както и необходимостта от отопление на твърдо гориво и евентуално отпадъци, което причинява ненужно замърсяване на атмосферния въздух.
По отношение на качеството на водите и водните запаси	Вариантът предвижда нерационално потребление на хартия, което косвено може да води до негативно засягане на водите.
По отношение на качеството на почвата:	Вариантът предвижда нерационално потребление на хартия, което косвено може да води до негативно засягане на почвите.
По отношение на възобновяемите или невъзобновяемите ресурси:	Няма въздействия.

<i>По отношение на влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда:</i>	Вариантът не съдържа потенциал за преминаване към по-малко замърсяващи и по-щадящи околната среда процеси на работа. Процедурите, които в момента се осъществяват от отговорните институции с правомощия в сферата на несъстоятелността и принудителното изпълнение, са изцяло хартиени.
<i>По отношение на отпадъци/генериране/рециклиране:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на грижите за животните:</i>	Няма въздействия.

Таблица 6. Икономически въздействия на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“

ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
<i>По отношение на конкуренцията:</i>	<p>Вариант 1 не води до ограничаване на свободното движение на стоки и услуги. Той обаче допринася за насърчаване на свободното движение на работници – граждани на ЕС и на членовете на техните семейства. Вариантът спомага и за доброто функциониране на вътрешния пазар, както и да се премахнат пречките за упражняването на основни свободи като свободното движение на капитали и свободата на установяване, поради предвиждането на оптимална подходяща национална рамка на производства, като тези в ЕС, по превантивно реструктуриране, несъстоятелност, опрощаване на задължения и други, свързани с тях, по отношение на физическите лица – добросъвестни длъжници.</p> <p>При него е налице справяне със съществуващата правна несигурност за тези лица, т.к. предвижда възможност за опрощаване на задълженията им след разумен срок, като по този начин им се дава втори шанс.</p> <p>Вариантът допринася за отпадане на значителната регулаторна тежест, налагана на физическите лица, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност у нас в рамките на тромавото и продължително принудително изпълнение. Най-</p>

	<p>често процедурата трае с десетилетия, води до значителни разходи за тях и блокиране на цялото им имущество. Често крайният резултат е поставяне в невъзможност да оцелеят икономически и да се възстановят от тежката финансова ситуация, в която са изпаднали, което означава икономическа несигурност. При този вариант всичко това отпада или е ограничено до минимум.</p> <p>Вариант 1 не води пряко до ограничаване избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.</p>
<p>По отношение на конкурентоспособност и инвестиции:</p>	<p>Вариант 1 косвено насърчава конкурентоспособността, т.к. в определени случаи води до облекчаване на гражданите с право на свободно придвижване в ЕС да се установят у нас с предвиждането на оптимално подходяща национална рамка, гарантираща защита на правата на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали във финансови затруднения или неплатежоспособност и техните кредитори.</p> <p>Вариант 1 непряко допринася за насърчаване на трансграничните инвестиционни потоци. Поради своите косвени положителни въздействия, описани по-горе, той би могъл да води до запазване на икономическа дейност в страната ни вместо нейната релокация в други държави членки на ЕС, приели подходяща рамка за защита. Поради това той влияе положително върху инвестиционния климат и оттам върху бюджета.</p>
<p>По отношение на правото на собственост:</p>	<p>Вариант 1 не засяга отрицателно правото на собственост на гражданите, поради предвиждането на цялостна подходяща рамка на защита на лицата, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност и гаранции за кредиторите им за удовлетворяване по възможно най-справедлив начин. При него не се стига до ограничаване на придобиването, прехвърлянето или упражняването на правата на собственост, заради обезпечителните мерки и действията по изпълнение, предприемани в рамките на тромавото и продължително изпълнително производство. При него няма рискове от пълна загуба на собственост на лишените от всякакви средства</p>

	неплатежоспособни или обявени в несъстоятелност добросъвестни длъжници – физически лица, което да застрашава тяхното икономическо и социално оцеляване.
<i>По отношение на иновациите и изследванията:</i>	Вариант 1 косвено допринася за подобряване на икономиката, основана на знанието и за насърчаване на мобилността на висококвалифицирана работна сила, патенти, търговски марки, авторско право, ноу-хау права и други в рамките на ЕС. Без да засяга правата върху интелектуалната собственост, академичните или промишлени изследвания, той може косвено да стимулира по-голяма производителност и ефективност при използването на ресурсите.
<i>По отношение на потребителите:</i>	Вариантът води до премахване или значително ограничаване на текущата регулаторна тежест, свързана с налагането на значителни разходи на длъжниците и кредиторите в изпълнителното производство, както и заради неговата голяма продължителност. Той влияе позитивно и на информираността и защитата на участниците в това производство. Вариантът допринася за повишаване качеството и бързина на функциониране на органите на съдебната власт, съдебното изпълнение и на администрацията с компетентност в изпълнителното производство и оттам до положителна промяна в нивото на удовлетвореност на адресатите и заинтересованите страни.
<i>По отношение на специфични региони или сектори:</i>	Вариант 1 засяга косвено положително гражданите на ЕС и техните семейства, които искат да пребивават законно у нас, т.к. отстранява дефицитите, свързани с липсата на подходяща национална рамка за защита на физическите лица, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност. Той няма значителни ефекти върху определени сектори, нито специфични въздействия спрямо определени райони от страната.

<p><i>По отношение на макроикономическата среда:</i></p>	<p>Вариантът оказва положително влияние върху макроикономическата среда, поради премахване на рискове от намаляване на доходите и застрашаване на собствеността на гражданите, изпаднали във финансови затруднения и техните кредитори, което се дължи на неясната уредба на въпросите, свързани с правата на неплатежоспособния добросъвестен длъжник и невъзможността за справедливо удовлетворение на неговите кредитори. Така той допринася за ограничаване на „сивия сектор“ на трудовия пазар и съответно не допуска намаляване на постъпленията в държавния бюджет.</p> <p>Вариант 1 допринася за подобряване на условията за инвестиции и функционирането на пазарите, както и косвено насърчава мобилността на пазара на труда в рамките на ЕС.</p>
--	--

Таблица 7. Социални въздействия на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“

СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
<p><i>По балансираното демографско развитие:</i></p>	<p>Вариант 1 подпомага създаването и насърчаването на равни възможности за пълноценен социален и продуктивен живот за всички социални групи и недопускането на пряка или косвена дискриминация, защото предвижда цялостен пакет от мерки за защита на правата на неплатежоспособните физически лица и за техен втори шанс и гаранции за удовлетворяване на техните кредитори. Той косвено води и до подобряване на инфраструктурата и качеството на живота в различните райони на ЕС и региони на страната и до създаване на регионален капацитет за динамично икономическо развитие.</p>
<p><i>По отношение на заетостта и пазара на труда:</i></p>	<p>Вариант 1 оказва косвено положително влияние върху функционирането на пазара на труда, като насърчава добросъвестните физически лица, изпаднали в несъстоятелност, да търсят възможности да излязат от положението на фактическа невъзможност да погасяват задълженията си. Тъй като Вариантът ще спре принудителното изпълнение срещу тях и ще въведе мерки за закрила, същите ще</p>

	<p>бъдат стимулирани да участват по-активно на пазара на труда и да изсветлят своите доходи. По този начин той допринася за ограничаване на възможностите за съществуване на „сив сектор“ и за недеклариране на доходи на физическите лица, които веднъж изпаднали в неплатежоспособност, могат да бъдат принудени от обстоятелствата да работят без официално да декларират своето действително заплащане, като се съгласят да не сключват трудови договори, за да не бъдат облагани и евентуално запорирани техните трудови вземания.</p> <p>Вариантът ограничава сериозно съществуващата правна несигурност за лицата и създава условия за добро балансиране между личния, семейния и професионалния живот на лицата.</p>
<p><i>По отношение на стандартите за качеството на работата:</i></p>	<p>Вариант 1 премахва възможността за полагане на труд в „сивия сектор“, което води до запазване на стандартите за качество на работата, спазване на изискванията за здравословни и безопасни условия на труд, включително и ефективния контрол върху това.</p>
<p><i>По отношение на социалното включване и социалната закрила:</i></p>	<p>Вариант 1 влияе косвено положително на достъпа до пазара на труда, както и на влизането и излизането от него, защото премахва съществуващите реални рискове за социално изключване на лицата, изпаднали в неплатежоспособност, отстранявайки дефицитите, свързани с липсата на адекватна защита на национално ниво на тези лица и техните семейства и домакинства, от една страна, както и на техните кредитори, от друга.</p> <p>Вариантът предвижда да се въведат механизми за закрила на добросъвестните длъжници и удовлетворяване на техните кредитори, след успешното приключване на които, длъжниците получават възможността за „втори шанс“, което означава да се намали ефектът на бедността и социалното изключване.</p> <p>Вариант 1 оказва положителен ефект върху системата за социалната и здравната закрила, като насърчава гражданите към добросъвестност и обявяване на действителните си доходи.</p>
<p><i>По отношение на правото на добра администрация, достъп до правосъдие и до управлението:</i></p>	<p>Вариантът оказва положително влияние върху достъпа до правосъдие и реализирането на основни човешки права в разумни срокове, поради регламентирането на механизми за уреждане на</p>

	<p>имууществените отношения на неплатежоспособните длъжници и техните кредитори.</p> <p>Вариант 1 влияе положително на публичните органи и институции, най-вече на съдебните органи, от гледна точка на техните отговорности, като ограничава натовареността, тромавостта и продължителността на процедурите по принудително изпълнение.</p>
<i>По отношение на обществено здраве:</i>	Вариантът няма въздействия, защото не е свързан с промени в шума, въздуха, водата или почвата.
<i>По отношение на сигурността и обществения ред:</i>	Вариант 1 оказва косвен положителен ефект по отношение на сигурността и обществения ред. Той влияе положително върху системата за социална закрила, като с действието си спомага за ограничаване на бедността и социалното изключване, с което намалява риска от маргинализиране на определени лица.
<i>По отношение на културата:</i>	Вариант 1 оказва косвено положително въздействие върху достъпа на гражданите до културни прояви, поради ограничаване на продължителността, в която те са в състояние на неплатежоспособност.

Таблица 8. Екологични въздействия на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“

ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
<i>По отношение на климата и климатичните промени:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на транспорта и използването на енергия:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на биоразнообразието:</i>	Вариантът оптимално ограничава нерационалното потребление на хартия, като допринася за съкращаване на дългите и тромави процедури по изпълнителното производство, които са изцяло хартиени, което не позволява негативно засягане на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда.

<i>По отношение на чистотата на атмосферния въздух:</i>	Вариантът се свързва с ограничаване на потреблението на дървесина заради по-рационалното разходване на хартия, включително и твърдо гориво, като най-евтин и достъпен начин за отопление, което намалява възможността от ненужно замърсяване на атмосферния въздух.
<i>По отношение на качеството на водите и водните запаси</i>	Вариантът ограничава нерационалното потребление на хартия, което не позволява замърсяване на водите.
<i>По отношение на качеството на почвата:</i>	Вариантът ограничава нерационалното потребление на хартия, което косвено може да води до негативно засягане на почвите.
<i>По отношение на възобновяемите или невъзобновяемите ресурси:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда:</i>	Вариантът съдържа потенциал за преминаване към по-малко замърсяващи и по-щадящи околната среда процеси на работа, като води до сериозно облекчаване и съкращаване на времетраенето на процедурите, които се осъществяват от отговорните институции с правомощия в сферата на несъстоятелността и принудителното изпълнение, които са изцяло хартиени.
<i>По отношение на отпадъци/генериране/рециклиране:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на грижите за животните:</i>	Няма въздействия.

Таблица 9. Икономически въздействия на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“

ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
<i>По отношение на конкуренцията:</i>	Вариант 2 не води до ограничаване на свободното движение на стоки и услуги. Той частично допринася за насърчаване на свободното движение на работници – граждани на ЕС и на членовете на техните семейства. Вариантът отчасти спомага за доброто функциониране на вътрешния пазар, както и да се

	<p>премахнат някои от пречките за упражняването на основни свободи като свободното движение на капитали и свободата на установяване, поради предвиждането на частична национална рамка на производства, като тези в ЕС, по превантивно реструктуриране, несъстоятелност, опрощаване на задължения и други, свързан с тях по отношение на физическите лица – добросъвестни длъжници.</p> <p>При него е налице частично справяне със съществуващата правна несигурност за тези лица, т.к. той предвижда възможност за опрощаване на задълженията им след разумен срок, като по този начин им се дава втори шанс.</p> <p>Вариантът допринася за частично отпадане на регулаторната тежест, налагана на физическите лица, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност у нас в рамките на тромавото и продължително принудително изпълнение. Най-често процедурата трае с десетилетия, води до значителни разходи за тях и блокиране на цялото им имущество. Често крайният резултат е поставяне в невъзможност да оцелеят икономически и да се възстановят от тежката финансова ситуация, в която са изпаднали, което означава икономическа несигурност. При този вариант тези дефицити отчасти отпадат.</p> <p>Вариант 2 не води пряко до ограничаване избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.</p>
<p>По отношение на конкурентоспособност и инвестиции:</p>	<p>Вариант 2 косвено частично насърчава конкурентоспособността, т.к. в определени случаи води до облекчаване на гражданите с право на свободно придвижване в ЕС да се установят у нас с предвиждането на частична национална рамка, гарантираща защита на правата на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали във финансови затруднения или неплатежоспособност и техните кредитори.</p> <p>Вариант 2 непряко и частично допринася за насърчаване на трансграничните инвестиционни потоци. Поради своите косвени положителни въздействия, описани по-горе, той би могъл да води до запазване на икономическа дейност в страната ни вместо нейната релокация в други държави членки на ЕС, приели подходяща рамка за защита. Поради това</p>

	той влияе частично положително върху инвестиционния климат и оттам върху бюджета.
По отношение на правото на собственост:	Вариант 2 не засяга отрицателно правото на собственост на гражданите поради предвиждането на частична рамка на защита на лицата, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност и гаранции за кредиторите им за удовлетворяване по възможно най-справедлив начин. При него не се стига до пълно ограничаване на придобиването, прехвърлянето или упражняването на правата на собственост, заради обезпечителните мерки и действията по изпълнение, предприемани в рамките на тромавото и продължително изпълнително производство. При него отчасти са ограничени рисковете от пълна загуба на собственост на лишените от всякакви средства неплатежоспособни или обявени в несъстоятелност добросъвестни длъжници – физически лица, което застрашава тяхното икономическо и социално оцеляване.
По отношение на иновациите и изследванията:	Вариант 2 косвено и частично допринася за подобряване на икономиката, основана на знанието и за насърчаване на мобилността на висококвалифицирана работна сила, патенти, търговски марки, авторско право, ноу-хау права и други в рамките на ЕС. Без да засяга правата върху интелектуалната собственост, академичните или промишлени изследвания, той може косвено частично да стимулира по-голяма производителност и ефективност при използването на ресурсите.
По отношение на потребителите:	Вариантът води до частично премахване или ограничаване на текущата регулаторна тежест, свързана с налагането на значителни разходи на длъжниците и кредиторите в изпълнителното производство, както и заради неговата голяма продължителност. Той влияе отчасти позитивно и на информираността и защитата на участниците в това производство. Вариантът частично допринася за повишаване качеството и бързина на функциониране на органите на съдебната власт, съдебното изпълнение и на администрацията с компетентност в

