

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Катедра „Публичноправни науки“

Сюлейман Халимов Башов

**ПРАВЕН РЕЖИМ НА НАДЗОРА ВЪРХУ БАНКОВАТА
ДЕЙНОСТ**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертация за присъждане на ОНС „доктор“ в направление 3.6. *Право,*
научна специалност *„Административно право и административен процес“*

Научен ръководител: *проф. д-р Валери Георгиев Димитров*

София, 2022 г.

Дисертационният труд е обсъден на 19.10.2022 г. на заседание на катедрен съвет на катедра „Публичноправни науки“ (разширен състав) при Юридическия факултет на УНСС и е насочен към публична защита пред научно жури в състав:

Вътрешни членове:

Доц. д-р Нина Стефанова Чилова – УНСС

Доц. д-р Захари Емилов Торманов – УНСС

Външни членове:

Проф. д-р Ганета Минкова Минкова – *Софийски университет, ИДП при БАН*

Проф. д-р Дарина Пеева Зиновиева – *Пловдивски университет*

Доц. д-р Константин Василев Пехливанов – *Пловдивски университет*

Научен ръководител:

Проф. д-р Валери Георгиев Димитров – *катедра „Публичноправни науки“, УНСС*

Авторът на дисертационния труд е редовен докторант в катедра „Публичноправни науки“ при Юридическия факултет на УНСС.

Публичната защита на дисертацията ще се състои на открито заседание на научното жури на 31.01.2023 г. от 10:00 ч. в зала №2032А (зала „Научни съвети“) на Университета за национално и световно стопанство – гр. София, р-н „Студентски“, ул. „8-и декември“, №19.

Материалите по защитата са на разположение на заинтересованите лица в сектор „Научни съвети и конкурси“ и на интернет страницата на Университета за национално и световно стопанство (<https://konkursi.unwe.bg/GraduatedCompetitors/DoctorDetails>).

СЪДЪРЖАНИЕ НА АВТОРЕФЕРАТА

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИЯТА	2
§1. Актуалност и значимост на изследването	2
§2. Състояние на правната литература по поставената тема	4
§3. Обект, предмет и задачи на изследването	6
§4. Цел, подходи и методи на изследването	7
§5. Обем и структура на изследването	9
II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИЯТА	10
III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИЯТА	13
ВЪВЕДЕНИЕ.....	13
ГЛАВА I.....	13
ГЛАВА II	15
ГЛАВА III	17
ГЛАВА IV	20
ГЛАВА V	24
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	25
IV. ОСНОВНИ ИЗВОДИ НА ДИСЕРТАЦИЯТА.....	25
V. АВТОРСКА СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ ПРИНОСИ.....	30
VI. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА	33
VII. БЛАГОДАРНОСТИ	33

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

§1. Актуалност и значимост на изследването

Правният режим на надзора върху банковата дейност (банковия надзор) е правен институт, който не е бил обект на самостоятелно правно изследване у нас. Същата констатация се отнася и до редица други проблеми на публичноправноправната уредба на банковото дело. В това отношение правната ни доктрина дължи много на проф. Валери Димитров. Може да се каже, че той полага основите на тази наука и учебна дисциплина в нашата страна. Неговият хабилитационен труд¹ е отправна точка за всяко правно изследване в тази област. Това се дължи не само на фундаменталния и богатия сравнителноправен заряд, изпълтен в споменатото изследване, но и поради факта, че редица негови достижения са залегнали в публичноправната уредба на банковото дело. Липсата на траен и задълбочен интерес към тази материя от по-широкия кръг юристи-изследователи е обясним. Става дума за област на правното регулиране, която е силно повлияна от икономически и социално-политически фактори. Тази особеност превръща коментираната материя в интердисциплинарно предизвикателство. Освен това голяма част от нея рядко е предмет на значима съдебна практика и това също редуцира интереса както на практиците, така и на изследователите. Анализът на тази материя изисква проучване на проблематика, която попада в регулативния обхват на различни правни отрасли, но и надхвърля границите на правната наука. Понякога се налага да се навлезе в чисто икономически понятия, както и в сферата на стопанската история, която дава сведения за зародиша и развитието на разглежданите явления. Погледът на материята отвъд формално-юридическата „черупка“, чрез която съществува в нормативните актове, позволява осмислянето ѝ като обективна реалност. Но не бива да се забравя, че тази реалност е моделирана от правния ред и нейното фактическо проявление трябва да отразява нормативното ѝ изражение. Последното е важно да се отбележи, тъй като правната теория изучава нормативната уредба чрез свои подходи и подрежда обективното право в институти и отрасли, използвайки свой специфичен инструментариум. Тази класификация е за целите на правната теория и е продиктувана от нуждата на юристите да категоризират

¹ Димитров, В., 1996. *Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба*. С., Нова звезда.

необятната нормативна уредба в рамките на обоснована и логически непротиворечива система. Последната се изгражда изцяло въз основа на признаци от юридическо естество, поради което строежът ѝ не може да зависи от други (например икономически) съображения. Правя настоящия анонс, тъй като едни от разглежданите проблеми в предложения дисертационен труд касаят мястото на банковия надзор (и въобще на публичноправната уредба на банковото дело) в системата на обективното право, както и отношението му с близки правни фигури. Това са предимно теоретични въпроси, но в случая имат важно значение за развитието на правната наука в областта на административното регулиране и административния надзор над стопанската дейност. Ето защо те засягат не само поставената тема, но и другите изследвания в полето на публичноправната регулация на частната стопанска дейност.

Зависимостта на разглежданата проблематика от икономически и социално-политически фактори обуславя динамиката в нейното развитие. За разлика от класическите правни институти, които респектират с устойчивостта си във времето, публичноправната уредба на банковото дело – в това число на банковия надзор, е обвързана от обществено-политическия и икономическия строй на държавата. Поставената тема възниква като изследователски проблем едва след рухването на социалистическия строй у нас и характерният за него държавен банков монопол. Но в условията на съвременната система изследваната правна рамка също е силно динамична като форма и съдържание. Важна задвижваща сила в това поле е правото на ЕС, по линия на което се случват редица изменения в нормативната уредба. В законодателството банковият надзор понастоящем е закрепен главно в гл. XI на ЗКИ, която е озаглавена „*Надзор върху банковата дейност*“. В последните години уредбата претърпя сериозно обновление, продиктувано от няколко основни обстоятелства. Едни от тях са пряк отзвук на световната финансова криза от края на първото десетилетие на настоящия век. От тогава, под влияние на новите идеи на финансово-икономическата наука, започна процес на преоценка на публичноправния режим на банковото дело. Отзвук на тези събития е и актуалната международна регулаторна рамка, разработена от Базелския комитет за банков надзор, получила широка известност като „Базел III“. Нейните изисквания са залегнали в новото банково законодателство на ЕС и така са се превърнали в действащо право и у нас. Сред първите нововъведения в ЗКИ са закрепването на допълнителните надзорни правомощия, свързани с регулирането на новите капиталови изисквания в Регламент (ЕС) №575/

2013. Едновременно с това в законодателството се въведе като функция и т. нар. *макропруденциален надзор*. Успоредно на тези събития несъстоятелността на една от големите банки у нас (Корпоративна търговска банка) през 2014 г. доведе до важни промени в режима на работа и във вътрешната структура на управление „Банков надзор“ на БНБ. Малко преди това компетентността на управителния съвет на БНБ бе значително обогатена с функцията на орган по реструктуриране на кредитните институции. Пак под влиянието на европейското законодателство неотдавна бе отменена възможността за поставяне на банките под специален надзор, а от октомври 2021 г. страната ни е част от банковия съюз на ЕС, който кардинално трансформира надзорната функция. Значителни промени в ЗКИ са в сила и от края на март 2022 г. Те касаят фундаментални положения в публичноправния режим на банковото дело и дори в законовата концепция на понятията *банка* и *банкова дейност*. Измененията рефлектираха на редица аспекти от изследваната тема. И макар очертаните обстоятелства да са само част от настъпилите промени, те са с най-съществен ефект върху актуалната публичноправна рамка на банковото дело. Съществени изменения се очакват и с оглед евентуалното присъединяване на страната ни към еврозоната. На този фон правната ни литература е обречена да бъде догонваща огромната по обем и динамика нормативна уредба. Трудовете, анализиращи отделните страни на банковия надзор, обаче ще са в известна степен непълноценни, ако не стъпват на една цялостна юридическа концепция. Именно това и е мотив да се пристъпи към настоящото изследване, което да предложи завършена концептуална рамка на правната уредба на надзора върху банковата дейност.

