

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

### Резюме

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Виж подробности по КД 4/2012 на страницата на КС:  
<http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/27dd3e43-c073-4c3a-8ace-7fa6631d6480> .

- С възможността за обжалване на действията на взыскателите и изпълнителите се създават привилегии за големите длъжници, които биха разполагали с ресурс и интерес да се възползват от новосъздадената съдебна защита;
- Тази възможност създава стимули за шиканиране, от измененията биха спечелили съсловия като адвокатското (доколкото някой трябва да обслужи „правото“ за шиканиране) и/или колекторските фирми; които не са регулирани; в перспектива би се наложило регулиране и на тези фирми, което допълнително ще обърка изпълнителното производство;
- С прехвърлянето на разноските върху ищеца и премахването на оповестяването чрез залепването на съобщение всъщност се създават както стимули за невършене на работа, така и за отчитане на несвършена работа.

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

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

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

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

- Свидетелство за ефективността на работата на ЧСИ е тенденцията на нарастване на броя на техните дела (защото ЧСИ биват предпочитани от взыскателите, включително държавата, общините и съдилищата); броят на делата на ЧСИ нараства в пъти по-бързо от тези на ДСИ;
- Данните за събраните вземания към 2013 г. показват, че ЧСИ са събрали 1.210 млн лв, а ДСИ – 80 млн лв или 15 пъти по-малко; това прави средно по 7.4 млн лв, събрани от един ЧСИ и по 0.4 млн лв – от един държавен съдебен изпълнител (ДСИ) или разлика от близо 20 пъти;<sup>2</sup>
- За периода 2010-2015 г. броят на приключилите дела от ЧСИ нараства – от 40 хил. през 2011 г., на 60 хил. през 2012 г., 66 хил. през 2013 г., 72 хил. през 2014 г. и 90 хил. през 2015 г., т.е. подобряването на ефективността е 225%;

---

<sup>2</sup> Източник: Зорница Славова, по данни на министерство на правосъдието.

- Тази тенденция се потвърждава и от данните до края на 2016 г.: за десет години от обща стойност делата стойност 2.1 млрд лв, ДСИ са събрали общо 69 млн лева, от които за държавата едва 6.7 млн лв; за сравнение само за 2016 г. ЧСИ са събрали 100 млн лв в полза на централния бюджет и общо над 1 млрд. лв вземания
- Запратите и разходите на ДСИ са финансирани от данъкоплатците през бюджета на съдебната власт (заплати над 2000 лв, осигуровки, офиси, оборудване, призовкарство и пр.; в зависимост от натовареността и бюджетите на отделните съдилища, тежестта на ДСИ в тях е между 12 и 25% от съответния бюджет; до 2013 г. ДСИ имаха привилегията върху техните услуги да не се начислява ДДС (тя бе отнета след намеса на Европейската комисия); ДСИ дължат ДДС и всички преки данъци и осигуровки, включително на около 2 100 служители в техните офиси, изпълняват държавно възложена задачата по събирането на вземания (по чл. 2 от закона за ЧСИ) и са длъжни да застраховат дейността си;
- За периода 2010 – 2014 г. приносът на ЧСИ икономическия растеж, измерен като дял на събраните вземания в показателя „брутна добавена стойност“ (т.е. новопроизведената стойност в икономиката) по години е средно 1.25%, като дял от БВП средният процент за периода е около 1% на година;
- По-значителен е приносът на ЧСИ към намаляването на общата задлъжнялост на нефинансовите предприятия, който е средно 1.75%; ако се вземе предвид обема необслужваните кредити на този в различните им категории, приносът на ЧСИ би бил вероятно между 11 и 14% от тяхната обща сума; тези изчисления не отразяват въздействието на стимулите от дейността на ЧСИ (и правата на кредиторите по чл. 417 от ГПК) за дисциплината на длъжниците и на кредиторите.

От изложените факти и обстоятелства се налагат следните изводи:

Първо, **законопроектът не е обоснован.**

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

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

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

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

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