	изпълнителното производство и оттам - за частична положителна промяна в нивото на удовлетвореност на адресатите и заинтересованите страни.
<i>По отношение на специфични региони или сектори:</i>	Вариант 2 засяга частично и косвено положително гражданите на ЕС и техните семейства, които искат да пребивават законно у нас, т.к. отчасти отстранява дефицитите, свързани с липсата на подходяща национална рамка за защита на физическите лица, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност. Той няма значителни ефекти върху определени сектори, нито специфични въздействия спрямо определени райони от страната.
<i>По отношение на макроикономическата среда:</i>	<p>Вариантът оказва частично положително влияние върху макроикономическата среда, поради премахване отчасти на рисковете от намаляване на доходите и застрашаване на собствеността на гражданите, изпаднали във финансови затруднения и техните кредитори, което се дължи на неясната уредба на въпросите, свързани с правата на неплатежоспособния добросъвестен длъжник и невъзможността за справедливо удовлетворение на неговите кредитори. Така той частично допринася за ограничаване на „сивия сектор“ на трудовия пазар и съответно, за запазване на постъпленията в държавния бюджет.</p> <p>Вариант 2 частично допринася за подобряване на условията за инвестиции и функционирането на пазарите, както и косвено частично насърчава мобилността на пазара на труда в рамките на ЕС.</p>

Таблица 10. Социални въздействия на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“

СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
<p><i>По отношение на балансираното демографско развитие:</i></p>	<p>Вариант 2 отчасти подпомага създаването и насърчаването на равни възможности за пълноценен социален и продуктивен живот за всички социални групи и недопускането на пряка или косвена дискриминация, защото предвижда частичен пакет от мерки за защита на правата на неплатежоспособните физически лица и за техен втори шанс и гаранции за удовлетворяване на техните кредитори. Той косвено и частично води до подобряване на инфраструктурата и качеството на живота в различните райони на ЕС и региони на страната и до създаване на регионален капацитет за динамично икономическо развитие.</p> <p>Вариант 2 носи потенциала да окаже отрицателен ефект върху системата за социалната закрила, здравната и образователната системи, при условие, че механизмите за защита бъдат така въведени, че гражданите да не могат да разберат нито нейния смисъл, нито да се възползват от нея. Така, възможно е, вместо да се ограничат, да се спомогне за нарастването на бедността и социалното изключване.</p>
<p><i>По отношение на заетостта и пазара на труда:</i></p>	<p>Вариант 2 оказва косвено и частично положително влияние върху функционирането на пазара на труда, като насърчава добросъвестните физически лица, изпаднали в несъстоятелност, да търсят възможности да излязат от положението на фактическа невъзможност да погасяват задълженията си.</p> <p>Вариант 2 е в състояние да окаже косвено отрицателно влияние върху функционирането на пазара на труда, като предполага възможности за разширяване на „сивия сектор“ и недекларирането на доходи на физическите лица, при условие, че механизмите за защита не бъдат въведени по адекватен и подходящ начин. Така, изпадналите в неплатежоспособност физически лица няма да се ползват от тях, а ще продължат да бъдат изкушени да работят без официално да декларират своето действително заплащане, включително да не сключват трудови договори, за да не бъдат техните вземания облагани и евентуално запорирани в рамките на изпълнителното производство.</p>

	<p>Вариантът отчасти ограничава съществуващата правна несигурност за лицата и създава частични условия за добро балансиране между личния, семейния и професионалния живот на лицата.</p>
<p><i>По отношение на стандартите за качеството на работата:</i></p>	<p>Вариант 2 премахва донякъде възможността за полагане на труд в „сивия сектор“, което води до частично запазване на стандартите за качество на работата, спазване на изискванията за здравословни и безопасни условия на труд, включително и ефективния контрол върху тях.</p>
<p><i>По отношение на социалното включване и социалната закрила:</i></p>	<p>Вариант 2 влияе косвено и частично положително на достъпа до пазара на труда, както и на влизането и излизането от него, защото премахва съществуващите реални рискове за социално изключване на лицата, изпаднали в неплатежоспособност, отстранявайки отчасти дефицитите, свързани с липсата на адекватна защита на национално ниво на тези лица и техните семейства и домакинства, от една страна, както и на техните кредитори, от друга.</p> <p>Вариантът предвижда да се въведат частични механизми за закрила на добросъвестните длъжници и удовлетворяване на техните кредитори, след успешното приключване на които, длъжниците е вероятно да получават възможността за „втори шанс“, което означава да се намали ефектът на бедността и социалното изключване.</p> <p>Вариант 2 оказва частичен положителен ефект върху системата за социална и здравна закрила, като насърчава гражданите към добросъвестност и обявяване на действителните си доходи.</p>
<p><i>По отношение на правото на добра администрация, достъп до правосъдие и до управлението:</i></p>	<p>Вариантът оказва частично положително влияние върху достъпа до правосъдие и реализирането на основни човешки права в разумни срокове, поради регламентирането на частични механизми за уреждане на имуществените отношения на неплатежоспособните длъжници и техните кредитори.</p> <p>Вариант 2 влияе отчасти положително на публичните органи и институции, най-вече на съдебните органи, от гледна точка на техните отговорности, като може да доведе до ограничаване натовареността, тромавостта и продължителността на процедурите по принудително изпълнение.</p>

По отношение на обществено здраве:	Вариантът няма въздействия, защото не е свързан с промени в шума, въздуха, водата или почвата.
По отношение на сигурността и обществения ред:	Вариант 2 оказва косвен и частичен положителен ефект по отношение на сигурността и обществения ред. Той влияе отчасти положително върху системата за социална закрила, като с действието си спомага донякъде за ограничаване на бедността и социалното изключване, с което частично намалява и риска от маргинализиране на определени лица.
По отношение на културата:	Вариант 2 оказва косвено и частично положително въздействие върху достъпа на гражданите до културни прояви, поради ограничаване на продължителността, в която те са в състояние на неплатежоспособност.

Таблица 11. Екологични въздействия на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“

ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
По отношение на климата и климатичните промени:	Няма въздействия.
По отношение на транспорта и използването на енергия:	Няма въздействия.
По отношение на биоразнообразието:	Вариант 2 частично ограничава нерационалното потребление на хартия, като допринася за относително съкращаване на дългите и тромави процедури по изпълнителното производство, които са изцяло хартиени, което отчасти не позволява негативно засягане на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда.
По отношение на чистотата на атмосферния въздух:	Вариантът се свързва с частично ограничаване на потреблението на дървесина заради донякъде по-рационалното разходване на хартия, което частично намалява възможността от ненужно замърсяване на атмосферния въздух.

<i>По отношение на качеството на водите и водните запаси</i>	Вариантът донякъде ограничава нерационалното потребление на хартия, което би могло да попречи на замърсяване на водите.
<i>По отношение на качеството на почвата:</i>	Вариантът донякъде ограничава нерационалното потребление на хартия, което косвено води до ограничаване на негативното засягане на почвите.
<i>По отношение на възобновяемите или невъзобновяемите ресурси:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда:</i>	Вариантът съдържа частичен потенциал за преминаване към по-малко замърсяващи и по-щадящи околната среда процеси на работа, като води до относително облекчаване и съкращаване на времетраенето на процедурите, които се осъществяват от отговорните институции с правомощия в сферата на несъстоятелността и принудителното изпълнение, които са изцяло хартиени.
<i>По отношение на отпадъци/генериране/рециклиране:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на грижите за животните:</i>	Няма въздействия.

Таблица 12. Икономически въздействия на Вариант 3: „Нерегулаторен“

ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
<i>По отношение на конкуренцията:</i>	Вариант 3 не води до ограничаване на свободното движение на стоки и услуги. Той частично допринася за насърчаване на свободното движение на работници – граждани на ЕС и на членовете на техните семейства. Вариантът е малко вероятно да спомага за доброто функциониране на вътрешния пазар, както и да се премахнат някои от пречките за упражняването на основни свободи като свободното движение на капитали и свободата на установяване, поради липсата на ефективна национална рамка на производства, като тези в ЕС, по превантивно преструктуриране, несъстоятелност, опрощаване на

	<p>задължения и други, свързани с тях, по отношение на физическите лица – добросъвестни длъжници.</p> <p>При него е малко вероятно да се справи със съществуващата правна несигурност за тези лица, т.к. той не предвижда възможност за опрощаване на задълженията им след разумен срок, като по този начин им се дава втори шанс.</p> <p>Вариантът не допринася за отпадане на регулаторната тежест, налагана на физическите лица, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност у нас в рамките на тромавото и продължително принудително изпълнение.</p> <p>Вариант 3 не води пряко до ограничаване избора на потребителите, до по-високи цени поради по-малко конкуренция, до създаване на бариери за нови доставчици или улесняване появата на монополи.</p>
<p><i>По отношение на конкурентоспособност и инвестиции:</i></p>	<p>Вариант 3 не насърчава конкурентоспособността, защото не води до облекчаване на гражданите с право на свободно придвижване в ЕС да се установят у нас т.к. не предвижда национална рамка, гарантираща защита на правата на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали във финансови затруднения или неплатежоспособност и техните кредитори.</p> <p>Вариант 3 не допринася за насърчаване на трансграничните инвестиционни потоци. Поради това той би могъл да води до релокация на икономическа дейност от страната ни в други държави членки на ЕС, приели подходяща рамка за защита. Поради това той не влияе положително и върху инвестиционния климат и оттам върху бюджета.</p>
<p><i>По отношение на правото на собственост:</i></p>	<p>Вариант 3 засяга отрицателно правото на собственост на гражданите поради липсата на рамка на защита на лицата, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност и гаранции за кредиторите им за удовлетворяване по възможно най-справедлив начин. При него може да се стигне до пълно ограничаване на придобиването, прехвърлянето или упражняването на правата на собственост, заради обезпечителните мерки и действията по изпълнение, предприемани в рамките на тромавото и продължително изпълнително производство. При него не са ограничени рисковете</p>

	<p>от пълна загуба на собственост на лишените от всякакви средства неплатежоспособни или обявени в несъстоятелност добросъвестни длъжници – физически лица, което застрашава тяхното икономическо и социално оцеляване.</p>
<p><i>По отношение на иновациите и изследванията:</i></p>	<p>Вариант 3 косвено не допринася за подобряване на икономиката, основана на знанието и за насърчаване на мобилността на висококвалифицирана работна сила, патенти, търговски марки, авторско право, ноу-хау права и други в рамките на ЕС. Той не води до засягане на правата върху интелектуалната собственост, академичните или промишлени изследвания, но и не стимулира по-голяма производителност и ефективност при използването на ресурсите.</p>
<p><i>По отношение на потребителите:</i></p>	<p>Вариантът не води до премахване или ограничаване на текущата регулаторна тежест, свързана с налагането на значителни разходи на длъжниците и кредиторите в изпълнителното производство, както и заради неговата голяма продължителност. Той не влияе отчасти положително и на информираността и защитата на участниците в това производство. Вариантът не допринася за повишаване качеството и бързина на функциониране на органите на съдебната власт, съдебното изпълнение и на администрацията с компетентност в изпълнителното производство и оттук не води до частична положителна промяна в нивото на удовлетвореност на адресатите и заинтересованите страни.</p>
<p><i>По отношение на специфични региони или сектори:</i></p>	<p>Вариант 3 засяга косвено отрицателно гражданите на ЕС и техните семейства, които искат да пребивават законно у нас т.к. не отстранява дефицитите, свързани с липсата на подходяща национална рамка за защита на физическите лица, изпаднали във финансови затруднения и неплатежоспособност. Той няма значителни ефекти върху определени сектори, нито специфични въздействия спрямо определени райони от страната.</p>

<p><i>По отношение на макроикономическата среда:</i></p>	<p>Вариантът може да окаже частично и несигурно положително влияние върху макроикономическата среда, поради несигурното отстраняване на рисковете от намаляване на доходите и застрашаването на собствеността на гражданите, изпаднали във финансови затруднения и техните кредитори, което се дължи на неясната уредба на въпросите, свързани с правата на неплатежоспособния добросъвестен длъжник и невъзможността за справедливо удовлетворение на неговите кредитори. Така той частично и несигурно може да допринесе за ограничаване на „сивия сектор“ на трудовия пазар и съответно за запазване на постъпленията в държавния бюджет.</p> <p>Вариант 3 несигурно и частично може да допринесе за подобряване на условията за инвестиции и функционирането на пазарите, както и за несигурно и частично насърчаване на мобилността на пазара на труда в рамките на ЕС.</p>
--	--

Таблица 13. Социални въздействия на Вариант 3: „Нерегулаторен“

СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
<p><i>По балансираното демографско развитие:</i></p>	<p>Вариант 3 несигурно може да спомага създаването и насърчаването на равни възможности за пълноценен социален и продуктивен живот за всички социални групи и недопускането на пряка или косвена дискриминация, защото предвижда въвеждането на пакет от „меки мерки“ за защита на правата на неплатежоспособните физически лица и за техен втори шанс и гаранции за удовлетворяване на техните кредитори. По същите причини той несигурно и косвено може да води и до подобряване на инфраструктурата и качеството на живота в различните райони на ЕС и региони на страната и до създаване на регионален капацитет за динамично икономическо развитие.</p> <p>Вариант 3 има несигурен потенциал за положителен ефект върху системата за социалната закрила, здравната и образователната системи, т.к. не е</p>