§2. Състояние на правната литература по поставената тема

Интерес към проблемите на банковия надзор се наблюдава предимно във финансово-икономическата литература. В национален и международен план ежегодно се публикуват множество изследвания, посветени на отделни страни от неговото битие. Икономическата теория обаче разглежда тази проблематика от много по-различен ъгъл. Преди всичко тя се фокусира върху банковите рискове, тяхното идентифициране и управление, капиталовата адекватност, ликвидността и т. н. Става дума за изцяло финансово-икономически фокус на внимание, който не дава (а и няма за цел да дава) отговор на юридическите въпроси, възникващи в тази материя. Задача на правната наука е да изследва банковия надзор като правно явление. От този зрителен ъгъл надзорът е функция (компетентност), система от

правоотношения и съвкупност от юридически производства. Ето защо в контекста на поставената тема правото и икономиката взаимно се допълват, описвайки контурите на едно явление, но от различни ъгли.

В правната ни книжнина банковият надзор намира място в учебните курсове по финансово и банково право. По тази причина и в юридическите факултети у нас той се коментира главно в лекционните курсове по специалната част на финансовото право, но и в рамките на избираемата дисциплина по банково право. Най-значимо внимание до момента на него отделя проф. Валери Димитров във вече цитирания негов труд от 1996 г. (*Димитров, В., Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба. С., Нова звезда, с. 193-249*). През същата година по темата се появява и една статия на проф. Чудомир Големинов (*Големинов, Ч., 1996. Правна уредба на банковия надзор. Финансово-данъчен контрол, №12, с. 3-6.*). В излезлия през 2021 г. курс по банково право на проф. В. Димитров той отново засяга правната рамка на банковия надзор (*Димитров, В., 2021. Банково право. С., ИК-УНСС, с. 93-111*). На отделни страни от неговото битие се спират и редица финансовоправници. Без претенция за изчерпателност ще посоча някои открояващи се заглавия. На първо място трябва да се спомене проф. Сашо Пенев, който в учебния си курс по финансово право – специална част, отделя значително внимание и на банковия надзор (вж. *Пенев, С., 2020. Финансово право. Специална част – учебен курс. С., УИ „Св. Кл. Охридски“*). Той е предмет на разглеждане и от проф. Иван Стоянов (*Стоянов, Ив., 2014. Финансово право. С., Сиела, с. 362-371*), както и от проф. Страшимир Кучев (*Кучев, Ст., 2004. Финансово право. С., Листра, с. 322-332*). На характера на надзорните правоотношения, както и на отрасловата принадлежност на банковия надзор, се спира и доц. д-р Савина Михайлова-Големинова (*Михайлова-Големинова, С., 2020. Финансовият контрол. Общество и право, №1, с. 53-54*). Банковият надзор, макар и бегло, се коментира още от проф. М. Бобатинов (*Бобатинов, М., 2000. Банково право. С., Юриспрес, с. 253-256*). Не мога да не спомена и един дисертационен труд, защитен през май 2022 г. във Висшето училище по сигурност и икономика (гр. Пловдив). Въпреки че става дума за изследване в професионално направление 3.8 (Икономика), неговата тема „*Банков надзор в Европейския съюз*“, предполага анализ на европейската нормативна рамка в тази сфера. По тази причина и предвид на факта, че авторът (д-р Л. Канелова) е юрист, смятам че то също трябва да се отбележи като заглавие от значение за степента на разработеност на поставената тема в юридическата

литература². Правната ни доктрина е отделила внимание и на отделни страни на банковия надзор. Така например надзорната компетентност е предмет на разглеждане в статия на проф. В. Димитров от 1993 г. (*Димитров, В., 1993. Законова уредба на надзорната компетентност, упражнявана от органите на БНБ. Банков преглед, №3*). По-осезаемо внимание привлича фигурата на квестора и режимът на квесторския надзор (вж. *Георгиев, Вл., 1994. Правното положение на квестора според Закона за банките и кредитното дело. Съвременно право, №5 (1994)*; *Големинов, Ч., 1996а. Относно правната уредба на квесторите и на банковата несъстоятелност. Финансово-данъчен контрол, №10 (1996)*; *Таджер, В., 1997. Квесторът – нов субект на търговското право. Съвременно право, №2 (1997)*; *Георгиев, Вл., 2000. Правно положение на квестора в банковото право. Търговско право, №2 (2000)*). Към тях може да се добави и едно мое изследване, публикувано във връзка с работата ми по настоящата дисертация. То не представлява неин „отрязък“, а се фокусира върху някои практически проблеми – вж. *Башов, С., 2022. Относно правната фигура на квестора по Закона за кредитните институции. Дайджест „Търговско и облигационно право“, №6 (2022)*. Трябва да споделя и още две заглавия, които пряко касаят темата на настоящия труд и които публикувах във връзка с работата ми по него: *Башов, С., 2020. Банковият надзор като специализиран административен контрол. Бизнес и право, №2 (2020)*, както и *Башов, С., 2021. Отговорността за вреди по чл. 79, ал. 9 ЗКИ. Търговско и облигационно право, №9 (2021)*. Второто от цитираните заглавия обаче касае тема, която е встрани от предмета на това изследване. Както ще се уточни в следваща точка, то се фокусира върху фундаментални въпроси, които са останали дискуссионни, противоречиви или въобще незасегната в съществуващата до момента литература. Проблемът за отговорността на надзорниците също е дискуссионен, но се характеризира с относителна обособеност и заслужава отделно изследване.

§3. Обект, предмет и задачи на изследването

Изхождайки от актуалността на темата, както и от степента на нейната разработеност в правната литература, могат да се определят обектът и предметът на изследване. **Обект на изследване** на дисертационния труд е правният режим на надзора върху банковата дейност

² Към момента на писане на настоящото същата не е издадена, а на сайта на висшето училище авторефератът на дисертацията не се открива, поради което не съм запознат със самото съдържание на изследването.

(банковият надзор), а **предметът** на изследване може да се разчлени в няколко основни направления: (а) отрасловоправен характер на банковия надзор като правен институт; (б) банковият надзор като вид юридически контрол; (с) надзорна компетентност; (d) надзорно правоотношение и производство. За анализа на така формулирания предмет дисертационният труд си поставя следните задачи: **Първата задача е да фиксира мястото на банковия надзор в системата на обективното право.** За целта следва да се разкрие отрасловоправният характер на нормите, чието спазване се обезпечава от него, но и да се съпостави публичноправният режим на банковото дело с финансовоправното регулиране и с финансовия контрол. **Втората задача е да открие белезите на банковия надзор като юридически контрол.** За тази цел трябва да се изследва юридическото съдържание на понятието „банкова система“, в рамките на която се простира банковият надзор; да се анализира съотношението между регулативния и надзорния дял на банковото законодателство, както и да се съпостави банковият надзор с централистичния административен контрол. **Третата задача е да разкрие съдържанието и рамките на надзорната компетентност.** За тази цел трябва да се разграничи компетентността на надзорните органи от правосубектността на надзорната институция; да се класифицира съвкупността от правомощия, с които разполагат надзорните органи, както и да се маркират промените в надзорната функция след установеното „*тясно сътрудничество*“ между БНБ и ЕЦБ. **Четвъртата задача е да разкрие естеството на надзорното правоотношение и надзорното производство.** За тази цел трябва да се анализира банковият надзор като правоотношение и производство; да се разкрие правното положение на надзорните органи и надзорната институция; да се категоризират адресатите на надзорната компетентност, както и да се анализират рамките на надзиравания обект. **Пета и заключителна задача** на дисертационния труд е **да съпостави банковия надзор със сходни правни фигури.** Разрешаването на всяка една от заложените задачи осветлява отделни страни на предмета на изследването. Тези отделни страни се разглеждат в самостоятелни глави и в своята цялост очертават периметъра на дисертационното проучване.

§4. Цел, подходи и методи на изследването

Чрез решаването на заложените задачи **дисертационният труд си поставя за цел** да разкрие правната природа на банковия надзор като вид специализиран административен контрол. Работата цели да предложи и примери за усъвършенстване на законодателството,

както и да подпомогне съдебната практика при неговото тълкуване и прилагане. За постигане на маркираната цел от значение са **методите и подходите** на изследване. Дисертационният труд стъпва на **правно-догматичния, отрасловоправния и системния подход**. Чрез **правно-догматичния подход** се разкрива същността на изследваните явления като компоненти на правната система. В тази светлина банковият надзор се разглежда като съвкупност от административни правоотношения и административни производства, детерминирани от надзорната компетентност. Трябва да се отчете, че голяма част от анализиранияте легални понятия са пряко заети от икономическата теория. Като държи сметка за това, дисертационният труд съпоставя някои от закрепените в юридическите актове понятия със смисъла, с който се използват от икономистите. Тезата, която се отстоява, е, че откъсването на дадена терминология от нейната първична среда я превръща в система от легални понятия – елементи от строежа на правните догми. Проучването на последните трябва да се случва в контекста на цялостната законова концепция и единствено чрез методите на правната наука. Чрез **отрасловоправния подход**³ изследваният предмет се подлага под щателен поглед, разглеждащ правните явления през призмата на тяхната отрасловоправна природа. Очертават се разликите между административното и финансовоправното регулиране в съседни области на правото, където отличаването им не е особено ясно. Този подход позволява стриктното разграничение на такива категории като компетентност и юридическа личност, схващайки ги като отделни видове правосубектност. На тази база прецизно се разграничават отделните правни качества, в които едно и също лице изразява волеизявления на плоскостта на различни правни отрасли. Ето защо теоретичните конструкции в този труд се изграждат на базата на отрасловоправния подход. **Системният подход** пък налага изучаваният предмет да се анализира през призмата на неговото последователно осъществяване като обективно явление. В тази връзка банковият надзор се разглежда в неразривната си връзка с административното регулиране върху банковата дейност.

³ Този подход предполага правните конструкции да се изграждат съобразно същностната отрасловоправна разлика между двата основни метода на правно регулиране – властническият метод и методът на равнопоставеност, при отчитане на специфичното им проявление в отделните правни отрасли – така **Димитров, В.**, 1991. *Правен режим на банковия контрол върху стопанската дейност на юридическите лица в НР България*. – София, с. 14 (непубликуван дисертационен труд).

От позицията на описаните подходи дисертационното изследване разрешава заложените задачи чрез **общонаучните методи в правната наука**. На първо място това е **юридическият (нормативистичният) метод**, който приемам като основно средство за правно познание в отрасловите науки. Така предметът на изследване се анализира и систематизира през призмата на понятията, извлечени от нормативните актове. Доколкото дадена проблематика се коментира отвъд нормативната ѝ уредба, това е с цел нейното визуализиране като обществено явление. Но подобен метаюридически анализ не се използва като база за юридически изводи. Помощни методи се явяват **историческият**, чрез който се проследява развитието на правната уредба. В ограничена степен се ползва и **сравнителноправният метод**. Причина за рядкото му ползване е високата степен на законова хармонизация в рамките на ЕС, а и въобще международната унификация на правната уредба на банковия надзор. Доколкото се наблюдават определени нюанси в международната практика, те се споменават в рамките на общия дискурс, а за повече информация се препраща към други съчинения, в които въпросът е разглеждан в детайли. Наред със специалните за правната наука методи тук се добавят и общоприложимите логически методи – *анализ, синтез, сравнение, индукция и дедукция*.

§5. Обем и структура на изследването

Дисертационният труд е в обем 304 стандартни страници (*Times New Roman, 12, 1.5*), от които основният текст заема 281 страници. Към дисертацията са приложени списък на използваните съкращения и на цитираната литература. Цитирани са около 163 литературни източници на български, английски, руски и френски езици, както и няколко официални документи – в това число доклад за България на *Международния валутен фонд*, доклад на *Сметната палата*, както и план на *Българската народна банка* за реформиране и развитие на банковия надзор. Анализирани са съдебни актове на българските съдилища, както и отделни решения на Съда на ЕС и ЕСПЧ.

Изложението се разгръща в логическа последователност, при която в систематизирана форма се разглеждат отделните страни на изследваното явление. Първите две глави са теоретико-концептуални. Те разглеждат мястото на банковия надзор в системата на обективното право и неговите специфики като юридически контрол. Третата глава е посветена на надзорната функция (компетентност), а в четвъртата надзорът се разглежда като правоотношение и производство. Тия две глави анализират действащата публичноправна рамка

и съдържат предложения *de lege ferenda*. В петата глава банковият надзор се съпоставя с близки правни фигури. Работата завършва със заключение, което съдържа концептуалните обобщения на цялостния анализ.

Всяка глава е означена с римска цифра и е структурирана в два или повече раздела, които се обособяват в един или повече параграфи (означавани с арабски цифри). В зависимост от съдържанието си някои от параграфите са структурни в подпараграфи, също означени с арабски цифри. Те, от своя страна, могат да бъдат разчленени в по-малки структурни единици. Поначало цитираната литература е дадена в бележки под линия. След като даден ресурс е цитиран веднъж с пълното си описание, при последващо позоваване се използва съкратено цитиране. В съкратена форма някои източници са цитирани и в основния текст, вместо в бележка под линия.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИЯТА

БЛАГОДАРНОСТИ	I
ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	II
ВЪВЕДЕНИЕ	V
Актуалност и значимост на изследването.....	V
Състояние на правната литература по поставената тема.....	VII
Обект, предмет и задачи на изследването.....	XIX
Цел, подходи и методи на изследването.....	X
Структура на изследването.....	XII
ГЛАВА I. БАНКОВИЯТ НАДЗОР В СИСТЕМАТА НА ОБЕКТИВНОТО ПРАВО	1
Раздел 1. Подходите при определянето на мястото на банковия надзор в системата на обективното право.....	1
Раздел 2. Публичноправният режим на банковото дело и финансовото право.....	10
§1. Кратък преглед на правния режим през 1947-1990 г.....	10
§2. Разграничение на действащия правен режим от финансовоправното регулиране.....	14
2.1. Публични финанси и публично влогонабиране.....	17
2.2. Финансовоправно регулиране и гарантиране на влоговете в банките.....	21

2.3. Финансовоправно регулиране, извънредна публична финансова подкрепа и държавни инструменти за финансова стабилизация.....	22
2.4. Финансовоправно регулиране и пруденциално регулиране и надзор.....	26
Раздел 3. Банковият надзор като институт на административното право.....	33
ГЛАВА II. БАНКОВИЯТ НАДЗОР КАТО ВИД ЮРИДИЧЕСКИ КОНТРОЛ.....	38
Раздел 1. Специализираният административен контрол върху стопанската дейност на гражданите и организациите.....	38
§1. Основание за подлагане на дейността на гражданите и организациите под административен режим.....	39
§2. Специфики на административния контрол върху стопанската дейност.....	42
2.1. Банковият надзор като административен контрол върху стопанската дейност.....	45
§3. Относно понятията „контрол“ и „надзор“.....	47
Раздел 2. Банковият надзор като квазицентралистичен контрол.....	49
§1. Банкова система.....	50
§2. Съотношение между административното регулиране и административния надзор над банковата дейност.....	61
§3. Банковият надзор и централистичният административен контрол.....	67
ГЛАВА III. БАНКОВИЯТ НАДЗОР КАТО КОМПЕТЕНТНОСТ.....	77
Раздел 1. Разграничение между компетентността на органите на банковия надзор и правосубектността на БНБ като юридическо лице.....	77
Раздел 2. Обща характеристика на надзорната компетентност.....	84
§1. Задачи на надзорната компетентност.....	84
§2. Съдържание на надзорната компетентност.....	93
2.1. Правомощия за надзорно установяване.....	93
2.2. Правомощия за надзорно въздействие.....	100
А. Разрешително-ограничителни надзорни правомощия.....	101
Б. Други правомощия за надзорно въздействие.....	121
Раздел 3. Надзорната компетентност в условията на банковия съюз.....	130
ГЛАВА IV. БАНКОВИЯТ НАДЗОР КАТО ПРАВНО ОТНОШЕНИЕ И ПРАВНО ПРОИЗВОДСТВО.....	141
Раздел 1. Обща характеристика на надзорното правоотношение и производство.....	141

§1. Специфики, свързани с издаването на индивидуални административни актове в надзорния процес.....	150
Раздел 2. Органи и институции на банковия надзор.....	160
§1. Централната банка като надзорна институция.....	161
1.1. БНБ като надзорна институция в условията на банковия съюз.....	173
§2. Органи на банковия надзор.....	177
2.1. Квесторът в банковия надзор.....	182
Раздел 3. Обект и предмет на банковия надзор.....	193
§1. Банковата дейност като обект на банков надзор.....	194
1.1. Отношение между понятията „банкова дейност“ и „банкови сделки“.....	203
§2. Дейността на банката като обект на банков надзор.....	207
2.1. Банкови рискове.....	214
Раздел 4. Адресати на банков надзор.....	223
§1. Търговските банки и свързаните с тях лица.....	226
1.1. Търговските банки и техните клонове.....	226
1.2. Производни адресати на банков надзор.....	232
§2. Лицата, за които има данни, че извършват банкова дейност без разрешение.....	240
ГЛАВА V. РАЗГРАНИЧЕНИЕ НА БАНКОВИЯ НАДЗОР ОТ ДРУГИ ПРАВНИ ФИГУРИ.....	244
Раздел 1. Банковият надзор и други надзорни функции, осъществявани от органите на БНБ.....	244
§1. Банков надзор и надзор върху финансовите институции по чл. 3а ЗКИ.....	244
§2. Банков надзор и макропруденциален надзор.....	250
§3. Банков надзор и платежен надзор.....	253
Раздел 2. Банковият надзор и другите видове контрол, осъществявани върху банките и банковата дейност.....	257
§1. Банков надзор и вътрешен банков контрол.....	257
§2. Банков надзор и външен одиторски контрол.....	259
Раздел 3. Съпоставяне на банковия надзор с други близки правни фигури.....	260
§1. Банков надзор и режим на реструктуриране на банки.....	260
§2. Банков надзор и финансов надзор по ЗКФН.....	266
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	270
СПИСЪК НА ЦИТИРАНАТА ЛИТЕРАТУРА.....	275

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИЯТА

ВЪВЕДЕНИЕ

Въведението на дисертацията обосновава актуалността и необходимостта от анализа на банковия надзор от позицията на административноправната наука. Прави се преглед на състоянието на правната литература по поставената тема. Определят се обекта, предмета, целите, задачите и методологията на изследването. Цялото изложение на тази уводна част е поместена в началото на настоящия автореферат.