	<p>сигурно, че мерките, които предвижда, ще позволят на гражданите да разберат техния смисъл и да се възползват от тях.</p>
<p>По отношение на заетостта и пазара на труда:</p>	<p>Вариант 3 би имал несигурно и частично положително влияние върху функционирането на пазара на труда, като насърчава добросъвестните физически лица, изпаднали в несъстоятелност, да търсят възможности да излязат от положението на фактическа невъзможност да погасяват задълженията си.</p> <p>Вариант 3 има несигурен потенциал за положителен ефект върху функционирането на пазара на труда, т.к. като предпоставя възможности за разширяване на сивия сектор и недекларирането на доходи на физическите лица.</p> <p>Вариантът несигурно може да доведе до частично ограничаване на съществуващата правна несигурност за лицата и създаване на условия за добро балансиране между личния, семейния и професионалния живот на лицата.</p>
<p>По отношение на стандартите за качеството на работата:</p>	<p>Вариант 3 несигурно и частично може да води до премахване на възможността за полагане на труд в „сивия сектор“, което значи несигурно и частично запазване на стандартите за качество на работата, спазване на изискванията за здравословни и безопасни условия на труд, включително и ефективния контрол върху тях.</p>
<p>По отношение на социалното включване и социалната закрила:</p>	<p>Вариант 3 влияе косвено и несигурно положително на достъпа до пазара на труда, както и на влизането и излизането от него, защото е възможно частично да премахва съществуващите реални рискове за социално изключване на лицата, изпаднали в неплатежоспособност, без да отстранява дефицитите, свързани с липсата на адекватна защита на национално ниво на тези лица и техните семейства и домакинства, от една страна, както и на техните кредитори, от друга.</p> <p>Вариантът предвижда да се въведат „меки мерки“ за закрила на добросъвестните длъжници и удовлетворяване на техните кредитори, което означава несигурно намаляване на рисковете от бедност и социално изключване.</p>

	<p>Вариант 3 може да окаже несигурен частичен положителен ефект върху системата за социална и здравна закрила, като насърчава гражданите към добросъвестност и обявяване на действителните си доходи.</p>
<p><i>По отношение на правото на добра администрация, достъп до правосъдие и до управлението:</i></p>	<p>Вариантът може да има несигурно и частично положително влияние върху достъпа до правосъдие и реализирането на основни човешки права в разумни срокове, поради предприемането на „меки мерки“ за уреждане на имуществените отношения на неплатежоспособните длъжници и техните кредитори.</p> <p>Вариант 3 е възможно несигурно да влияе положително на публичните органи и институции, най-вече на съдебните органи, от гледна точка на техните отговорности, като може да доведе до частично ограничаване натовареността, тромавостта и продължителността на процедурите по принудително изпълнение.</p>
<p><i>По отношение на обществено здраве:</i></p>	<p>Вариантът няма въздействия, защото не е свързан с промени в шума, въздуха, водата или почвата.</p>
<p><i>По отношение на сигурността и обществения ред:</i></p>	<p>Вариант 3 може да оказва косвен и несигурен положителен ефект по отношение на сигурността и обществения ред. Той може да влияе отчасти положително върху системата за социална закрила, като с действието спомогне донякъде за ограничаване на бедността и социалното изключване, оттам за частично намалява и риска от маргинализиране на определени лица.</p>
<p><i>По отношение на културата:</i></p>	<p>Вариант 3 може да оказва несигурно и частично положително въздействие върху достъпа на гражданите до културни прояви, поради ограничаване на продължителността, в която те са в състояние на неплатежоспособност.</p>

Таблица 14. Екологични въздействия на Вариант 3: „Нерегулаторен“

ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ	КЛЮЧОВИ ВЪПРОСИ
<i>По отношение на климата и климатичните промени:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на транспорта и използването на енергия:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на биоразнообразието:</i>	Вариант 3 е възможно частично и несигурно да води до ограничаване на нерационалното потребление на хартия, като допринася за относително съкращаване на дългите и тромави процедури по изпълнителното производство, които са изцяло хартиени, което отчасти не позволява негативно засягане на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда.
<i>По отношение на чистотата на атмосферния въздух:</i>	Вариантът е възможно несигурно и частично да води до ограничаване на потреблението на дървесина заради донякъде по-рационалното разходване на хартия, както и на твърдо гориво, като най-евтин и достъпен начин за отопление, което частично намалява възможността от ненужно замърсяване на атмосферния въздух.
<i>По отношение на качеството на водите и водните запаси</i>	Вариантът несигурно и частично може да ограничава нерационалното потребление на хартия, което би могло да попречи на замърсяване на водите.
<i>По отношение на качеството на почвата:</i>	Вариантът несигурно и частично ограничава нерационалното потребление на хартия, което да ограничава негативното засягане на почвите.
<i>По отношение на възобновяемите или невъзобновяемите ресурси:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на влиянието на фирмите и потребителите върху околната среда:</i>	Вариантът съдържа несигурен и частичен потенциал за преминаване към по-малко замърсяващи и по-щадящи околната среда процеси на работа, като води до несигурно и

	непълно облекчаване и съкращаване на времетраенето на процедурите, които се осъществяват от отговорните институции с правомощия в сферата на несъстоятелността и принудителното изпълнение, които са изцяло хартиени.
<i>По отношение на отпадъци/генериране/рециклиране:</i>	Няма въздействия.
<i>По отношение на грижите за животните:</i>	Няма въздействия.

Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на проблема:

Таблица № 15. Матрица на въздействията на Вариант 0: „Без действие“

Вариант 0: „Без действие“	<i>ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ</i>		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Негативно влияние върху икономическия растеж	Въздействие 2. Отрицателно засягане на ефективността на кредитния пазар	Въздействие 3. Негативни фискални последици, заради сенчестата икономика, ограничено здравеопазване и социално осигуряване и намалени данъчни приходи
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			
<i>Висока</i>	X	X	X
Вариант 0: „Без действие“	<i>СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ</i>		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Влияе отрицателно върху физическото и психичното здраве на нацията	Въздействие 2. Води до увеличаване на дела на хората в риск от бедност и социално изключване	Въздействие 3. Влияе негативно на балансираното демографско развитие
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			X
<i>Висока</i>	X	X	
Вариант 0: „Без действие“	<i>ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ</i>		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Липса на принос за опазване на биоразнообразието,	Въздействие 2. Не допринася за ограничаване замърсяването на	Въздействие 3.

	флората, фауната и естествената среда	атмосферния въздух, водите и почвите	Не съдържа възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X	X	
<i>Висока</i>			X

Таблица № 16. Матрица на въздействията на Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“

Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Цялостно положително влияние върху икономическия растеж	Въздействие 2. Насърчаване на ефективността на кредитния пазар	Въздействие 3. Изцяло положителни фискални последици, заради недопускането на сенчеста икономика, ограничаване на здравеопазването и социалното осигуряване и намаляване на данъчните приходи
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			
<i>Висока</i>	X	X	X
Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Оптимално спомага за запазване на физическото и психично здраве на нацията	Въздействие 2. Допринася за намаляване на дела на хората в риск от бедност и социално изключване	Въздействие 3. Влияе положително на балансираното демографско развитие
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			X
<i>Висока</i>	X	X	
Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Оптимално опазване на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда	Въздействие 2. Оптимално ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите	Въздействие 3. Пълноценни възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			X
<i>Висока</i>	X	X	

Таблица № 17. Матрица на въздействията на Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“

Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	<i>ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ</i>		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Частично положително влияние върху икономическия растеж	Въздействие 2. Непълно насърчаване на ефективността на кредитния пазар	Въздействие 3. Частични положителни фискални последици, заради недопускането на сенчеста икономика, ограничаване на здравеопазването и социалното осигуряване и намаляване на данъчните приходи
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X	X	X
<i>Висока</i>			
Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	<i>СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ</i>		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Частично спомага за запазване на физическото и психично здраве на нацията	Въздействие 2. Частично допринася за намаляване на дела на хората в риск от бедност и социално изключване	Въздействие 3. Влияе частично положително на балансираното демографско развитие
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X	X	X
<i>Висока</i>			
Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	<i>ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ</i>		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Частично спомага за опазване на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда	Въздействие 2. Частично води до ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите	Въздействие 3. Включва частични възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			X
<i>Висока</i>	X	X	

Таблица № 18. Матрица на въздействията на Вариант 3: „Нерегулаторен“

Вариант 3: „Нерегулаторен“	ИКОНОМИЧЕСКИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Несигурно положително влияние върху икономическия растеж	Въздействие 2. Несигурно насърчаване на ефективността на кредитния пазар	Въздействие 3. Несигурни положителни фискални последици, заради недопускането на сенчестата икономика, ограничаване на здравеопазването и социалното осигуряване и намаляване на данъчните приходи
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>	X		
<i>Висока</i>		X	X
Вариант 3: „Нерегулаторен“	СОЦИАЛНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Несигурно спомага за запазване на физическото и психично здраве на нацията	Въздействие 2. Несигурно и частично допринася за намаляване на дела на хората в риск от бедност и социално изключване	Въздействие 3. Влияе несигурно и частично положително на балансираното демографско развитие
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>		X	X
<i>Висока</i>	X		
Вариант 3: „Нерегулаторен“	ЕКОЛОГИЧНИ ВЪЗДЕЙСТВИЯ		
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1. Несигурен принос за опазване на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда	Въздействие 2. Несигурен принос за ограничаване замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите	Въздействие 3. Включва несигурни и частични възможности за преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси
<i>Ниска</i>			
<i>Средна</i>			
<i>Висока</i>	X	X	X

5.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти

[Третата фаза от анализа на въздействията включва задълбочен качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия. Тя надгражда резултатите от структурния качествен анализ от предходната стъпка, като нейната цел е задълбочаване на анализа за извеждането на количествени прогнози за очакваните ползи и разходи. Те могат да са под няколко форми:

1. задълбочен анализ на очакваните въздействия с течение на времето, който изисква проучване на практики или изграждане на конкретни сценарии

2. количествена прогноза, при която въздействията се оценяват чрез използването на количествени методи. Чрез тях следва да се остойността въздействията на отделните варианти и да се прогнозира разходите и ползите в парични стойности, когато това е осъществимо. Ако не е осъществимо, следва да се обяснят причините за това.

Задълбоченият качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти се извършва чрез определени методи за анализ на въздействията.

Всички предложени варианти за действие трябва да бъдат оценявани през призмата на съответствието с общата цел за по-добро регулиране и да бъдат оценени от гледна точка на необходимостта от ясно и разбираемо национално законодателство. Необходимо е да се прави оценка на аспектите на спазването и прилагането на законодателството от гражданите и бизнеса. Целта е определяне на потенциалните пречки за спазване от страна на лицата, чието поведение трябва да се промени, както и всякакви стимули, които биха насърчили по-високо ниво на спазване.

Количествена оценка се извършва на всяко значително въздействие на всеки вариант за действие при решаването на всеки проблем (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 37 - 59)].

Опишете количествено всички значителни въздействия и на специфичните им аспекти за всеки вариант, идентифициран за решаване на всеки проблем.]

Опишете количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до ползи и разходи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки вариант.

5.3.1. Икономически въздействия

5.3.1.1. Икономическо въздействие 1. Икономически растеж - трудов пазар, предприемачество и бизнес климат, брутен вътрешен продукт

Феноменът „вечен длъжник“ влияе негативно върху продуктивността на националната икономика. Гражданите, изпаднали в неплатежоспособност, обикновено губят всякакъв стимул за икономическа и друга активност, включително като наемни работници или предприемачи. В най-добрия случай те се ангажират с трудова дейност без официални договорни отношения с работодателя и получават своите възнаграждения в брой, „под масата“ или подхващат собствен бизнес в сивия сектор. Заработването на

официални доходи не е полезен ход за неплатежоспособните длъжници, защото голяма част от тези доходи ще отидат за погасяване на съответните просрочени задължения. Според изследване от 2019 г., годишната икономическа загуба от един, изпаднал в несъстоятелност човек в Швеция възлиза на 62 000 евро.³⁷

Много емпирични анализи в страни от Европейския съюз, основно Централна и Източна Европа, показват, че наличието на ефективна уредба на несъстоятелността на физическите лица допринася за привличането на чуждестранни инвестиции, подобрява бизнес климата и стимулира икономическия растеж. Конкретни данни на Евростат (2021 г.) и Световната банка (2016 г.) сочат, че колкото по-висок е т. нар. Индекс на разрешаване на несъстоятелността (Resolving Insolvency DTF score), толкова по-висок е brutният вътрешен продукт на глава от населението в страната.³⁸

Ефективната национална рамка в сферата на несъстоятелността и възможността на физическите лица, изпаднали във неплатежоспособност, да се включат отново в икономическия живот е ключов фактор за развитие на предприемачеството.³⁹ Например, намаляването на времеви период на несъстоятелност в Нидерландия през 1997 г. и в Германия през 2001 г., води до повишаване на нивото на самонаемане съответно с 4,3% и 4,5%.⁴⁰

Въвеждането на ефективна уредба на несъстоятелността в България може да генерира ръст на brutния вътрешен продукт до 3% и повишаване на заетостта с 2%.⁴¹

5.3.1.2. Икономическо въздействие 2. Ефективност на кредитния пазар

Финансовата система е трансмисия между спестители, от една страна и реални инвеститори, домакинства и държава, от друга. Освен това тя трябва да осигурява стабилност и прогнозируемост на паричните потоци в икономиката - т. нар. ликвидност.

Пандемията от COVID-19 изправи българската икономика и в частност финансовата система пред много сериозни предизвикателства. Европейският банков орган разреши на търговските банки да въведат временен мораториум върху плащанията на кредитополучателите. Така, Българската народна банка позволи разсрочването на кредити за над 9 млрд. лв., иначе значителна част от тях трябваше да бъдат провизирани. Впоследствие дойде войната в Украйна – ново изпитание за финансовата система и националната икономика като цяло.

България е най-бедната държава членка на ЕС. По данни на Евростат над 35% от българите не са в състояние да посрещнат неочаквани финансови разходи. При нужда голяма част от тези хора намират изход в т. нар. бързи кредити. Към края на 2020 г. вземанията по кредити на дружествата, специализирани в кредитиране,⁴² са над 3 млрд. лв.

³⁷ Finance Watch, Response to the Consultation on the Evaluation of the Consumer Credit Directive, 2019.

³⁸ Съвет по икономически и публични политики, *Личен фалит: социални измерения и икономически ефекти*, Институт по икономика и политики, София, 2021, стр. 163 – 164.

³⁹ American Law and Economics Review. (2008). Armour and Cumming, Bankruptcy Law and Entrepreneurship.

⁴⁰ Съвет по икономически и публични политики, *Личен фалит: социални измерения и икономически ефекти*, Институт по икономика и политики, София, 2021, стр. 165.

⁴¹ Съвет по икономически и публични политики, *Личен фалит: социални измерения и икономически ефекти*, Институт по икономика и политики, София, 2021, стр. 167.

⁴² Виж: Регистър на финансовите институции по чл. 3а от Закона за кредитните институции.

Около 300 млн. лв., което е близо 10% от тях, са необслужвани кредити. Най-сериозен дял в общата стойност съставляват вземанията по потребителски кредити на домакинства и нетърговски организации, обслужващи домакинствата – над 2 млрд. лв. (70,6 %).⁴³ На този фон, въвеждането на модерна национална рамка относно несъстоятелността на физическите лица у нас е критично важно за ефективността на кредитния пазар и развитието на българската икономика.