ГЛАВА I

Първата глава на дисертацията е озаглавена „*Банковият надзор в системата на обективното право*“ и е структурирана в три раздела. В **първия раздел** се анализират подходите при определянето на мястото на банковия надзор в системата на обективното право. Различните подходи, възприемани от авторите, обуславят и различните виждания по тази проблематика. Отделните становища се групират в две основни групи според това дали изследователите отнасят анализираната правна уредба към финансовоправния отрасъл или не. Авторът на дисертационния труд заема позицията на авторите, според които разглежданата материя не е част от финансовото право. Основен методологичен пункт на тази позиция е виждането, че предметът на съвременното финансово право, който в условията на социалистическата държава е изключително широк, понастоящем е ограничен до компонентите, на които действащото законодателство придава качеството на *публични финанси*. Този извод се опира на т. нар. *правна концепция за финансите*, според която понятието *публични финанси* съвпада по съдържание с понятията *финансовоправно регулиране* и *финансова система*. Стъпвайки на правната концепция за финансите, в първия раздел се стига до извода, че банковият надзор не е нито вид финансов контрол, нито друг вид контрол (надзор) върху финансовата система. Изтъква се, че вижданията на другата група автори, които разглеждат тази материя като компонент на финансовото право, изхождат от икономически, а не *отрасловоправен* (т. е. *юридически*) критерий при определянето на предмета на финансовото право и стоящото в неговата основа понятие за *финанси*. От тази гледна точка, доколкото

банковият надзор е юридически контрол, упражняван върху търговци със специален предмет на дейност, а не върху системата на публичните финанси, дисертацията поддържа виждането, че изследваната правна уредба не е част от финансовоправния отрасъл. След като откроява този методологичен пункт, от който се разглежда поставената проблематика, във **втория раздел** публичноправната уредба на банковото дело се подлага на сравнение с финансовоправното регулиране. Разделът е обособен в *два параграфа*. *Първият* разглежда правната уредба на банковото дело в периода 1947-1990 г. и дава отговор защо в епохата на социализма тази уредба е част от финансовото право за разлика от съвременния публичноправен режим на банковото дело. За тази цел *вторият параграф* сравнява този режим с финансовоправното регулиране. На тази основа се сравняват понятията *публични финанси* и *публично влогонабиране*; *финансовоправно регулиране* и *гарантиране на влоговете* в банките; *финансовоправно регулиране*, *извънредна публична финансова подкрепа* и *държавни инструменти за финансова стабилизация*; и накрая в дисертацията се сравнява *финансовоправното регулиране* и т. нар. *пруденциално регулиране и надзор*.

Изводите от цялостния анализ се излагат в **третия раздел**. В този раздел се обобщава, че публичноправната уредба на търговската банкова дейност не регулира властнически парични отношения по формиране, балансиране и разходване на средства и фондове, принадлежащи към системата на публичните финанси. Не регулира също така и организационни отношения, обслужващи финансови парични отношения. Предвид на това, приема се, че съставлящите тази уредба правни норми нямат характера нито на паричните, нито на организационните финансовоправни норми. Изводът е, че *анализираната правна уредба има административен характер, насочена е към регулиране и минимизиране на присъщите на банковата дейност рискове и има защитен характер спрямо банковите вложители (респ. обществото), с чиито средства оперират търговските банки*. В юридически план горните обстоятелства са от важно значение за осветляване на правния характер на банковия надзор, който функционира като способ за обезпечаване на спазването и изпълнението на административни, а не на финансови, правни норми. С оглед на това крайният извод е, че банковият надзор е институт на административното право и по-конкретно на специалния подотрасъл, наречен *административно регулиране и административен контрол (надзор) върху стопанската дейност* (определян от някои автори и като „публично търговско право“).

ГЛАВА II

Втората глава на дисертацията е озаглавена „*Банковият надзор като вид юридически контрол*“ и е структурирана в два раздела, всеки от който се състои от три параграфа. **Първият раздел** е посветен на специализирания административен контрол върху стопанската дейност на гражданите и организациите, чиято обща уредба се намира в ЗОАРАКСД. В дисертацията се отделя самостоятелно внимание на този контрол, тъй като една от тезите на автора е, че законодателството изгражда банковия надзор като видово проявление на това по-общо понятие. Разглежда се още основанието за подлагане на дейността на гражданите и организациите под административен режим. Изтъква се, че с подлагането на дадена дейност под такъв режим, държавата охранява *обществения интерес*. Общият знаменател, обединяващ всички дейности, спрямо които съществуват различни форми на административно регулиране и контрол, е техният специфичен високо рисков характер. По-конкретният поглед към банковата дейност показва, че това са т. нар. *банкови рискове*. От тук изхожда потребността от въвеждане на *гаранции*, че субектите на регулираната дейност ще я упражняват в разумни и приемливи за обществото рискови граници. Осигуряването на такива гаранции е и конституционно задължение на държавата (чл. 4, ал. 2 КРБ). Последното ѝ придава легитимност да се намеси в частната сфера като определи реда, по който да се развиват дадени обществени отношения. Изтъква се, че специализираните видове административен контрол могат да се обособят в две големи групи, според техния обект. Обект на първата група е определена властническа дейност, поради което контролните явления от тази група се простират вътре в системата на държавното управление (*външноведомствен административен контрол*). Във втората група, към която систематично спада и банковият надзор, попадат видовете контрол, имащи за обект административно регулирана дейност на гражданите и техните организации (в конкретния случай *търговската банкова дейност*). Съобразно с изведената концепция дисертацията разглежда спецификите на административния контрол върху стопанската дейност и предлага нова дефиниция на общото понятие „*специализиран административен контрол*“. В заключение на първия раздел дисертацията разглежда банковият надзор като вид държавна, изпълнително-разпоредителна (административна дейност) и подлага на коментар традиционно поддържаното в теорията разграничение между понятията „контрол“ и „надзор“. Стига се до извод, че макар да е широко споделяно в доктрината това разграничение не се провежда от законодателя, а използването на

термините „контрол“ и „надзор“ в нормативните актове е въпрос на конкретен нормативен подход. С оглед на тази констатация, дисертацията изтъква някои особености на банковия надзор, които го доближават до контрола, упражняван вътре в рамките на една централизирана структура. Тези особености според автора придават на банковия надзор своеобразен квазицентралистичен характер. Тезата се развива в детайли във **втория раздел**. За да се провери верността ѝ, дисертацията се спира подробно на понятието *банкова система*, тъй като банковият надзор е основен контролен механизъм, упражняван в нейните рамки. Подчертава се, че банковата система се отличава кардинално от административните ведомства, схващани като обособени пирамидално устроени управленски системи. Въпреки това, упражняваният в нейните рамки надзор от органите на БНБ прилича твърде много на централистичния контрол, провеждан в рамките на едно централизирано административно ведомство. За осветляване на характера на банковия надзор, тук се разглежда и съотношението между регулативния и надзорния дял на банковото законодателство. Надзорният дял се детерминира от нормите, чието спазване обезпечава – т. е. от нормите на регулативния дял. От тази гледна точка в дисертацията се обръща внимание, че квазицентралистичният характер на банковия надзор е проекция и на охраняваните от него регулативни норми. Така развитите тези се следват от детайлно сравнение между банковия надзор и централистичния административен контрол. Двете явления са съпоставени с оглед техния *обхват, методи, компетентност и средства за въздействие*. Основните белези, формиращи банковия надзор като вид юридически контрол, се резюмират в няколко основни момента. Анализът ясно показва, че органите, упражняващи банков надзор, разполагат с властта характерна за висшестоящите в една административна структура органи „да нареждат, изискват и предприемат извършването на въобще всички необходими действия за правилното протичане на контролираната дейност“⁴. В разглеждания случай „правилният начин“, по който тя трябва да протича, в банковото законодателството се формулира през призмата на двете основни цели: обезпечаване стабилността на банковата система и защита интересите на вложителите (чл. 1, ал. 1 ЗКИ). Изводът е, че цялата нормативна регулация на банковото законодателство

⁴ Цитатът е от учебника по административно право (обща част) на професорите Иван Дерменджиев, Димитър Костов и Дончо Хрусанов. С тези думи те очертават същината на централистичния административен контрол, отличаваща го от специализираните видове административен контрол – вж. **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България (обща част)**. София, Сиби, 2012, с. 268-269.

създава един обективен и абстрактен модел, който се очертава като мащаб на дължимо поведение от „разумния банкер“ (“*prudent banker*”). Приложението на този мащаб предполага във всеки случай извършваната дейност да не накърнява интереса на вложителите и стабилността на банковата система. Така формулираните разпоредби допускат упражняването на „арсенала“ от надзорни мерки по чл. 103, ал. 2 ЗКИ въз основа на преценката, че банката не функционира по правилния, целесъобразния, желания от един “*prudent banker*” начин. Ако този мащаб на поведение не се изпълнява от поднадзорните адресати, ресорните органи могат да приложат мерки за надзорно въздействие, включващи пряка намеса в тяхната дейност – да отстранят лица от неговия състав, да го заместят в осъществяваната дейност, включително да реорганизируют изцяло неговата структура. Всичко това несъмнено придава един особен квазицентралистичен характер на банковия надзор, за който е видно, че споделя спецификите на централистичния административен контрол. Анализът в този раздел завършва с важната констатация, че все пак две основни обстоятелства го отличават от него. Първото е, че надзорните органи стоят извън структурата на надзорните адресати (т. е. той е *външен* за тях контрол). Второто е, че банковата система в крайна сметка не е система в административноправен смисъл (т. е. той е *извънведомствен* административен контрол).

ГЛАВА III

Третата глава е озаглавена „*Банковият надзор като компетентност*“ и е структурирана в три раздела. В **първия раздел** се прави разграничение между компетентността на органите на банковия надзор и правосубектността на БНБ като юридическо лице. Анализът започва с констатацията, че в законодателството и в съдебната практика компетентността на надзорните органи се смесва с правосубектността на БНБ, която е юридическо лице и държавно учреждение. Така компетентността, която е относима единствено за държавните органи, се приписва като правно качество на Българската народна банка. По тази линия изцяло погрешно последната се определя като държавен орган вместо като учреждение. В дисертацията се обосновава не само теоретичната, но и практическата стойност от това двете качества да се отличават прецизно. Внимание се отделя и на специфичното правно положение на органите на банковия надзор. От една страна, те са органи и на юридическото лице (БНБ), а от друга страна – действат от името на държавата като държавни органи. В

първия случай чрез техните действия и волеизявления се реализира гражданската правосубектност на централната банка. Във втория случай те осъществяват изпълнително-разпоредителна дейност, която им е възложена по силата на административния регулативно-надзорен режим на банковото дело. В различните хипотези волеизявленията им са от различно правно естество. В едната действат от името на държавата и изразяват държавния *imperium*, а в другата действат от името на БНБ като юридическа личност. Този анализ предполага и един от изводите на дисертацията, а именно, че юридическата личност на БНБ може да се яви като субект на едни „постнадзорни“ отношения, при които прилагането на надзорно въздействие е опосредствано от юридическата личност на централната банка. Това показва, че качеството юридическото лице и качеството държавен орган не се конкурират, не си противостоят, а напротив – тясно си взаимодействат с оглед постигане на публичните цели на централната банка.

След горните предварителни уточнения, **вторият раздел** на тази глава се спира на правната природа и съдържанието на надзорната компетентност. *Първият параграф* на този раздел извежда три общи задачи, възложени на надзорната компетентност. *Първата* се изразява в осигуряване на функционирането на лицензионния режим на банковата дейност. Тази задача има две проявни форми: (1.1) издаване и отнемане на банкови лицензи; (1.2.) охраняване на лицензионния режим. *Втората* основна задача засяга главно субектите, лицензирани да извършват банкова дейност (търговските банки). Спрямо тях надзорната функция е ориентирана към перманентно *наблюдение* и *контрол* с цел да осигури законосъобразното и правилното им управление, което при необходимост се осигурява чрез определено надзорно *въздействие*. Това охранява и интереса на банковите вложители, които пряко са заинтересовани банките да функционират благоразумно без да поставят под въпрос сигурността на техните вложения. Така се придава и една *доверителна* функция на банковия надзор, който косвено трябва да охранява правата и интересите на вложителите. *Третата* обща задача на надзорната компетентност е да осигурява стабилност на цялата банкова система и респективно да защитава *националната сигурност*. На фона на така очертаните основни задачи, по-нататък се посочат и някои гранични моменти, които в дисертацията се поддържа, че не се явяват задачи на банковия надзор. Аргументира се, че надзорната компетентност няма за задача: (1) да осуетява изпадането в несъстоятелност на търговските банки; (2) да замества органите на отделната банка във вземането на оперативни решения,

касаещи нейната дейност; (3) да превръща органите на банковия надзор в някаква несъдебна юрисдикция, разрешаваща спорове между банките и техните контрагенти.

Втория параграф на този раздел се спира подробно на съдържанието на надзорната компетентност (съвкупността от отделни надзорни правомощия). Последните са групирани в две групи: (1) правомощия за надзорно установяване (правомощия за *наблюдение* и *проверка*); (2) Правомощия за надзорно *въздействие*. Правомощията за надзорно въздействие също се групират в две групи: (2.1.) *Разрешително-ограничителни надзорни правомощия* и (2.2.) *Други правомощия за надзорно въздействие*. Извежда се, че разрешително-ограничителната власт на надзорните органи оформя контурите на банковия надзор като правно явление. Този извод произтича от обстоятелството, че разгледаните разрешително-ограничителни правомощия очертават в цялостен план банковия надзор като вид юридически контрол. Тяхното упражняване показва по несъмнен начин, че органите на БНБ действат като държавни органи, натоварени с държавни властнически функции. В унисон с това, анализът подчертава, че ефективното надзорно въздействие предполага в определени ситуации тези правомощия да бъдат съчетани с останалите правомощия за надзорно въздействие. Последните са израз на ясна нормативна концепция, че надзорът не може да се заключи в двуплюсен юридико-властови механизъм по модела „разрешение – ограничение“. За постигане на задачите на банковия надзор са нужни гъвкави мерки, които да бъдат прилагани в рамките на очертаня надзорен механизъм. В много хипотези тези задачи могат да се постигнат без да се стига до лишаване на надзорните адресати от права, които вече са придобили по-рано, както и без да им се налагат индивидуални забрани или ограничения в извършваната дейност. В други случаи подобните мерки биха се оказвали недостатъчни и е необходимо те да се съпроводят с допълнителни мерки за надзорно въздействие. Това показва, че разрешително-ограничителни надзорни правомощия често се допълват или подпомагат от останалите групи правомощия на надзорните органи, които са обект на анализ в самостоятелно изложение, озаглавено „Други правомощия за надзорно въздействие“.

Третият раздел на тази глава анализира надзорната компетентност в условията на *Банковия съюз на Европейския съюз*. Прави се обща характеристика на Банковия съюз и на режима на т. нар. *тясно сътрудничество*, предвидено като доброволна форма на участие в този съюз за страните извън еврозоната. Маркират се предизвикателствата, които това тясно

сътрудничество поражда както пред теорията и нормативната уредба, така и пред съдебната и банковата практика.

ГЛАВА IV

Четвъртата глава е озаглавена „*Банковият надзор като правно отношение и правно производство*“ и е структурирана в четири раздела. **Първият раздел** е посветен на общата характеристика на надзора като правоотношение и производство. Изтъква се, че поначало надзорното *производство* като динамичен фактически състав е израз на верига от юридически факти, пораждащи отделни надзорни *правоотношения*. Последователното им претворяване в действителността се осъществява в нарочен надзорен *процес*. Маркираните явления имат процесуално естество, а в рамките им се подготвят определени надзорни актове. Банковият надзор обаче се гради и на основата на т. нар. общи (*общорегулативни*) правоотношения, които се обосновават като правни явления в общата теория на правото. В теоретичен план, анализът показва, че надзорното правоотношение в крайна сметка е административно правоотношение. Надзорното правоотношение се реализира при изпълнително-разпоредителна дейност и се обхваща от тясното понятие за държавно управление. Активна страна в тези правоотношения са надзорните органи, а пасивна – подвластните (надзираваните) лица и организации. Доколкото упражнената надзорна компетентност произвежда конкретни правни отношения, надзорноустановителните правомощия се реализират в *надзорноустановителни* правоотношения, а правомощията за надзорно въздействие – в *надзорновъздействащи* правоотношения. В своята съвкупност всички надзорни правоотношения се категоризират като *основни* и *спомагателни*. Първите се пораждат между надзорния орган, от една страна, и надзорните адресати, от друга страна. Що се отнася до т. нар. спомагателни (допълнителни) правоотношения, в тях вземат участие различни лица, които поначало не са адресат на банков надзор – например експертите, които са назначени за установяване на отделни страни от проверяваната дейност, както и други държавни органи – когато се иска съдействие или съгласуване на дадени надзорни действия. Ако всички основни правоотношения са *вертикални* правни връзки, редица от спомагателните надзорни правоотношения са *хоризонтални*. Такива например са тези, които възникват между надзорния орган и други държавни органи, ангажирани в хода на надзорната дейност. Само основните правоотношения се категоризират на *установителни* и *въздействащи*. Първите

предшества приемането на властнически волеизявления, които имат характер на индивидуални административни актове и се явяват *управленски решения*.