5.3.1.3. Икономическо въздействие 3. Фискални последици - сенчеста икономика, здравеопазване, социално осигуряване, социално подпомагане, данъчни приходи

Огромна част от хората попаднали в „дълговия капан“ си осигуряват средства за препитание в сивия сектор на икономиката – работят „на черно“ и не плащат данъци и социалноосигурителни вноски. От друга страна, обаче те потребяват определени публично доставяни блага, за сметка на останалата част от обществото, като национална сигурност и вътрешен ред, правораздаване, здравеопазване, в т.ч. спешна медицинска помощ, образование, техническа инфраструктура и т.н. „Вечните длъжници“ тежат на социалноосигурителната система, заради обезщетения за „безработица“ и т.н. и на системата за социално подпомагане – социални помощи и пенсии. Всичко това е сериозно натоварване за фиска, особено в условията на кумулация от кризи.

Сивата икономика е голям проблем в България. По данни на Международния валутен фонд в края на 2019 г. делът на сивата икономика у нас е 37,8% – един от най-високите в Европа. Ефективната уредба на несъстоятелността на физическите лица ще създаде възможности за справяне с този проблем, чрез предоставянето на „втори шанс“ на изпадналите в неплатежоспособност физически лица за икономическа реализация „на светло“ и достойно участие във финансирането на публичния сектор на българската икономика.

5.3.2. Социални въздействия

5.3.2.1. Социално въздействие 1. Физическо и психично здраве на нацията

Хората, изпаднали в положение на неплатежоспособност, често страдат от сериозни здравословни проблеми. Мащабно изследване в Швеция показва, че вероятността от физически и психични заболявания, като диабет, сърдечно-съдови болести и депресия на свръхзадлъжнелите хора е 9 пъти по-висока от средната за обществото.⁴⁴ Това води до сериозни разходи за диагностика и лечение, ниско качество на живот и влошаване на благосъстоянието на обществото като цяло. Премахването на феномена „вечен длъжник“ чрез подходяща национална рамка от мерки ще генерира мащабна икономия на оскъдните обществени ресурси за медицинско обслужване и ще повиши общественото благосъстояние.

⁴³ Съвет по икономически и публични политики, *Личен фалит: социални измерения и икономически ефекти*, Институт по икономика и политики, София, 2021, стр. 151 – 152.

⁴⁴ R. Ahlström et al., The Swedish Consumer Agency, Report, *Is debt relief rehabilitative?*, 2014.

5.3.2.2. Социално въздействие 2. Дял на хората в риск от бедност и социално изключване

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

5.3.2.3. Социално въздействие 3. Демографско развитие

България е в тежка демографска криза от няколко десетилетия. Ежегодно българското население се топи с около един средно голям град – областен център. Естественят прираст на населението у нас през 2021 г. е – 13,2‰, –10,5‰ в градовете и – 20,2‰ в селата. По последни данни населението на страната е малко над 6,5 млн. души при близо 9 млн. души през 1985 г. Прогнозите сочат, че към края на века ще бъдем под 4 млн. души.

Феноменът „вечен длъжник“ е сред факторите, които допринасят за стопяването ни като нация. Хората, изпаднали във финансови затруднения, без надежда за изход от ситуацията, раждат и отглеждат по-малко деца, ако изобщо го правят, и умират по-рано. Ефективната законова уредба на несъстоятелността на физическите лица ще подобри демографската ситуация в страната.

5.3.3. Екологични въздействия

5.3.3.1. Екологично въздействие 1. Опазване на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда

Въвеждането на модерна национална уредба на несъстоятелността на физическите лица ще рационализира потреблението на хартия и ще допринесе за съхраняване на биоразнообразието, флората и фауната в България.

5.3.3.2. Екологично въздействие 2. Ограничаване на замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите

Ефективната уредба на несъстоятелността на физическите лица ще намали потреблението на хартия и ще се отрази положително върху качеството на въздуха, водите, почвата и невъзобновяемите ресурси, каквито са горите⁴⁵.

⁴⁵ От дърветата, изсичани за индустриални нужди, около 42% отиват за производството на хартия. NRDC. (2006). Smart Paper Policies Are Good for Business. Natural Resources Defense Council's Website.

5.3.3.3. Екологично въздействие 3. Преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси

Усъвършенстваната национална уредба на несъстоятелността на физическите лица съдържа потенциал за преминаване към по-малко замърсяващи и по-щадящи околната среда процеси на работа.

Следва да се опише в следната поредност:

Проблем 1.

Вариант 1

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 2

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 3

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Проблем 2.

Вариант 1

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 2

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 3

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Проблем 3.

Вариант 1

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 2

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Вариант 3

Въздействие 1: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 2: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Въздействие 3: количества оценка (метод 1, метод 2 и т.н.)

Възможни методи за анализа на въздействията

- Оценка на риска
- Анализ на разходите и ползите
- Анализ на ефективността
- Мултикритериен анализ
- Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия

Таблица 19. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти

<i>Проблем: Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица</i>				
<i>Метод: Мултикритериен анализ⁴⁶</i>				
<i>Критерии</i>	<i>Варианти</i>			
	Вариант 0: „Без действие“	Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	Вариант 3: „Нерегулаторен“
Икономическо въздействие 1. Икономически растеж (трудов пазар, предприемачество и бизнес климат, брутен вътрешен продукт).	-3	+3	+2	+1
Икономическо въздействие 2. Ефективност на кредитния пазар.	-2	+2	+1	0
Икономическо въздействие 3. Фискални последици (сенчеста икономика, здравеопазване, социално осигуряване, социално подпомагане, данъчни приходи).	-2	+2	+1	0
Социално въздействие 1. Физическо и психично здраве на нацията.	-3	+3	+2	+1
Социално въздействие 2. Дял на хората в риск от бедност и социално изключване.	-3	+3	+2	+1
Социално въздействие 3. Демографско развитие.	-2	+2	+1	0
Екологично въздействие 1. Опазване на биоразнообразието, флората, фауната и естествената среда.	-2	+2	+1	0
Екологично въздействие 2. Ограничаване на замърсяването на	-1	+1	0	0

⁴⁶ Скала за оценяване: отрицателна оценка: -3, -2, -1; неутрална: 0; положителна оценка +1, +2, +3.

атмосферния въздух, водите и почвите.				
Екологично въздействие 3. Преминване към по-щадящи околната среда работни процеси.	-1	+1	0	0
Обща оценка:	-19	+19	+10	+3

5.4. Административна тежест

[Административната тежест представлява специфично въздействие на всеки един от предложените варианти, за решаването на всеки един от дефинираните проблеми за решаване.

Изчисляването на административната тежест е основата част на оценката на въздействието и е прието да се изчислява чрез Модела на стандартните разходи (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 39)]

Опишете промяната на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите при решаването на всеки проблем, включително в случай на нови регулаторни режими и регистри.

Опишете в следната поредност:

Проблем 1.

Вариант 1

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 2

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 3

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Проблем 2.

Вариант 1

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 2

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 3

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Проблем 3.

Вариант 1

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 2

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Вариант 3

Специфично въздействие: административна тежест (Модел на стандартните разходи)

Възможни методи за анализа на въздействията:

Модел на стандартните разходи.

Административната тежест е вид специфично въздействие на всеки един от предложените варианти за решаването на дефинирания проблем. Административните разходи се определят като разходите, които предприятията, гражданските организации, потребителите, гражданите и публичните власти са длъжни да правят в изпълнение на техните задължения за представяне на информация за тяхната дейност или производство, към други публични органи, институции или частни лица.

Регулаторните разходи са онези, които правните субекти правят, за да спазват наложените им от държавата задължения. Когато задълженията са въведени чрез мерки за регулиране, тези разходи представляват цената на регулирането. Изразяват се в стойността на това, което регулаторната рамка изисква те да разходят, за да постигнат и поддържат нормосъобразно поведение. Съответно, съвкупността от разходите, които един регулаторен вариант изисква от съответните адресати, образува регулаторната тежест, която той налага.

В конкретния случай, при избора на Вариант 0: „Без действие“ промяна в регулаторната и административната тежест, налагана на адресатите им, не би могла да се очаква. По същия начин както Вариант 0, Вариант 3: „Нерегулаторен“ не намалява регулаторната и административната тежест върху заинтересованите страни, т.к. запазва съществуващите изисквания за спазване на продължителни и тромави процедури в рамките на изпълнителното производство и правенето на свързаните с тях разходи.

Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“ би могъл частично да окаже положително влияние върху регулаторната и административната тежест, като доведе до облекчаване или премахване на някои от изискванията и задълженията за правене на разходи в изпълнителното производство.

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

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

Вариант 1 предвижда използването на регистър по несъстоятелността, в който да се извършва вписване и обявяване на актовете в производството по несъстоятелност, включително публикуване на всякаква друга информация, относима за него. Регламент (ЕС) 2015/848 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година относно производството по несъстоятелност (Регламент (ЕС) 2015/848), предвижда, че държавите членки следва да публикуват информацията по трансгранични дела за несъстоятелност в публичен достъпен електронен регистър, който е свързан с регистрите по несъстоятелност чрез европейския портал за електронно правосъдие и определя минимално количество информация, която да бъде публикувана в регистрите по несъстоятелност. Затова регистърът по несъстоятелност следва да съдържа и задължителната информация по член 24, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2015/848, както и възможност за обявяване на други документи и допълнителна информация, каквито са предвидени в националното законодателство. Новата разпоредба на чл. 760е на Търговския закон, въведена със Закона за изменение и допълнение на Търговския закон, обн., ДВ, бр. 82 от 2023 г., предвижда, че обстоятелствата и актовете във връзка с производството по несъстоятелност на физическите лица – предприемачи, се вписват в регистъра по несъстоятелност, който се води и поддържа

от Министерството на правосъдието. Регистърът по несъстоятелност е публичен и се води в електронна форма. Този регистър следва да бъде надграден чрез създаване на нарочен модул, който да обслужва и производствата по несъстоятелност на физическите лица в новата уредба.

Публичният регистър по несъстоятелност ще бъде изцяло в унисон с Концепцията за регистрова реформа, приета с Решение на Министерския съвет № 298 от 2021 г.⁴⁷ По-конкретно ще бъдат осигурени:

1. оперативна съвместимост между съществуващите информационни системи и регистри;
2. възможности за служебен обмен на информация и данни между администрациите;
3. поддръжка с възможно най-малко разходи, качество, пълнота и сигурност на данните.

Изграждането и функционирането на регистъра ще бъде подчинено на принципите на дигитализация, унификация на структурата и на изискванията за формат на данните и техническите процеси, за контрол над собствени данни, за отворени данни и други. На практика с включването на мярката по създаване на регистъра по несъстоятелността в рамките на Вариант 1 се предвижда осъвременено и усъвършенствано, в сравнение със съществуващите към момента функционалности в същата област, информационно обезпечаване на изпълнението на новия законов нормативен акт. То би позволило на максимално широк кръг от участници на пазара, получавайки своевременно актуална и общодостъпна информация да могат да се ползват от предоставените им правни възможности. При него биха се постигнали и полезните ефекти на ежедневното, ясно и точно публикуване на данни на единна точка в интернет, която е достатъчно популярна сред участниците в гражданския оборот, заинтересованите страни и обществото като цяло. Чрез неговото създаване държавата би постигнала значително по-добра правна и икономическа среда, от гледна точка на достъпност на информацията и прозрачност, в която се реализират разглежданите обществени отношения.

Основните констатации от извършената през 2017 г. инвентаризация на регистрите в България сочат на проблеми като невъзможност за обмен и ниско качество на данните, дублиране и разходване на хартия и други подобни на тях. За да постигне своите цели, регистърът на несъстоятелността ще следва да бъде ясно и недвусмислено дефиниран, като не бъдат употребявани синонимни понятия, за да се установи кохерентност с европейския модел за назоваване, като отговаря само за предметната област, за която се води, при прилагане на принципа „Само веднъж“⁴⁸. В същия следва да бъде поддържано добро качество на данните, за да бъдат осигурени оперативната съвместимост и служебният обмен, като по този начин се елиминира и риска от прекомерни административни и финансови разходи. С оглед на това и заключението в Концепцията за регистрова реформа, че от водените на централно ниво 1 236 регистъра, свързани с предоставяне на услуги, едва 15% се поддържат в цифров формат и програмни интерфейси за достъп до базите данни и обмен на данни, следва да бъде възприет възможно най-съвременен и достъпен дигитален формат, който да позволява автоматизиран обмен на данни на централно и на местно ниво,

⁴⁷ Приложение № 2 към Актуализирана Стратегия за развитие на електронното управление в Република България (2019 - 2025).

⁴⁸ Еднократно събиране и многократно използване на информацията от централната и териториална администрация, съгласно принципа за служебното начало.

включително и за целите на статистиката. Ще следва да бъде изработен достатъчно солиден механизъм на действие, така че да позволява улеснен публичен достъп, който същевременно защитава и личните данни. Всички данни, които не представляват класифицирана информация и не съдържат лични данни, трябва да бъдат проектирани така, че да осигуряват последващо публикуване на информацията в отворен формат в реално време.

По този начин ще се реализират и очакваните ползи за гражданите и бизнеса от Концепцията за регистрова реформа, като обезпечаване на интегритета и повишаване на сигурността на данните, повишаване качеството на предоставяните услуги, установяване на мерки за ефективен контрол върху използваните от администрацията информация и данни, създаване на условия за елиминиране на корупцията, подобряване бизнес средата и новите възможности за развитие. Повишеното качество на услугите ще се осигурява чрез служебния обмен на данни и свързаност на регистъра, както и чрез намаляване на документите и разходите на гражданите и бизнеса във връзка с използване на услугите на регистъра по несъстоятелност. По отношение на администрацията се очакват подобрен имидж на държавните институции, повишаване на ефективността на функциониране и на дейността на контролните органи, развитие на електронното управление и комплексното административно обслужване и други.

Създаването на регистъра по несъстоятелност на физическите лица, както и използването на съществуващата информационна система по несъстоятелност не е свързано с налагането на нови разходи на гражданите, гражданските организации, потребителите бизнеса или публичните власти, които те да са длъжни да правят в изпълнение на задължения за представяне на информация. И към настоящия момент попълването и актуализирането на данните в информационна система е задължение преди всичко на администрацията, която ги получава по служебен път и електронно. Поради това създаването на такъв регистър, предвидено при Вариант 1 **не би могло да доведе до налагането на нова или допълнителна административна тежест** спрямо гражданите, потребителите и бизнеса. Следващите от облекчаването на регулаторната и административната тежест положителни ефекти от този вариант ще могат да бъдат анализирани и остойностени, едва след като той бъде реално въведен и пълноценно произведе своите въздействия. По-подробна информация относно подхода, който ще бъде възприет по отношение на уредбата и изграждането на регистъра по несъстоятелност, включително въпроси като къде и как ще се уреди, каква ще бъде процедурата по вписване, необходимите документи и други ще е налице, когато бъде издадена наредба за условията за реда за водене, съхраняване и достъп до регистъра по несъстоятелност от министъра на правосъдието.