Значително място в първия раздел заема самостоятелния параграф, озаглавен *„Специфики, свързани с издаването на индивидуални административни актове в надзорния процес“*. Тук анализът се фокусира върху някои практически значими особености на надзорния процес. Те са разгледани в следната последователност: (1) инициатива за издаването на индивидуалните административни актове в надзорния процес; (2) предварително изпълнение на индивидуалните административни актове в надзорния процес; (3) изискването за мотивиране на индивидуалните административни актове в надзорния процес; (4) процедурата, по която се развиват надзорните производства, както и (5) специалните изисквания за съобщаване на надзорните актове.

Вторият раздел анализира органите и институциите на банковия надзор. *Първият параграф* от този раздел е посветен на централната банка като надзорна институция. Анализира се правното положение на БНБ като централна банка, както и самото понятие *„централно банкерство“*, в което се вместива банковият надзор като функция. Изследва се уникалната особеност на централната банка като държавна институция. Поставя се акцент на обстоятелството, че ако в общия случай качеството юридическо лице се признава на едно учреждение, за да персонифицира структурата, подпомагаща дейността на държавния орган, при БНБ положението е различно. *Нейните органи имат и качеството на държавни органи, за да се обезпечи изпълнението на функциите ѝ като юридическа личност*. При централната банка държавните органи и юридическата личност са така персонално съчетани, че едни без други не биха могли да изпълняват задачите, за които са създадени. Така в уникалния правен статус на БНБ законодателят конструира една *sui generis* правна фигура. Тази специфична фигура е програмирана от особения ѝ предмет, описван в доктрината с понятието *„централно банкерство“*. Част от това понятие е и банковият надзор. Маркира се, че в исторически план последният е възникнал от друга важна функция на централната банка. Това е функцията *„кредитор от последна инстанция“*. Това обстоятелство се крепи на факта, че след като централната банка изпълнява тази роля, още от ранните етапи в развитието на централното банкерство се е приемало за справедливо тя да наблюдава и оценява състоянието на търговските банки. Само така тя би могла да реши дали си струва да окаже

финансова помощ в случай, че някоя от тях изпадне в затруднение. По-нататък в този параграф се анализира актуалната структура на основните звена в ресорното управление „Банков надзор“ на БНБ. Разглеждат се и промените в нея, настъпили във връзка с участието на страната ни в Банковия съюз на ЕС.

Вторият параграф на раздела касае правното положение на надзорните органи. Организационната структура на банковия надзор обхваща система от органи, на които е възложено упражняването на надзорна компетентност. Ресорните органи се категоризират според компетентността, която упражняват. Така те се разделят на органи, упражняващи *установителни* или *въздействащи* правомощия. Надзорното въздействие е ресор както на национални, така и на наднационални надзорни органи. Но тъй като страната ни участва в Банковия съюз на ЕС при условията на тясно сътрудничество, на практика надзорната компетентност приема външен израз единствено чрез актовете на националните надзорни органи. Иначе казано, ролята на наднационалните органи остава донякъде скрита или по-точно вътрешнослужебна. В самостоятелно изложение на този раздел дисертацията обръща по-особено внимание и на фигурата на *квестора* в банковия надзор.

Третият раздел е посветен на *обекта* на банковия надзор. Анализът в *първия параграф* започва с констатацията, че терминът „банков надзор“ назовава специфичен държавен контрол върху субектите на банковата дейност, а основен неин субект са търговските банки. Съобразно с това дисертацията защитава тезата, че между понятията *банка*, *банкова дейност* и *банков надзор* съществува *функционална* зависимост. В центъра стои дейността, тъй като другите две произтичат от нея. Тя придава на лицето, което има право да я осъществява, качеството „банка“ и за нейното законосъобразно упражняване се упражнява банковият надзор. Централното място банковата дейност като обект на банков надзор е и причина за детайлното ѝ анализиране в дисертацията. В обособено изложение на този параграф тя се разграничава от понятието *банкови сделки*. Изводът е, че понятието „банкова дейност“ е понятие на публичноправния режим на банковото дело, докато банковите сделки са явление на частното (търговското) право. В законодателството първото се използва за назоваване на един *резултат*, който активира публичноправната уредба в ЗКИ (а тя има *защитен характер*). Понятието „банкови сделки“ по чл. 1, ал. 1, т. 7 ТЗ, както и отделните видове банкови

сделки в гл. XXIX на ТЗ, са от друго естество. *Банковите сделки са волеизявления на един или повече субекти, докато банковата дейност е резултат от сделки.*

Във *втория параграф* на този раздел банковата дейност се съпоставя с понятието „дейност на банката“. Акцентира се, че понятията банкова дейност и дейност на банката детерминират целия нормативен обхват на ЗКИ, но макар до голяма степен да са сходни, те *не се припокриват напълно*. В съдържателен план второто е по-широко. Анализът показва, че надзорът спрямо банките обхваща цялата тяхна дейност и не се ограничава до извършваната банкова дейност. В обособено изложение на този параграф внимание се отделя и на основните банкови рискове, институционализирани в нормативните актове.

Четвъртият раздел е посветен на *адресатите* на банковия надзор. Анализът стъпва на разбирането, че *банковият надзор е надзор върху банковата дейност*. С оглед на това надзорните адресати се разпределени в две основни групи. Критерият е дали упражняват надзираваната дейност правомерно или не. В единия случай това са търговските банки, а в другия – нарушителите на лицензионния режим. Първите се категоризират като главни адресати, тъй като единствено и достатъчно условие за упражняване на надзора спрямо тях е наличното банково качество. Анализът показва обаче, че надзорът върху банките се разпростира и спрямо определени *свързани* с тях лица. Последните се определят като производни надзорни адресати и също са разпределени в две групи. Една от тях се формира от лицата, които могат да *влият* върху пазарно поведение и състояние на банката. В тази група попадат всички, които управляват или упражняват някакъв контрол върху дейността ѝ. Лицата от тази група са адресат както на правомощия за надзорно установяване, така и на правомощия за надзорно въздействие. В зависимост от степента на влияние, което отделните лица могат да оказват върху банката, спектърът на надзора спрямо тях е различен. Спрямо едни от тях надзорът е предварителен и съответните лица имат качеството на надзорен адресат още преди да придобият някаква формална юридическа връзка с банковото дружество. В други случаи надзорът е само последващ. Втората група производни адресати се формира от свързаните с банката юридически лица (техни дъщерни дружества или такива, намиращи се под техния контрол, включително извършващи изнесени дейности за тях). Тук се наблюдава група от лица, контролирани по някакъв начин от банката или та-

кива, които са изпълнители на техни дейности. Те също са обхванати от надзора върху банките. Характерно за тях е, че поначало са адресат само на надзорноустановителни правомощия. След тези предварителни бележки, в този раздел се отделя самостоятелно и детайлно внимание на отделните адресати на банковия надзор (както основни, така и производни).