5.5. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест)

Доклад с цялостна предварителна оценка на въздействието | Предложение за въвеждане на института на несъстоятелност на физическите лица в България

[Съгласно чл. 22, ал. 3 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието при всяка цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва и оценка на въздействието върху малките и средните предприятия.

Оценката на въздействието върху малките и средните предприятия е известна като „МСП – тест“.

Оценката на въздействието върху МСП се базира на:

1. резултатите от целенасочени консултации със заинтересованите малки и средни предприятия и/или с техни представителни организации;
2. броя и категорията на предприятията, които ще бъдат пряко или косвено засегнати от нормативния акт;
3. описание на разходите и ползите от прилагането на нормативния акт за предприятията - по категории малки и средни предприятия, а където е подходящо - и по основно засегнатата икономическа дейност;
4. доказателства за необходимостта от включване на малки и средни предприятия в обхвата на нормативния акт;
5. предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория - като цялостното им изключване от обхвата на нормативния акт, временното им изключване от обхвата на нормативния акт, изключването само на някоя от категориите предприятия от обхвата на нормативния акт, намаление на такси и др. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 42).]

Опциите в следната поредност:

Проблем 1.

Вариант 1

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 2

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 3

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Проблем 2.

Вариант 1

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 2

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 3

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Проблем 3.

Вариант 1

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 2

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Вариант 3

Специфично въздействие: въздействието върху МСП (МСП - тест)

Възможни методи за анализа на въздействията

Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия

Никой от запазените за задълбочен анализ от ОВ варианти не разграничава предприятията, които биха били адресати, засегнати или заинтересовани страни от въвежданото с него регулиране според техния размер. Всеки от тях предвижда еднакъв обем на задълженията, свързани с изпълнението на регулаторни изисквания и с представяне на данни и информация. Оттук следва, че в случаите, когато те са микро-, малки или средни предприятия или общо МСП, те се намират в по-неблагоприятно положение, в сравнение с останалите предприятия, без да са непропорционално засегнати от тези разходи и тежести върху дейността. Това е причината да се направи общият извод, че никой от вариантите не би имал значителни въздействия върху малките и средните предприятия, т.к. никой от тях не създава нови административни, регулаторни или финансови задължения за тях.

Единствено Вариант 1 и частично Вариант 2 предвиждат общо намаляване на регулаторната и административна тежест, налагана на адресатите на регулирането и косвено - върху бизнеса, което би довело до относително облекчаване на положението на МСП, но не и до поставянето им в по-благоприятно положение от останалите предприятия. Тези два варианта предлагат промяна в правната регламентация, която до известна степен ще облекчи МСП, както в качеството им на евентуални кредитори, така и като работодатели или като трети задължени лица в рамките на изпълнителното производство, което е

императивно ангажирано с необходимостта от осъществяване на определени действия спрямо неплатежоспособните длъжници. Въпреки това, те не представляват съществено изменение на действащата рамка от политики и норми, специално касаещо МСП. Проведеният до момента анализ на въздействията показва липса на потенциал някой от вариантите да доведе до утежняване на положението на МСП, поради което не е необходимо разглеждането от ОВ на възможни алтернативи и мерки за намаляване на регулаторната и административната тежест върху тях. Това е основание за избора на настоящата опростена процедура за МСП Тест, при която анализът на въздействията спрямо тях е представен единствено чрез качествено описание.

5.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни

<p><i>[Разходите и ползите са три основни групи:</i></p> <p><i>Разходи и ползи, които могат да бъдат остойностени (измерени в парични единици)</i></p> <p><i>Разходи и ползи, които могат да бъдат измерени в натурални (физически единици), но не могат да бъдат остойностени</i></p> <p><i>Разходи и ползи, които не могат да бъдат остойностени измерени в натурални (физически единици)</i></p> <p><i>Когато е невъзможно да бъде представена количествената характеристика на регулаторните разходи и ползи, те се описват качествено.]</i></p> <p><i>Опишете на негативните (разходите) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни, за всеки от вариантите при решаване на всеки проблем.</i></p> <p><i>Опишете в следната поредност:</i></p>
--

Таблица № 20. Разходи и ползи за заинтересованите страни

Проблем 1: Липса на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица				
	Вариант 0: „Без действие“	Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	Вариант 3: „Нерегулаторен“
Заинтересована страна/група 1: Физически лица - добросъвестни длъжници, изпаднали в неплатежоспособност	<p><i>Разходи: загуба на доход, влошено физическо и психично здраве, социално изключване.</i></p> <p><i>Ползи: няма.</i></p>	<p><i>Разходи: разности в производството по несъстоятелност.</i></p> <p><i>Ползи: по-високи доходи, много по-добро физическо и психично здраве, социално включване.</i></p>	<p><i>Разходи: разности в производството по несъстоятелност.</i></p> <p><i>Ползи: нарастване на дохода, подобряване на физическото и психично здраве, възможност за социално включване.</i></p>	<p><i>Разходи: няма.</i></p> <p><i>Ползи: незначителен ръст на доходите, слаб положителен ефект върху физическото и психично здраве, ограничена възможност за социално включване.</i></p>
Заинтересована страна/група 2: Кредитори на физически лица - добросъвестни	<p><i>Разходи: съдебни и други разности за събиране на кредити, провизиране, намаляване на печалбите.</i></p>	<p><i>Разходи: разности в производството по несъстоятелност.</i></p>	<p><i>Разходи: разности в производството по несъстоятелност.</i></p>	<p><i>Разходи: няма.</i></p>

длъжници, изпаднали в неплатежоспособност	Ползи: няма.	Ползи: висока ликвидност и капиталова адекватност, нарастване на печалбите.	Ползи: ликвидност и капиталова адекватност, по-високи печалби.	Ползи: слаб положителен ефект върху ликвидността, капиталовата адекватност и печалбите.
Заинтересована страна/група 3: Държава (фиск)	Разходи: обезщетения, социални помощи, намаляване на данъчните и осигурителни приходи. Ползи: няма.	Разходи: разходи за прилагане и администриране на закона. Ползи: мащабна икономия на обезщетения и социални помощи, сериозен ръст на данъчните и осигурителни приходи.	Разходи: разходи за прилагане и администриране на промените в действащата уредба. Ползи: икономия на обезщетения и социални помощи, ръст на данъчните и осигурителни приходи.	Разходи: няма. Ползи: незначителна икономия на обезщетения и социални помощи, слаб ръст на данъчните и осигурителни приходи.

5.6.1. Разходи и ползи, които могат да бъдат остойностени (измерени в парични единици)

5.6.1.1. Разходи

- **Вариант 0 „Без действие“:** загуба на доход за физическите лица, изпаднали в неплатежоспособност; съдебни и други разноски за събиране на практически несъбираеми кредити на длъжници и кредитори; провизиране, намаляване на печалбите на кредитните институции; обезщетения, социални помощи, намаляване на данъчните и осигурителни приходи във фиска;

- **Вариант 1 „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“:** разноски в производството по несъстоятелност на кредитори и длъжници; разходи за прилагане и администриране на закона за фиска;

- **Вариант 2 „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“:** разноски в производството по несъстоятелност на кредитори и длъжници; разходи за прилагане и администриране на промените в действащата уредба за фиска.

- **Вариант 3 „Нерегулаторен“:** няма.

5.6.1.2. Ползи

- **Вариант 0 „Без действие“:** няма.

- **Вариант 1 „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“:** по-високи официални доходи за хората, изпаднали в неплатежоспособност; висока ликвидност и капиталова адекватност, нарастване на печалбите на кредитните институции; мащабна икономия на обезщетения и социални помощи, сериозен ръст на данъчните и осигурителни приходи във фиска;

- **Вариант 2 „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“:** нарастване на дохода на физическите лица, изпаднали в неплатежоспособност; ликвидност

и капиталова адекватност, по-високи печалби на кредитните институции; икономия на обезщетения и социални помощи, ръст на данъчните и осигурителни приходи във фиска.

• **Вариант 3 „Нерегулаторен“:** незначителен ръст на доходите на хората, изпаднали в неплатежоспособност; слаб положителен ефект върху ликвидността, капиталовата адекватност и печалбите на кредитните институции; незначителна икономия на обезщетения и социални помощи, слаб ръст на данъчните и осигурителни приходи във фиска.

5.6.2. Разходи и ползи, които могат да бъдат измерени в натурални (физически) единици, но не могат да бъдат остойностени

5.6.2.1. Разходи

• **Вариант 0 „Без действие“:** влошено физическо и психично здраве на хората, изпаднали в неплатежоспособност.

• **Вариант 1 „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“:** няма.

• **Вариант 2 „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“:** няма.

• **Вариант 3 „Нерегулаторен“:** няма.

5.6.2.2. Ползи

• **Вариант 0 „Без действие“:** няма;

• **Вариант 1 „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“:** много по-добро физическо и психично здраве на хората, изпаднали в неплатежоспособност;

• **Вариант 2 „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“:** подобряване на физическото и психично здраве на хората, изпаднали в неплатежоспособност.

• **Вариант 3 „Нерегулаторен“:** слаб положителен ефект върху физическото и психично здраве на хората, изпаднали в неплатежоспособност.

5.6.3. Разходи и ползи, които не могат да бъдат измерени в натурални (физически) единици

5.6.3.1. Разходи

• **Вариант 0 „Без действие“:** социално изключване на хората, изпаднали в неплатежоспособност;

• **Вариант 1 „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“:** няма;

• **Вариант 2 „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“:** няма;

• **Вариант 3 „Нерегулаторен“:** няма.

5.6.3.2. Ползи

• **Вариант 0 „Без действие“:** няма;

• **Вариант 1 „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“:** социално включване на хората, изпаднали в неплатежоспособност;

- **Вариант 2 „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“:** възможност за социално включване на хората, изпаднали в неплатежоспособност;
- **Вариант 3 „Нерегулаторен“:** ограничена възможност за социално включване на хората, изпаднали в неплатежоспособност.

6. Сравняване на вариантите

[Сравняването на вариантите е процес, при който се извършва:

1. сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант;
2. сравняване на вариантите;
3. класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 59).]

Сравнете описаните варианти въз основа на данните и изчисленията при анализа на въздействията.

6.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант⁴⁹

[(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 59).]

	Вариант 0: „Без действие“	Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	Вариант 3: „Нерегулаторен“
Икономически въздействия				
1. Икономически растеж - трудов пазар, предприемачество и бизнес климат, брутен вътрешен продукт	—	+	+?	— — —
2. Фискални последици - сенчеста икономика, здравеопазване, социално осигуряване, социално подпомагане, данъчни приходи	— — —	+	+?	—?
Социални въздействия				
1. Физическо и психично здраве на нацията	—	+	+?	—?
2. Демографско развитие	— — —	+?	0	—?
Екологични въздействия				

⁴⁹ Легенда:

- - отрицателно въздействие;
- + - положително въздействие;
- 0 - без въздействие;
- ? - несигурно или косвено отрицателно въздействие;
- +? - несигурно или косвено положително въздействие;
- — — - запазване на негативно положение.

1. Ограничаване на замърсяването на атмосферния въздух, водите и почвите	---	+	+?	0
2. Преминаване към по-щадящи околната среда работни процеси	---	+	+?	---

6.2. Сравняване на изследваните варианти⁵⁰

<i>[(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 60).]</i>				
	Вариант 0: „Без действие“	Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“	Вариант 2: „Регулаторна намеса чрез промени в действащата уредба“	Вариант 3: „Нерегулаторен“
Ефективност				
Обща цел: Постигане на по-сигурна икономическа и правна среда за българските граждани и пребиваващите у нас граждани на ЕС	—	++	+	+/-
Конкретна цел 1: Ефективна защита на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали в неплатежоспособност	—	++	+/-	+/-
Конкретна цел 2: Гарантиране на оптимално удовлетворяване на кредиторите на тези лица	—	++	+/-	+/-
Ефикасност	—	+	—	+/-
Съгласуваност	Не. Значителен компромис	Да.	Да. Ограничен компромис	Да. Значителен компромис
Риск за прилагане	Важни рискове	Ограничени рискове	Ограничени рискове	Ограничени рискове

6.3. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант

[(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 61).]

Въз основа на направеното сравнение на оценените варианти, както и вземайки предвид извършеното класиране на база резултатите от мултикритерийния анализ и представянето на разходите и ползите, оценката на въздействието идентифицира като препоръчителен **Вариант 1: “Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон”**.

⁵⁰ Легенда:

- + - подобряване на ситуацията;
- ++ - значително подобряване на ситуацията;
- +/- - незначително, нетрайно подобряване на ситуацията;
- 0 - без промяна;
- - слабо влошаване на ситуацията;
- - - значително влошаване на ситуацията;
- /+ - незначително, нетрайно влошаване на ситуацията.

7. Препоръчителен вариант

[Представянето на препоръчителен вариант и обосновка към него въз основа на сравнението на вариантите в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието е задължително съгласно чл. 22, ал. 2, т. 11 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието]

Опишете препоръчителния вариант, като го допълните с обосновка въз основа на сравнението на вариантите по точка 6.2.

Препоръчителния Вариант 1: “Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон” предвижда интервенция в проблемните обществени отношения, която включва конкретни законови мерки, насочени към справяне с основните дефицити, установени от ОВ. Основните въпроси, които винаги се поставят при анализирането на приложимостта на варианта, включващ регулаторна намеса, при който държавата интервенира по един от най-интензивните начини в проблемните обществените отношения, са:

1. как точно да бъдат подбрани и реализирани мерките по регулиране;
2. доколко детайлна, стриктна и императивна, респективно диспозитивна, да бъде регулаторната интервенция в областта на политиките (policy), в която попадат изследваните обществени отношения и
3. следва ли тя да бъде ограничена по някакъв критерий, като например според субектите, времево или в пространството - териториално или секторно.

Настоящата ОВ е установила, наличието на няколко основни групи дефицити в оценяваната област на действие на политики:

1. липса на достатъчна и адекватна национална рамка от мерки за действие и защита при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица;
2. липса на ясна рамка от процедури, които гарантират гъвкави способности за защита на всички и участници в проблемните обществени отношения, осигуряване на максимална достъпност, икономичност и съблюдаване спазването правата на човека;
3. липса на ясни правила относно функциите и координацията между компетентните лица с правомощия по управление и контрол на процесите в сферата неплатежоспособността и несъстоятелността на физическите лица.