ГЛАВА V

Петата глава на дисертацията е озаглавена „*Разграничение на банковия надзор от други правни фигури*“ и е структурирана в три раздела. **Първият раздел** съпоставя банковия надзор с други надзорни функции, осъществявани от органите на БНБ. Той е ситуиран в *три параграфа*. *Първият* разглежда отношението между банковия надзор и надзора върху *финансовите институции по чл. 3а ЗКИ*. В дисертацията се отстоява тезата, че надзорът върху тези финансовите институции не е част от банковия надзор. Тезата се крепи на виждането, че банковият надзор е надзор върху банковата дейност, а коментираните финансови институции не извършват такава дейност. *Вторият параграф* съпоставя банковия надзор и т. нар. *макропруденциален надзор*. Обосновава се, че макропруденциалният надзор се отличава от понятието за административен контрол по ЗОАРАКСД (каквото по своя характер е банковият надзор). Последният обезпечава спазването на нормативно въведени правила за извършване на определена стопанска дейност. Тази дейност е основен обект на надзор. Специфичните цели на макропруденциалния надзор са насочени към предотвратяване или редуциране на системните рискове, както и идентификация и ограничаване на проявата на макроикономически фактори, застрашаващи стабилността на цялата система. Обект на надзор тук е самата банковата система и отраженията на макроикономическите процеси върху нея. По този начин макропруденциалният надзор се проявява не толкова като юридически контрол, колкото като финансово-икономически анализ на протичащите процеси и явления, както и тяхното отражение върху банковата система. В *третия параграф* банковият надзор се съпоставя с *платежния надзор*. Приема се, че подобно на банковия надзор платежният надзор също е специализиран административен контрол по смисъла на ЗОАРАКСД и това обуславя значителните прилики между него и банковия надзор. Освен във функционален аспект, те си приличат и по това, че надзорната компетентност и в двата случая е възложена на органите на Българската народна банка. При все това между тях има и значителни разлики. Основната разлика се дължи на различния обект, по отношение на който са насочени.

Платежният надзор се упражнява върху кръг от дейности, свързани с организирането и провеждането на безналичния платежен процес в икономиката. Голяма част от тези дейности са сегмент от неизключителния банков предмет и могат да се извършват от всяка търговска банка, но те могат да са предмет и на особена категория търговци, които не са търговски банки. В този смисъл анализът откроява значимостта на платежния надзор да съблюдава тези търговци да не се превърнат в скрити влогонабиратели.

Вторият раздел съпоставя банковия надзор с вътрешния банков контрол и външния одиторски контрол. Открояват се приликите, изразени от общия обект, както и разликите помежду им. В **третия раздел** банковият надзор се съпоставя с режима на реструктуриране, както и с финансовия надзор, осъществяван от Комисията за финансов надзор. В дисертацията се поддържа, че реструктурирането е режим, който стои между банковия надзор и банковата несъстоятелност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключението на дисертационния труд се резюмират основните изводи и резултати от изследването. Изложението на тази заключителна част е поместена и в следващата глава на настоящия автореферат.

IV. ОСНОВНИ ИЗВОДИ НА ДИСЕРТАЦИЯТА

В резюме на дисертационния труд могат да се изтъкнат няколко по-обща констатации и изводи. Преди всичко трябва да се отбележи, че банковият надзор е надзор върху банковата дейност. Търговските банки са основен субект на банковата дейност, поради което разглежданият надзор се явява и надзор върху тяхната дейност. Използваните в ЗКИ понятия „надзор върху банковата дейност“, „надзор върху банките“ и „надзор върху дейността на банките“ се отнасят все до банковия надзор. Но изхождайки от концепцията, че единствено банките имат право да извършват банкова дейност, не трябва да се прави прибързания извод, че понятията „банкова дейност“ и „дейност на банката“ са идентични. Второто е по-широко и обхваща в съдържанието си банковата дейност. Именно банковата дейност обаче лежи в основата на активността на всяка банка и тя е единствената причина,

поради която цялата ѝ дейност и структура попадат в обсега на банковия надзор. Видно от това между понятията банка, банкова дейност и банков надзор съществува функционална зависимост. В центъра стои дейността, тъй като тя придава банково качество на лицето, което има право да я извършва, а спазването на правната регулация при нейното осъществяване се обезпечава от банковия надзор. Последният се изгражда като институт на действащото административно право и по-конкретно на специалния подотрасъл, наречен административно регулиране и административен контрол върху стопанската дейност (понякога определен в литературата и като публично търговско право).

Банковият надзор играе ключова роля в стабилността на банковата система на всяка държава. Тази негова значимост се предопределя от задачите, които законодателят възлага на надзорната компетентност. Те изразяват грижата на държавата да охранява имуществото на нейните граждани и въобще *националната сигурност*. В тази светлина банковият надзор се разкрива като държавна властническа функция, осъществявана върху субектите на банковото дело в страната. По естеството си той е видово проявление на по-широкото понятие административен контрол върху стопанската дейност. Като се има предвид изведената в дисертацията дефиниция на понятието „специализиран административен контрол“, банковият надзор може да се определи като *специализиран административен контрол върху банковата дейност (дейността на банките и свързаните с тях лица), обезпечаващ нейното законосъобразно и целесъобразно осъществяване съгласно предвидените регулативни изисквания, упражняван е от компетентни публични органи, чиито правомощия са да разрешават, ограничават и забраняват нейното извършване – в това число при определени предпоставки и срок да я извършват от името и за сметка на надзираваното лице.*

Предложената дефиниция акцентира на ключовите обстоятелства, характеризиращи банковия надзор като *извънведомствен* административен контрол. Банковата система, в рамките на която се упражнява, не представлява система в административноправен смисъл. Въпреки това задачите на надзорната компетентност предопределят *квазицентралистичния* характер на разглеждания надзор. Така той споделя редица от белезите на упражнявания в рамките на една административна структура централистичен контрол. Подобно на всеки друг административен контрол банковият надзор също е еманация на правните категории –

надзорна *компетентност*, надзорно *правоотношение* и надзорно *производство*. Компетентността не бива да се смесва с юридическата личност на надзорната институция, в чиято структура са позиционирани надзорните органи. Разграничението помежду им откроява както страните в надзорното правоотношение, така и властническия характер на последното. Изложената концептуална рамка безспорно отразява нормативната уредба, която изгражда банковия надзор като статична и динамична категория. При все това законодателството се отличава с редица несъвършенства. Те свидетелстват за липсата на ясна основа, върху която се гради нормативната уредба. Смесването на качествата надзорен орган и надзорна институция е само бегъл пример в това отношение. Макар банковият надзор да се явява надзор върху банковата дейност, прави впечатление, че ЗКИ не дефинира това ключово понятие. Това е съществен пропуск, тъй като именно дейността е общественото явление, заради което съществува целият административен регулативен и надзорен режим. Вярно е, че нейното съдържание може да се разкрие по тълкувателен път. Но промените в ЗКИ от края на март 2022 г. сериозно нарушиха съществуващата основа, която до този момент отразяваше строго изградена и теоретично обоснована функционална зависимост между понятията банка, банкова дейност и банков надзор. Пренасянето на изискванията на европейските законови актове, без да се държи сметка за горната основа, неоправдано наруши целостта на ЗКИ. Подобен подход ерозира качеството на закона, лишавайки го от стабилна теоретична база. Но той говори и за липсата на желание от страна на законодателя да осмисли приложимата европейска правна рамка и да я пренесе в законодателството ни, отчитайки спецификите на българската правна система, както и традициите на административноправната ни доктрина.

Независимо от така внесените промени в ЗКИ, касаещи ключови законови понятия, дисертационният труд отстоява тезата, че банковата дейност стои в основата на закона и се отнася до обективно явление, състоящо се от публично влогонабиране и кредитиране. Обективният характер на банковата дейност подсказва, че същността ѝ не зависи от качеството на лицето, което я упражнява. Тъкмо обратното – тя придава на последното качеството „банка“ и законосъобразното ѝ осъществяване може да стане само въз основа на банкова лицензия. Лицензионният режим върху банковото дело стои на мястото на някогашния държавен банков монопол. Макар да е концептуално различен от държавния монопол, лицензионният режим запазва ключовото положение на държавата в сферата на банковото дело.

То се разглежда като въпрос от публичен интерес и не може да бъде другояче, тъй като неизменно е свързано с огромна концентрация на риск за обществото. Банковият надзор се явява необходима публична намеса в сферата на частната банкова дейност, охраняваща имуществените права на гражданите, стабилността на икономиката и въобще националната сигурност на страната. В условията на членството ни в ЕС, и по-конкретно на участието ни в банковия съюз на ЕС, разглежданата материя обаче придобива нови очертания. Най-съществена последица е споделянето на надзорната компетентност с органите на наднационалната надзорна институция. В тази светлина се забелязва и значима трансформация в статуса на националната надзорна институция и по-конкретно на нейните органи. В редица случаи те се явяват помощници и изразители на волята на наднационалните органи. Това донякъде ги преобразува в „придатък“ на последните, действайки на „местна почва“, но по тяхно указание и искане (в изрично предвидените законови хипотези).