Вариант 1 е единственият, който има потенциал едновременно пълноценно да се справи с всички тези дефицити, защото те са изцяло от регулаторно естество. Идентифицираният от ОВ проблем, свързан с липсата на национална рамка от мерки за действие при неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица в България днес, е фундаментален или още първичен по своята същност. Той се отнася до необходимостта от въвеждане за първи път на качествено нов за българската действителност институт - този на несъстоятелността на физическите лица, тъй като страната ни е единствената държава членка на ЕС, в която на национално ниво не са предвидени никакви мерки за защита на физическите лица - добросъвестни длъжници, изпаднали в неплатежоспособност и за удовлетворяване на техните кредитори. Това е липса на национално ниво на актуални правила и стандарти за предоставяне на гражданите на надеждни средства за превенция на несъстоятелността, оптимално удовлетворяване на кредиторите и освобождаване на добросъвестните длъжници от задължения за заплащане на определени вземания.

Лицата, изпаднали в положение на неплатежоспособност поради настъпване на определени неблагоприятни за тях обстоятелства, са особена уязвима група в съвременните

общества и икономики. Финансовите им затруднения непосредствено засягат широк кръг от лица. Те накърняват правата и законните интереси на кредиторите, потенциално и тези на близките им родственици. Очакванията на гражданското общество също са за въвеждането на изцяло нов законов нормативен акт, който да регламентира несъстоятелността на физическите лица⁵¹.

Отчитайки данните и обществените нагласи относно горните дефицити, става видима необходимостта от въвеждането на цялостен, надежден и всеобхватен национален механизъм, който по първичен начин да уреди правила относно превенцията на несъстоятелността, справедливото удовлетворяване на кредиторите и освобождаването на добросъвестните длъжници от задължения за заплащане на определени остатъчни вземания. Препоръчителният вариант включва приемането на самостоятелен изцяло нов нормативен акт, който следва да е в състояние да уреди по нов и първичен начин проблемните обществени отношения и в същото време да позволи улесненото имплементиране на следващи промени, идващи като задължения от правото на ЕС.

Създаването на нов нормативен акт не е и не може да бъде самоцелно действие, просто за да се създаде изцяло нов български закон за несъстоятелността на физическите лица. Анализираният от ОВ Вариант 1: „Регулаторна намеса чрез изцяло нов закон“ в конкретният случай е този, предлагащ радикална промяна, с която се цели цялостно изкореняване на досегашните проблеми и преодоляване влиянието на техните двигатели чрез въвеждане на нормиране на сферата, в която действат проблемните отношения по изцяло нов, първичен начин. Той е препоръчителен, тъй като идентифицираните проблеми са от такова естество – регулаторно, като имат едновременно материалноправен, процесуален и институционален характер. Чрез него се отчита и необходимостта от постигане на по-сигурна икономическа и правна среда, в която живеят и оперират българските граждани и пребиваващите у нас граждани на ЕС.

Новият закон следва да предлага подходяща материалноправна уредба на проблемните обществени отношения, която е максимално в синхрон с действащите норми и правила в същата материя на ниво ЕС. Той следва да предлага необходимите за собственото му ефективно приложение легални дефиниции на ключови понятия като „неплатежоспособност“ и „несъстоятелност“ на физическите лица, „добросъвестен длъжник“ и т.н.

Със закона следва да бъде предвидено ново съдебно производство, с което да се постигне оптимално ускоряване на процесите, свързани с неплатежоспособността и несъстоятелността на физическите лица и съкращаване на сроковете за тяхното приключване в разумни срокове. С него следва да бъде изяснена и прецизирана институционалната рамка на органите, които имат компетентност по закон в процедурите по неплатежоспособност и несъстоятелност на физическите лица.

⁵¹ Личният фалит. Доклад от проучване на тема: Несъстоятелността на физическите лица през погледна на експерти, заинтересовани страни и обществеността. Глобал Метрикс, <http://globalmetrics.eu>, с. 86.

8. Обществени консултации

[Съгласно чл. 22, ал.2, т.10 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието задължително се включва обобщение на резултатите от проведените консултации по раздел V от наредбата, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни.

Провеждането на консултации в процеса по извършване на предварителна оценка на въздействието се извършват съгласно раздел „Обществените консултации и оценката на въздействието на нормативните актове“, стр. 73 от Стандартите за провеждане на обществени консултации (РСАР от 16 септември 2019 г.)

При отразяването на проведените консултации се използват, приетите от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.:

- *Справка за отразяване на постъпилите предложения и становища от обществените консултации*

- *Съобщение за непостъпили предложения и становища от обществените консултации]*

Описание на основните заинтересовани страни, с които са проведени консултации. Описание на видовете консултация и графика за тяхното провеждане. Опишете броя и характера на отговорите, получени при консултацията.

Обобщение на резултатите от проведените консултации съгласно Раздел V „Консултации при извършване на цялостна предварителна оценка на въздействието“ от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, включително на основните въпроси, приетите предложения и обосновка за неприетите становища и предложения на заинтересованите страни.

За постигане на възможно най-широко покритие на всички потенциални заинтересовани страни от оценяваните варианти на политика в ОВ е приложен и инструментът за набелязване на заинтересованите страни, възприет от Европейската комисия, който е в две стъпки:

1. идентифициране на категориите заинтересовани страни, за които се отнася или които имат интерес в съответната област на политики;
2. сортиране на категориите заинтересовани страни в съответствие с нивото на интерес или на влияние върху конкретната инициатива, политика или стратегия, която е обект на оценка.

Консултациите на институционално ниво по въпроса за несъстоятелността на физическите лица се явяват естествено продължение на дългогодишния публичен дебат, посветен на необходимостта или липсата на такава от регламентиране на обществените отношения, възникващи при неплатежоспособност на добросъвестните физически лица длъжници, с обявени няколко отделни проекта⁵². През 2022 г. част от тези проблеми вече

⁵² Законопроект за защита при свръхзадължнялост на физическите лица (2015 г.), Законопроект за изменение на ЗЗД (2014 г. и 2017 г.), Законопроект за защита при свръхзадълженост на физическите лица (2017 г.), Закон за несъстоятелност на физическите лица (2019 г.), Закон за защита на физическите лица при неплатежоспособност (2020 г.).

са били предмет на нормотворчески процес, насочен към уреждане несъстоятелността на физическите лица предприемачи⁵³.

Въпросът относно несъстоятелността на физическите лица получава своето внимание и по време на обществените консултации, посветени на уреждането на процеса по събиране на вземания по потребителски договори, в рамките на които на Портала за обществени консултации на Министерски съвет, в секцията „Коментари“, е отразено становището на адвокатско дружество „Попов, Арнаудов и партньори“ от 17.02.2022 г., а именно, че „при обсъждането на проекта е добре също така да се обмисли дали решаването на проблемите в отношенията между длъжниците и колекторските фирми да не бъде разглеждано и в контекста на въвеждането на процедура за личен фалит“⁵⁴.

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

8.1. Консултация при извършване на цялостната предварителна оценка на въздействието

В изпълнение на заповедта е проведен кръг от обсъждания в рамките на групата, съответно на 09.08.2022 г., 18.08.2022 г., 25.08.2022 г. и 29.08.2022 г. Паралелно е провеждана и имейл комуникация, в която са разменяни различни предложения, коментари, становища и бележки. В рамките на обсъжданията основно място заемат въпросите относно субективния обхват на проекта на нормативен акт, а именно - категориите длъжници и класовете кредитори, които ще се ползват с права и задължения по закона, как да бъдат балансирани техните законни интереси по най-справедлив начин, възможностите за ранно предупреждение за лицата, изпадащи в неплатежоспособност, способите за превантивно реструктуриране и насърчаване на добросъвестността и изпълнението на длъжника, какви са най-подходящите процесуални механизми за производството, респективно, условията за неговото спиране или прекратяване, как ще се отразява и публикува информацията от него, какви следва да бъдат очакваните резултати от реализиране на политиката и др. В обсъжданията са били взети предвид данни и информация от Евростат, Индекса за човешко развитие на ПРООН, доклада на Световната банка „Принципите на Световната банка за несъстоятелността и режимите кредитор/длъжник“⁵⁵, специализирани статии и др. Основно

⁵³ Вж. обществените консултации по повод проекта на Закон за изменение и допълнение на Търговския закон. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6832>.

⁵⁴ Вж. обществените консултации по повод проекта на Закон за събиране на вземания по потребителски договори. <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6618>.

⁵⁵ https://pubdocs.worldbank.org/PubDocsError.jsp?err_msg=Document%20is%20not%20available%20for%20public%20viewing.

място намира сравнителният анализ на производствата по несъстоятелност в отделните чуждестранни държави, както и какви са най-новите достижения в областта. Обсъжданията в рамките на работната група приключват с изработването на първи вариант на проект на закон и мотиви към него.

Законопроектът е предварително съгласуван с Група на Световната банка – Финансови иновации и конкурентоспособност. В становището по законопроекта се приветства въвеждането на правната уредба, като се има предвид, че повечето от държавите членки на Европейския съюз вече са уредили несъстоятелността на физическите лица. Отчита се, че законопроектът съдържа множество елементи в съответствие с добрата практика. Изключително положително е, че при определени условия длъжникът може да получи опрощаване на редица задължения в срок от три години, в съответствие с водещата тенденция, наложена от Директива (ЕС) 2019/1023. Ценно предимство е още, че достъпът до процедурата е доброволен, а не задължителен, по този начин ще се възприема по-скоро като възможност от потребителите, отколкото като тежест. За да доведе до предвидените резултати, препоръчително да бъдат преразгледани някои въпроси, например да се опростят правилата за гласуване и одобряване на плана за погасяване, формалните и технически изисквания към подаване на молбата, основанията за недобросъвестност да не са твърде обхватни, предвиждането на 10-годишен срок за освобождаване от отговорност да бъде намален.

8.2. Официални обществени консултации

В хода на подготовката на Законопроекта за несъстоятелност на физическите лица са проведени две процедури по обществени консултации, за бъдат съобразени във възможно най-голяма степен принципите на обосновааност, предвидимост, откритост и съгласуваност при разработването на нормативния акт. Проведено е и предварително съгласуване на законопроекта с техническите екипи на Групата на Световната банка и на Европейската комисия, с оглед на точното изпълнение на ангажиментите по етапа от Националния план за възстановяване и устойчивост.

Съобразени са предложения и препоръки, получени в хода на междуведомственото съгласуване по реда на Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и съгласно чл. 27 от Закона за нормативните актове, както и предложения на народните представители и членовете на работната група към Комисията по правни въпроси в 48-ото и в 49-ото Народно събрание.

8.2.1. Първа официална обществена консултация

В периода от **6 до 20 октомври 2022 г.** е проведена първата процедура по обществено консултиране с гражданите и юридическите лица на изготвения Законопроект за несъстоятелност на физическите лица. В съответствие с изискванията на чл. 26 ЗНА, законопроектът, заедно с мотивите и цялостната предварителна оценка на въздействието е публикувана на Портала за обществени консултации⁵⁶ и на интернет страницата на Министерството на правосъдието⁵⁷.

⁵⁶ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=7152>.

⁵⁷ <https://justice.government.bg/home/index/9a1c0da6-6c6d-4148-81e2-afabbed5ff3d>.

Постъпили са общо 18 становища от следните групи заинтересовани страни: граждани, представителни организации на потребителите, омбудсмана, адвокати и представителни организации на адвокатите, представителни организации на частните съдебни изпълнители, представителни организации на банките, представителни организации на дружествата, които събират и управляват вземания, доставчици на обществени услуги, неправителствени организации.

Становищата съдържат над 200 коментари и предложения по същество, с правно-технически или редакционни предложения. Справки за постъпилите предложения са публикувани в интернет на сайтове, където са провеждани самите консултации.

Приетите предложения се отнасят до следните основни въпроси:

1. за частично удовлетворяване да се счита плащането изцяло на предложения първия ред дължими вземания – тези обезпечени с ипотека или залог, вписан по реда на Закона за особените и на поне 10 % от общия размер на останалите вземания;

2. предвиждане на възможност за допълнителна проверка на изискването за добросъвестност като условие за откриване на производството, при която съдът при невъзможност да се снабди с допълнителни доказателства по служебен път да може да изисква допълнителни доказателства от длъжника;

3. ограничаване на възможността за многократно използване на потребителската несъстоятелност с предвиждане на изискването длъжникът да не е подавал молба за откриване на производство по несъстоятелност;

4. прецизиране на ограниченията по отношение на длъжника – вместо съгласие на синдика, да се изисква само уведомяването му при промяна на осъществяваната от него трудова дейност и заетост, както и при промяна на адреса по местоживееене;

5. опростяване на условията за подаване на молба за откриване на производството. Вместо множество декларации, като приложения на молбата за откриване на производството по несъстоятелност, длъжникът да подава само една декларация по образец, който ще бъде приложение към закона;

6. във връзка с преценката за добросъвестност на длъжника, да се отчита дали положението на неплатежоспособност е резултат на неблагоприятно събитие извън предвижданията и контрола на физическото лице;

7. създаване на възможности за участие на кредиторите в първата фаза при разглеждане на молбата за откриване на производството – чрез подаване на възражения срещу молбата и представяне на доказателства, както и чрез обжалване на решението за откриване на производството;

8. да не се прекратяват спрените съдебни и изпълнителни производства, с оглед на възможния риск за вземанията на кредиторите, в случай че производството по несъстоятелност бъде прекратено заради по-късно установена недобросъвестност на длъжника. Прекратяването им да е възможно, само ако вземането бъде удовлетворено в производството по несъстоятелност или погасено в предвидените от закона случаи;

9. допълнително конкретизиране на предпоставките за възобновяване на производството, като: производството да се възобновява, ако се открие имущество, което до този момент не е било известно на синдика; неизпълнението на плана за погасяване или

неизпълнението на извънсъдебното споразумение да е основание за прекратяване на производството по несъстоятелност, без възможност за възобновяване.

Не са приети предложенията, които се отнасят до следните основни въпроси:

1. да бъде извършвана проверка или изисквани доказателства от Националната агенция за приходите за съответствие на имуществото и доходите на длъжника, като условие за откриване на производството по несъстоятелност за да не бъдат ангажирани допълнително ресурси;

2. молбата за откриване на производството да се изпраща с нарочни уведомления до известните кредитори на длъжника, за да могат те да направят възражения за наличието на предпоставките за откриването му по закон, заради риск от неравнопоставеност и засягане на правата на останалите кредитори, които не са посочени в молбата или чиито адреси не са известни, както и от прекомерно забавяне на процеса до уточняване на първоначалния кръг на кредиторите;

3. да бъде определен по-дълъг - 5-годишен срок, вместо 3-годишен срок, за погасяване на задълженията на добросъвестния длъжник, поради противоречие с условията на член 21, параграф 1 на Директива (ЕС) 2019/1023;

4. да отпадне съществуването на събрание на кредиторите в този вид, тъй като се то всъщност има две функции – избор и контрол върху синдика, и приемане на погасителен план. Предложението не е прието, тъй като на кредиторите следва да се осигури възможност за участие в приемането на важните за несъстоятелността решения.

5. лицето, което управлява имуществото на длъжника в производството по несъстоятелност, да бъде не само синдик, но съдебен изпълнител. Направеното предложение не е прието поради изискването за професионална квалификация на синдиците и необходимостта от засилено сътрудничество между съдии и специалисти по трансгранични дела, създадени с Регламент (ЕС) 2015/848 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. относно производството по несъстоятелност;

6. да се предвиди ясна уредба относно заварените случаи, т.е. дали в приложното поле на закона попадат и вече договорените и/или предоставените кредити, или само такива, които ще бъдат договорени/отпускани след влизане на закона в сила, както и какво действие има закона за заварените случаи. Това предложение не е прието, тъй като законопроектът няма обратно действие, а създава нов процесуален ред за упражняване на правата на длъжника и кредиторите, без да засяга фактите на тяхното придобиване, действителност или съществуване;

7. производството по несъстоятелност да се прилага и по отношение на физически лица, които нямат секвестрируемо имущество и доходи. Предложението не е прието, тъй като за тази категория лица се предвижда възможност за установяване на неплатежоспособност, като алтернатива на обявяването в несъстоятелност;

8. ограничението по отношение на общия размер на дълговете, който не може да бъде по-малък от 10 минимални работни заплати (към настоящия момент 7 100 лв.) изключва в повечето случаи граждани с неплатени битови задължения за ток, вода, парно, които имат по-малък дълг, но са неплатежоспособни. Това възражение не е прието, тъй като въведеният обективен критерий за неплатежоспособност (сума на задълженията над 10 минимални работни заплати), съобразява средния осигурителен доход за страната за шест месеца, а целта е да се обхванат масовите случаи, а не изключенията;

9. не е прието възражението, че разноските в производство са прекомерни за възможностите на неплатежоспособния длъжник, защото са предвидени минимални разноски – таксите са прости, не се дължи ежемесечно възнаграждение на синдика, а само еднократно възнаграждение за конкретно извършени от него действия;

10. да се отмени уредбата на т.нар. „абсолютна“ давност, при която задълженията се погасяват, когато длъжникът е недобросъвестен и възпрепятства изпълнението на задълженията си. Предложението не е прието, тъй като двата института – на абсолютната погасителна давност по чл. 112 ЗЗД и предлаганата уредба на условията за погасяване имат различно приложно поле и различен фактически състав.

8.2.2. Втора официална обществена консултация

С Решение № 870 на Министерския съвет от 2022 г. законопроектът е одобрен и внесен за разглеждане в 48-ото Народното събрание със сигнатура рег. № 48-202-01-30/04.11.2022 г.⁵⁸. Законопроектът е обсъден на заседание на Комисията по правни въпроси, обективирано в Протокол № 7 от 30 ноември 2022 г.⁵⁹. В хода на обсъжданията в Народното събрание е предложено производството по несъстоятелност да се прилага и по отношение на лица, които нямат имущество и доходи, но се реално дискриминирани, като са изключени от него. Препоръки за създаване на нарочна уредба на производство по несъстоятелност за физически лица без имущество и доходи, са отправени от техническия екип на Европейската комисия във връзка с изпълнението на етап 252 НПВУ. Важно изискване на етап 252 е законът да въведе процедура по несъстоятелност и при липса на доходи и имущество на физическите лица. В настоящата си редакция законопроектът предвижда единствено обявяване на длъжника - физическо лице за "неплатежоспособен" и съдът отказва образуване на производство по несъстоятелност. Съобразяването на етапа налага включване тази категория длъжници в производството по несъстоятелност, в което са ясно уредени правата и задълженията на тези лица за периода, в който те са без имущество/доходи и преди вписването на освобождаването от отговорност. Допълнително се препоръчва, за да има реален ефект от производството, общият срок за опрощаване на задълженията, включително времето на съдебното производство, да не следва да надвишава 3 години и за длъжниците без доходи и имущество. В съответствие с тези препоръки, законопроектът предвиди възможност за откриване на производството по несъстоятелност на лице без секвестрируемо имущество и доходи, което приключва със съдебно решение.

В периода от **28 февруари до 14 март 2023 г.** е проведена втора процедура по обществена консултация с гражданите и юридическите лица на преработения Законопроект за несъстоятелност на физическите лица. В съответствие с изискванията на чл. 26 ЗНА, законопроектът, заедно с мотивите и цялостната предварителна оценка на въздействието е публикуван на Портала за обществени консултации и интернет страницата⁶⁰ на Министерството на правосъдието⁶¹.

Постъпили са общо 10 становища от следните групи заинтересовани страни: граждани, представителни организации на потребителите, омбудсмана, адвокати и представителни организации на адвокатите, представителни организации на частните съдебни изпълнители, представителни организации на банките, представителни

⁵⁸ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164467>

⁵⁹ <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3146/steno/7035>

⁶⁰ <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=7452>.

⁶¹ <https://justice.government.bg/home/index/9a1c0da6-6c6d-4148-81e2-afabbed5ff3d>.

организации на дружествата, които събират и управляват вземания, доставчици на обществени услуги, неправителствени организации.

Становищата съдържат над 200 коментари и предложения по същество, с правнотехнически или редакционни предложения. Справки за постъпилите предложения са публикувани на същите сайтове в интернет, където са провеждани самите консултации.

Приетите предложения се отнасят до следните основни въпроси:

1. прецизиране на разпоредби (на чл. 164, ал. 4 и ал. 5) от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, за не бъдат държавата и останалите публичноправни субекти в привилегировано положение на кредитор, срещу чиито вземания останалите кредитори не могат да възразяват;

2. срокът за възражение срещу сметката за разпределение започва да тече от датата на обявяването ѝ в регистъра по несъстоятелност;

3. допълнителна защита на правата на обезпечените кредитори, в случай на прекратяване на производството по несъстоятелност след изтичане на предвидения едногодишен срок;

4. изключени от погасяване поради непредявяване са задълженията на длъжника в открито производство без достатъчно секвестрируемо имущество, когато не се развие фаза по предявяване на вземания;

5. внесено е уточнение, че в издръжката се включва несеквестрируемия доход.

Не са приети предложенията, които се отнасят до следните основни въпроси:

1. правната уредба да обхване и лицата със свободни професии, длъжниците с по-малък размер на дълговете и да допусне погасяване на при вземания, обезпечени с ипотека, поради съображения за необходимост от въвеждане на обективни критерии и различия на несъстоятелността на предприемачите;

2. някои категории вземания да бъдат изключени поначало от производството по несъстоятелност – вземания с вещно обезпечение (ипотека или залог), глоби и имуществени санкции, непозволено увреждане, издръжка по закон или по договор за издръжка и гледане. Предложението не е прието, тъй като паралелното водене на индивидуални съдебни и изпълнителни производства наред с универсалното производство за удовлетворяване от едно и също имущество на длъжника, при различни правила и ред за удовлетворяване на кредиторите, е недопустимо. Това е несъвместимо и с основната цел на законопроекта – да създаде условия за погасяване на всички задължения на добросъвестния длъжник по негова воля. Поради същите съображения не е прието и предложението за продължаване на изпълнителното производство, когато е извършен опис на имуществото на длъжника;

3. независимо дали длъжникът разполага с имущество или не, да се провежда пълна процедура по несъстоятелност при унифициране на сроковете с въвеждане на общ срок от порядъка на между 3 и 5 години (или друг подходящ срок). Предложението не е прието, тъй като при липса на секвестрируемо имущество в масата на несъстоятелност провеждането на производството и разпределението на имущество неприложимо, поради което се предвижда диференциран режим;

4. да бъде удължен шестмесечният срок, който обуславя трайно финансово затруднение. Прагът на задължения от 10 минимални заплати да бъде завишен - да се определя индивидуално за всеки длъжник по формула, като се вземат предвид неговите средни доходи за предходен период от поне 12 месеца назад, съотнесени спрямо размера на всички негови задължения. Предложението не е прието, тъй като въвеждането на определяем индивидуален праг изисква подробна експертиза за имущественото състояние на длъжника, като условие за разглеждане на молбата за откриване на производството, каквато не следва да бъде изисквана от длъжника, нито извършвана от съда за негова сметка;

5. хипотезите, които обуславят недобросъвестност на длъжника, да бъдат разширени - да се включи възмездното прехвърляне на имущество в полза на родствени лица, както и разпореждането с имущество на значителна стойност, която е по-ниска от пазарната. Предложенията не се приемат, тъй като извършването на точна преценка за еквивалентност на престациите или съобразяването на пазарната стойност представляват завишени изисквания към длъжника;

6. предлаганата дефиниция на понятието „работоспособност“ да бъде прецизирана, за да се изключи фиктивното предоставяне на труд и нежеланието за полагане на труд. Предложението не е прието, тъй като понятието има утвърдено правно значение, а конкретните причини следва да се преценяват съобразно индивидуалното положение;

7. формализиране на изискванията относно извлеченията от сметки на длъжника при подаване на молбата - изисквания за период, информация (всички транзакции в периода, начално и крайно салдо за периода, номера на сметката, наличности към момента на подаване на молбата и др.). Предложението съдържа завишени изисквания за доказване на обстоятелства и съставлява административна тежест за длъжника, която усложнява достъпа до производството;

8. срокът за погасяване на задълженията да бъде повече от 3 години от влизане в сила на погасителния план, когато се отсрочват или разсрочват вземания за по-дълъг срок. Предложението не е прието, защото законопроекът цели да създаде стимули за удовлетворяване и освобождаване на длъжника от задълженията в кратки срокове;

9. да отпадне нелогичното изчакване на петгодишен срок за освобождаване от дълг на добросъвестен длъжник, който все още е в България, взето му е всичкото имущество и вещи, живее под наем, всичките му сметки са под запор, продължава да бъде тормозен от ЧСИ и събирачи на дългове и обяви, че е в несъстоятелност. Предложението не е прието, защото срокът за освобождаване от дълг е съобразен с възможността да се търси удовлетворяване на вземането по съдебен път и провеждане на производство за индивидуално принудително изпълнение или производство по несъстоятелност;

10. кредиторите да имат право на преферентни и отменителни иски по чл. 646-649 ТЗ, за да защитават в случай на увреждаща сделка и след откриване на производството по несъстоятелност. Предложението е отхвърлено, защото установяването на основание за такъв иск се счита за недобросъвестност и пречка за развитие на производството;

11. производството по несъстоятелност да може да се инициира от кредитори, чието вземане надхвърля хикс средни работни заплати и е възникнало най-рано преди три години. Това предложение е несъвместимо с концепцията на производството, с принципите на диспозитивно начало и доброволно изпълнение. По същите причини е отхвърлено и предложението физическите лица да бъдат задължени да заявяват изпадането си в неплатежоспособност пред съда и неизпълнението на това задължение да бъде обвързано с последици, аналогични на предвидените за търговци и предприемачи;

12. да се засили участието на кредиторите в производството - молбата да се изпраща на известните посочени от длъжника кредитори с нарочно съобщение по реда на ГПК; да се удължи срокът за възражения на поне 2 месеца; всеки кредитор да може да подава възражение, да прави доказателствени искания, да участва в съдебното заседание, да може да обжалва решението за откриване на производството; да може да се водят иски за попълване на масата на несъстоятелността (включително иски по чл. 135 ЗЗД, чл. 26 ЗЗД и др.). Предложенията не са приети, тъй като сроковете за извършване на процесуални действия са съобразени с необходимостта от бързо и опростено производство със засилено служебното начало;

13. длъжникът да не може да оспорва вземане, установено със заповед на изпълнение, срещу която не е подал възражение. Вземанията, за които е издадена заповед

за изпълнение, не са безспорни, тъй като заповедите за изпълнение подлежат на последващ съдебен контрол и могат да бъдат отменени, обезсилени и т.н.;

14. с откриване на производството по несъстоятелност да не се спират изпълнителните производства срещу имуществото в масата на несъстоятелността, когато производството по несъстоятелност е открито поради липса на секвестрируемо имущество на длъжника. Предложението не е прието като несъвместимо с универсалното принудително изпълнение върху имуществото на длъжника и с необходимостта от временна защита на длъжника без имущество и доходи;

15. спряното производство по несъстоятелност при липса на секвестрируемо имущество да може да се възобнови и по молба на кредитор. Предложението е несъвместимо с доброволния характер на производството - длъжникът следва да избира дали да удовлетвори кредиторите си в такова производство или не, като съобрази разноските и останалите условия;

16. да се предвиди наказателна или административнонаказателна отговорност за несъстоятелния длъжник, който е злоупотребил с правото си да иска несъстоятелност. Предложението не е прието, тъй като предлаганата мярка за регулиране урежда неблагоприятни последици за длъжника, който е злоупотребил с правото си да иска откриване на производство по несъстоятелност – имуществена отговорност за претърпените от кредиторите вреди и носи наказателна отговорност за деклариране на неверни обстоятелства в молбата за откриване на производството;

17. да се уреди специално производство за ограничаване и възстановяване на правата на длъжника при условията на глава петдесет и първа от Търговския закон. Ако са останали неудовлетворени кредитори, длъжникът да бъде лишен от правото да осъществява търговска дейност като едноличен търговец, да заема длъжността управител или член на управителен или надзорен орган в търговско дружество или кооперация, да бъде неограничено отговорен съдружник в търговско дружество и да бъде ликвидатор, прокурист или да заема материално-отчетническа длъжност. Предложението противоречи на целта на предлаганата мярка за регулиране - добросъвестният длъжник да се освободи от задължение за заплащане на неудовлетворените вземания и така да се насърчи връщането му в общественния живот и икономическия оборот, а не да го санкционира;

18. кредиторите, които имат вписано обезпечение в публичен регистър или са потърсили защита в съдебно производство, да се ползват от мерки на специфична защита - служебна проверка за наличие на такива кредитори, служебно уведомяване за подадената молба, служебно вписване в списъка на вземанията. Това предложение не е прието като несъвместимо с изискванията за равнопоставеност на кредиторите и диспозитивното начало при предявяване на вземания;

19. разноските за адвокат да не бъдат поставени на последния ред за удовлетворяване на вземания в производството, това засяга достъпа до правна помощ. Предложението не е прието, защото вземането за разноски на кредиторите за един адвокат се удовлетворява от масата на несъстоятелността. В някои държави членки на Европейския съюз разноските на кредиторите за адвокатски възнаграждения остават за тяхна сметка.

Многобройни са неприетите предложения, вече разгледани и при първите обществени консултации: за физическите лица да се прилага на производството по несъстоятелност на предприемачите по Търговския закон и обратното предложение; увеличаване на общия размер на дълга над 30 минимални работни заплати като условие за неплатежоспособност; разширяване на понятието „недобросъвестност“ чрез включване на нови хипотези – непосочване на кредитор или посочване на неточни данни за размера на дълга и имуществото и други; вместо синдици, в производството да се назначават като управители на имуществото частни съдебни изпълнители; да отпадне събранието на

кредиторите и приемането на плана за погасяване по тази процедура; компетентен да води производствата по закона да бъде районният съд, а не окръжният съд; да отпадне първото събрание на кредиторите и вместо него да се назначи временен синдик; отпадане на абсолютната давност по чл. 112 ЗЗД и други.

8.2.3. Необходимост от провеждане на трета обществена консултация

С Решение № 280 на Министерския съвет от 2023 г. законопроектът е одобрен и внесен за разглеждане в 49-ото Народното събрание със сигнатура рег. № 49-302-01-11/13.04.2023 г.⁶². Законопроектът е обсъден на заседание на Комисията по правни въпроси, обективизирано в Протокол № 7 от 7 юни 2023 г.⁶³ Приет е на първо гласуване с Решение на 49-ото Народно събрание в пленарно заседание на 15 юни, 2023 г. След изтичане на срока за предложения на народните представители между първо и второ гласуване на 13.07.2023 г., Комисията по правни въпроси създаде работна група, която да подготви законопроекта за второ гласуване.

С оглед преодоляване на отправените критики и препоръки за по-добра защита срещу възможни злоупотреби в производството по несъстоятелност, Министерството на правосъдието актуализира законопроекта. Последната редакция на Законопроекта за несъстоятелност на физическите лица отразява съществена част от предложенията на народните представители между първо и второ гласуване (вх. № 49-354-04-61/13.07.2023 г., вх. № 49-354-04-62/13.07.2023 г. и вх. № 49-354-04-63/13.07.2023 г.)⁶⁴, както и редакционни предложения на работната група. Съществените изменения се отнасят до следните въпроси: общата стойност на изискуемите парични задължения, която обуславя неплатежоспособност на длъжника; формиране на издръжката от несеквестрируемия доход на длъжника или неговото имущество в масата на несъстоятелността; държавната такса в производството се определя не в закона, а съгласно тарифа на Министерския съвет; отмяна на първото събрание и въвеждане на фигурата на временния синдик; призоваване и съобщения в производството да се извършват чрез регистъра по несъстоятелност; длъжникът може да оттегли молбата си най-късно до постановяване на решение за откриване на производството; с откриване на производството по несъстоятелност не се спират изпълнителни производства, при които е предприето действие по реализация на обезпечено с ипотека имущество на длъжника; като условие за утвърждаване на плана за погасяване е необходимо вземанията на обезпечените кредитори да бъдат удовлетворени до размера на обезпечението; изтичането на 3-годишния срок не е основание за прекратяване на изпълнението на плана за погасяване по отношение на вземанията, които не се погасяват; да не тече срокът на абсолютната погасителна давност, докато трае производството по несъстоятелност; чрез допълнение на чл. 227в от Наказателния кодекс се въвежда наказателна отговорност за престъпление срещу кредиторите, извършено и от длъжника в производство по Закона за несъстоятелност на физическите лица.

Така допълненият и изменен Законопроект за несъстоятелност на физическите лица е предварително съгласуван с техническия екип на Европейската комисия във връзка с изпълнението на етап 252 НПВУ (м. юни – м. септември 2024 г.). Европейската комисия препоръчва утвърдяването на стойността на задълженията (от 10 на 30 минимални работни заплати), обуславящи неплатежоспособност, да бъде преразгледано след анализ на принципа за пропорционалност, с оглед целта на закона и дали няма съществена част от длъжниците да останат извън приложното му поле. В допълнение беше указано за

⁶² <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164714>

⁶³ <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3202/steno/7297>

⁶⁴ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164714>

необходимо да се предвиди право на длъжника без доходи и имущество да поиска възобновяване на производството по несъстоятелност и след края на първата година от откриването му, до изтичане на срока за погасяване на задължението.

Предвид внесените съществени изменения и допълнения в законопроекта, Законопроект за несъстоятелност на физическите лица следва да бъде публикуван за провеждане на нови обществени консултации.

9. Последваща оценка на въздействието

[Съгласно чл. 22, ал. 2, т. 12 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, в доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието задължително се включва препоръчителен срок за извършване на последваща оценка на въздействието.]

Последващата (*ex-post*) оценка на въздействието, наричана още „ретроспективна оценка“, „последващо оценяване“ или за краткост – „оценяване“⁶⁵ представлява основано на доказателствата заключение относно степента, в която дадена интервенция е била ефективна, ефикасна и релевантна от гледна точка на нейните цели и разрешаваните проблеми, съвместима с останалите политики и законодателство и с добавена стойност предвид избраното ниво на власт, от което тя е реализирана – местно, национално или наднационално. Оценяването е механизъм, който спомага да се оцени реалният напредък на въведените политики и мерки в сравнение с първоначалните очаквания.

Последващото оценяване не е оценка на това *какво* се е случило. То анализира *защо* нещо се е случило и, ако е възможно, *колко* се е променило като последица от избрания вариант на действие. То трябва да разглежда по-широката перспектива, да се опита да види дали има нежелани или неочаквани ефекти, които не са били предвидени при предварителната оценка на въздействието.

В конкретния случай последващата оценка на въздействието би имала за цел да отговори на следните генерални въпроси:

1. Какво е текущото положение – това предизвикано в резултат от прилагането на избрания вариант на действие?
2. Доколко ефективно е било избраното действие?
3. Колко ефикасно е бил то?
4. Доколко съгласувана с общата стратегическа рамка на правителството, държавата или Европейския съюз избраната интервенция?

Основните критерии за намиране на отговори на поставените въпроси пред оценяването биха били следните:

1. постигане на целите – степента, в която целите от реализираната политика и/или изменението на нормативния акт са постигнати, независимо дали това се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;

⁶⁵От англ. evaluation.

2. ефективност – степента, в която постигането на целите от реализираната политика и/или от изменението в нормативния акт се дължи на конкретната политика, съответно на изменението в нормативния акт;

3. ефикасност – постигането на максимални резултати от използваните ресурси от реализираната политика и/или от изменението на нормативен акт;

4. устойчивост – степента на трайно решаване на идентифицираните проблеми;

5. полезност – степента на удовлетворяване на очакванията на адресатите на политиката и/или на нормативния акт.

Подходящи допълнителни критерии за последваща оценка в конкретния случай биха били следните:

1. релевантност – дали целите на интервенцията продължават да съответстват на потребностите и проблемите;

2. добавената стойност на действието от избраното ниво на власт, т.е. кои са онези общи ползи от предприемането на действията от избраното ниво на власт – местно или национално, които не биха се реализирали, ако беше избрано друго такова;

3. допълняемост – чрез този критерий се проследява до каква степен интервенцията се подкрепя и допълва по полезен начин с други подобни интервенции или политики;

4. координираност – при него се изследва доколко интервенцията е структуриран по начин, който позволява да се увеличат до максимум нейните ефекти в резултат от синергията ѝ с други подобни на нея интервенции или политики;

5. равенство – чрез този критерий се проверява доколко справедливо са разпределени различните ефекти от интервенцията сред различните заинтересовани лица, региони, полове, социални групи и други;

6. приемливост – с помощта на този критерий се проучва до каква степен могат да се наблюдават промени във възприемането на интервенцията от целевите групи, заинтересованите страни или широката общественост.

Планирането на последващото оценяване винаги следва да отчита жизнения цикъл на всяка интервенция и нуждите от взимането на оперативни и стратегически решения, които я засягат.

Съгласно 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, за да се проследи нейното изпълнение и прилагане е важно да се събират надеждни и съпоставими данни относно провеждането на производствата по реструктуриране, несъстоятелност и опрощаване на задължения на национално ниво. Поради това държавите членки следва да събират и обобщават данни, които са достатъчно подробни, за да позволят да се извърши точна оценка на начина, по който Директивата функционира на практика, и да съобщават тези данни на Комисията чрез нарочен формуляр.

Комисията следва да представи на Европейския парламент, на Съвета и на Европейския икономически и социален съвет доклад относно прилагането и въздействието на Директивата не по-късно от 17 юли 2026 г. и на всеки пет години след това. Въз основа на посочената оценка Комисията може да представя законодателни предложения,

включително и допълнителни мерки за консолидиране и хармонизиране на правната рамка за реструктуриране, несъстоятелност и опрощаване на задължения.

Според Закона за нормативните актове органът, в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт, извършва последваща оценка на въздействието на новите закони, кодекси и подзаконовни нормативни актове на Министерския съвет. Последващата оценка на въздействието се извършва в срок 5 години след влизането в сила на новия закон, кодекс или подзаконов нормативен акт на Министерския съвет или в по-кратък срок, определен от отговорния орган.

При извършването на последваща оценка на въздействието на препоръчания вариант за регулаторна намеса чрез изцяло нов закон, следва да бъдат използвани всички възможни данни, генерирани в рамките на националната и европейската статистика, банковата система, данъчната администрация, съдебната власт и други, чрез които да се установи в каква степен са постигнати поставените пред закона цели и настъпили ли са преследваните ефекти и промени по отношение на преките адресати на регулиране, съдебната система, държавата и обществото като цяло.

Основните критерии, по които да се прецени доколко са постигнати заложените цели на национално ниво при прилагането на реализирания вариант на действие, следва да са тези, използвани в настоящата цялостна предварителна оценка на въздействието като: ефективност, ефикасност и съгласуваност. Те могат да бъдат съответно обвързани и с периодичен преглед на прилагането на имплементираната уредба от правото на ЕС, с преценка на съответствието с определени конституционни разпоредби и т.н.

Предвид всичко посочено дотук и необходимостта от достатъчно време за проявяването на всички краткосрочни и дългосрочни ефекти на интервенцията, препоръчваме извършването на последващо оценяване **в срок не по-дълъг от 4 години** от влизането в сила на предложените мерки на регулиране.

10. Източници

[Възможни източници:

- Закон за нормативните актове
- Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
- Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието - (РМС № 728 от 2019 г.)
- Стандарти за провеждане на обществени консултации (РСАР от 16 септември 2019 г.)
- Държавните органи и бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси, до които са отправени искания за сведения или за съдействие във връзка с извършването на оценка на въздействието (съгласно чл. 23 от Закона за нормативните актове
- Национален статистически институт
- секторно министерство/държавна агенция
- Търговски регистър и регистър на ЮЛНЦ
- Регистър на МСП
- Административен регистър
- Годишни доклади за извършването на ОВ
- Решения на консултативни съвети
- Стратегически документи
- Доклади на Сметна палата
- Решения на Комисията за защита на конкуренцията

- Съдебна практика
- Др.]

Описание на използваните източници на информация, включително последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката.

- Граждански процесуален кодекс;
- Закон за задълженията и договорите;
- Закон за кредитните институции;
- Закон за нормативните актове;
- Закон за омбудсмана;
- Закон за потребителския кредит;
- Наказателен кодекс;
- Търговски закон;
- Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове;
- Директива (ЕС) 2019/1023 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. 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 за реструктурирането и несъстоятелността);
- Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО;
- Регламент (ЕС) 2015/848 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година относно производството по несъстоятелност;
- Национален план за възстановяване и устойчивост, приет с Решение № 411 на Министерския съвет от 2021 г.;
- Bulgaria: Comments on the Draft Law on Bankruptcy of Natural Persons - a preliminary analysis of Bulgaria's Draft Law on bankruptcy of natural persons of 2022 – World Bank Group – Finance Innovation and Competitiveness;
- Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons by Working Group on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons – World Bank's Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force;
- Концепция за регистрова реформа, приета с Решение на Министерския съвет № 298 от 2021 г. (Приложение № 2 към Актуализирана Стратегия за развитие на електронното управление в Република България (2019 - 2025));
- Тълкувателно решение № 2 от 26.06.2015 г. по тълкувателно дело № 2/2013 г. Общото събрание на гражданската и търговската колегия на Върховния касационен съд;
- Постановление на пленума на Върховния съд № 3/1980 г.;

- Решение № 4 от 20.04.2021 г. (Обн.- ДВ, бр. 35 от 27.4.2021 г.) по Конституционно дело № 1 от 2021 г. на Конституционния съд;
- A History of Insolvency – part one. Lewis Onions Solicitors. Достъпно на <https://www.lewis-onions-solicitors.co.uk/a-history-of-insolvency/>;
- Bulgaria Country Note. Going for Growth, OECD, 2018;
- Bulgaria Financial Sector Assessment Program. Technical Note – Nonperforming Loans Reduction Strategy. International Monetary Fund, 2017;
- Chapter 3. Policies for productivity: the design of insolvency regimes across countries. Gowing For Growth, OECD, 2021;
- COVID-19 Outbreak: Implications on Corporate and Individual Insolvency, World Bank Group, 1 April 13, 2020;
- Doing Business, Economy Profile of Bulgaria. World Bank Group, 2020;
- George Bogdanov and Boyan Zahariev. Access to essential services for low-income people. ESPN Thematic Report on Access to essential services for low-income people. Bulgaria, 2020. European Social Policy Network (ESPN);
- How Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Can Help Address Nonperforming Loans. International Bank for Reconstruction and Development, 2021;
- Human Development Report 2020 Bulgaria. The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene. United Nations Development Program;
- Insolvency proceedings. EU activities in the area of cross-border insolvency cases. Достъпно на: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/civil-justice/civil-and-commercial-law/insolvency-proceedings_bg;
- OECD Economic Surveys: Bulgaria. OECD, 2021;
- Principles for Effective Insolvency and Creditor/Debtor Regimes. World Bank, 2021;
- Todorova, V. Non-Performing Loans in Bulgaria and Alleviations for Debtors in Times of Covid-19 Pandemic. Finance, Accounting and Business Analysis Volume 3 Issue 2, 2021. <http://faba.bg>;
- Transposition Guidelines: How to implement European Directives Effectively, HM Government, February 2018;
- Working Group for the Treatment of the Insolvency of Natural Persons. Report No: ACS6818, The World Bank;
- Годишен отчет на Българска народна банка за 2021. Издание на Българската народна банка;
- Годишен отчет на Камарата на частните съдебни изпълнители за 2021 г;
- Доклади: Съвременен български език. Издателство на Българска академия на науките, 1987;

- Личен фалит: социални измерения и икономически ефекти. Съвет по Икономически и Публични Политики, 2021;

- Личният фалит. Доклад от проучване на тема: Несъстоятелността на физическите лица през погледна на експерти, заинтересовани страни и обществеността. Глобал Метрикс, <http://globalmetrics.eu>;

- Бъчварова, М. Проблемът за потребителската несъстоятелност в България – еволюция от обществен към правен институт. Годишник на Икономически университет – Варна, 91/2021;

- Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата за 2021 г. Висш съдебен съвет;

- Статистически данни на Евростат. Достъпно на: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>;

- Статистически данни на Националния статистически институт. Достъпно на: <https://www.nsi.bg/bg/content/766/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>.

11. Приложения

Опишете приложенията към доклада.

Резюме на цялостната предварителна оценка на въздействието.