С оглед на извода, че в центъра на регулативния режим в ЗКИ стои дейността, според настоящия труд самото наименование на закона донякъде е неточно. Оставям настрана възприетия под влияние на правото на ЕС термин „кредитна институция“, който е юридически неудачен. Предмет на закона е банковата дейност, а правното положение на банките е само част от законовата уредба. Основната част от нея касае регулирането и надзора над дейността на банките. От тази гледна точка ЗКИ е закон за банките и банковата дейност или закон за административното регулиране и административния надзор над банковата дейност. Наименованието на някогашния ЗБКД е било по-сполучливо, тъй като е разкривало в попълнен план предметния обхват на закона. В ЗКИ неоправдано е изоставен подходът и на отменения Закон за банките, който изрично е посочвал коя дейност е банкова. Очертаните пропуски са съществени. Няма причина един закон, който е специален на ЗОАРАКСД, да не дефинира изрично стопанската дейност, спрямо която разпростира своя регулативен и надзорен режим. Трябва да се отбележи, че понятието, описващо тази дейност, се явява публичноправно и очертава регулативния обхват на публичния режим. Тази особеност прокарва разлика между регулираната дейност като един *стопански резултат* и частноправните сделки, чрез извършването на които се достига този резултат. Понастоящем ЗКИ очертава границата между понятията *банкови сделки* и *банкова дейност*, а това допълнително затруднява практиката при тълкуването и прилагането на нормативната уредба. Това особено проличава при опита да се постанови решение по тълкувателно дело №1/2020 на

ОСНК на ВКС, по което все още липсва произнасяне. Друг съществен порок на законната уредба е смесването на качествата компетентност и юридическо лице, респективно – държавен орган и държавна институция. То също поражда значими практически проблеми и е една от причините за разнопосочната съдебна практика по въпроса дали банковият надзор има властнически (административен) характер или представлява дейност на едно юридическо лице, макар и с „ранг“ на централна банка. Въпреки че този проблем беше правилно разрешен, двете качества започват да се смесват и в административноправната доктрина, което е недопустимо. Настоящият труд прави опит за връщане към отдавна обосновани и непреходни достижения на публичноправната ни наука. Стъпвайки на една от тези основи, трудът разглежда компетентността и юридическото лице като различни видове правосубектност и прокарва ясна граница между надзорната институция и надзорните органи. Трудът стъпва и на правната концепция за финансите, която очертава рамките на финансовоправното регулиране и финансовата система. От този зрителен ъгъл още в самото начало публичноправното регулиране и надзор над банковата дейност се разграничават от финансовоправното регулиране. Разкрива се още правният характер на банковия надзор и се откроява мястото му в правната система. По същата линия се очертават контурите на банковата система и се извежда ролята на банковия надзор като основен контролен механизъм в нея. Особеностите на последната изобличават и квазицентралистичния характер на този, иначе извънведомствен, държавен контрол.

В резултат от направения анализ на надзорната компетентност, правоотношение и производство, става възможно банковият надзор да се съпостави и разграничи от някои близки правни категории. Така маркираното изложение се съпътства и от множество анализи на конкретни и практически значими хипотези, а за редица от тях са предложени и аргументирани предложения *de lege ferenda*.

В завършек дисертацията отбелязва и някои тенденции в развитието на нормативната уредба. Няма никакво съмнение, че като правен институт банковият надзор ще продължи да се развива. Под въздействието на регулаторните стандарти, разработвани най-вече от Базелския комитет по банков надзор, реформата в съществуващата уредба ще продължи както на национално, така и на наднационално ниво. Значими трансформации се очакват и с оглед евентуалното присъединяване на страната ни към еврозоната. По-конкретно това се

отнася до статуса на Българската народна банка като национална надзорна институция. Маркираните обстоятелства трябва да се разглеждат и през призмата на несигурността, породена от актуалните обществено-политически фактори, даващи сериозно отражение върху икономическата среда по света и у нас. Но трябва да се отбележи, че целта на дисертационния труд е да открие принципните характеристики на модела на административен надзор върху търговската банкова дейност. Този модел има универсален характер за страните, при които банковото дело не е обект на изключителен държавен монопол. По тази причина актуалността на изведените принципни положения не би била засегната от конкретните изменения, които неизбежно ще настъпят в анализирания правен режим.

V. АВТОРСКА СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ ПРИНОСИ

Основните научни приноси на дисертацията са следните:

- Изследването разкрива мястото на правната уредба на банковия надзор в системата на обективното право. Проведен е обстоен анализ на отделните виждания на авторите по този въпрос и е анализирана грешката на изследователите, които разглеждат публичноправната уредба на банковото дело (в това число и на банковия надзор) като част от предмета на финансовото право. Дисертацията доказва, че тази уредба е административноправна, както и че в националната ни правна система не може да се говори за банково право като самостоятелен правен отрасъл. Отношенията, които се формират при публичното влогонабиране и кредитиране са ясно разграничени от финансовите правоотношения, респ. и от публичните финанси. С оглед на това е прокарана ясна разграничителна линия между системата на публичните финанси и банковата система, както и между финансовоправното регулиране и т. нар. *пруденциално* регулиране и надзор
- Изградена е и е аргументирана теоретична концепция, според която банковият надзор е специализиран (извънведомствен) административен контрол (надзор) над банковата дейност. Разкрита е функционалната зависимост между понятията „банка“, „банкова дейност“ и „банков надзор“. Изведена е нова дефиниция на специализирания административен контрол и е открито мястото на банковия надзор като видо

понятие на това по-широко явление. На тази основа той е еднозначно разграничен от близки правни фигури, с които в правната литература се смесва (като макропруденциалния надзор, финансовия надзор и контрол, както и с режима на реструктуриране на банки).

- Анализирани са понятието „банкова система“ от гледна точка на административно-правната наука и е аргументирана тезата, че макар банковият надзор да е специализиран административен контрол, той се явява квазицентралистичен контрол в рамките на банковата система.
- Анализирани са съотношенията между регулативния и надзорния дял на банковото законодателство. Доказано е, че регулативният дял създава един абстрактен мащаб на поведение от поднадзорните адресати, и този мащаб на дължимо поведение се обезпечава от надзорния дял на законодателството.
- Анализирани са понятието „централна банка“ през призмата на правната наука и е открито мястото на банковия надзор в рамките на централното банково дело. Систематизирани са множеството правни отношения и правни производства, които се пораждаат, развиват и се прекратяват при осъществяването на банковия надзор. Анализирани са надзорната компетентност и организацията на банковия надзор. Доказано е, че при участието на страната ни в банковия съюз на ЕС чрез т. нар. „*тясно сътрудничество*“, упражняваната от ЕЦБ надзорна компетентност не придобива външен израз спрямо надзорните адресати. По тази причина надзорните актове в банковия надзор за тях винаги се явяват актове на националните надзорни органи. Доказано е, че гражданската правосубектност на БНБ в определени хипотези допълва надзорната компетентност на нейните органи и по този начин се явява необходим инструмент за реализиране на предписаното надзорно въздействие (в посочените хипотези).
- Предложена е систематизация на кръга от надзорни адресати, въз основа на критерий, позволяващ идентифицирането на потенциални нови адресати, спрямо които би могло да се насочи надзорната функция (при бъдеща реформа в законодателството).
- Като самостоятелен научен принос следва да се изтъкне и факта, че дисертацията представлява първото цялостно *правно* изследване на банковия надзор за нашата правна литература, обхващащо неговото триединно проявление като компетентност, правоотношение и производство. В този смисъл дисертацията може да се използва

за основа на бъдещи изследвания, фокусирани върху отделни страни на анализирания явление.

Основните научно-приложни приноси на дисертацията са следните:

- Анализирана е и е критично обсъдена релевантна практика на съдилищата по разглежданата проблематика. Аргументирани са редица предложения *de lege ferenda* с оглед бъдещото усъвършенстване на нормативната рамка.
- Прецизно е разграничено понятието „банкова дейност“, което има публичноправна природа, от понятието „банкови сделки“, което е понятие на частното право. Разграничението дава ориентир на съдебната практика, която погрешно смесва двете понятия и от това смесване се поражда значими практически проблеми. Освен това в дисертацията се доказва, че понятието „банкова дейност“ се използва в законодателството с по-тесен смисъл от понятието „дейност на банката“.
- Анализирана е фигурата на *квестора* като надзорен орган, включително и характера на неговите актове. Критично е анализирана съществуващата законова уредба и са направени предложения за нейното развитие по отношение на фигурата на квестора.
- Предложен е модел за усъвършенстване на Закона за кредитните институции, с оглед отстраняване на съществуващите в него противоречия и слабости.
- Маркирани са предизвикателствата пред *правната теория* и *съдебната практика*, които поражда новата правна уредба, продиктувана от участието на страната ни в Банковия съюз на ЕС чрез т. нар. „тясно сътрудничество“.
- С научно-приложен характер е и прецизното разграничение между компетентността на надзорните органи и гражданската правосубектност на БНБ като юридическа личност. Разграничението дава ясен ориентир кога органите на БНБ действат като държавни органи и участват в административни правоотношения, както и кога действат от името на БНБ като юридическа личност, в които случаи отношенията са на плоскостта на гражданското право.
- Открити са задачите на надзорната компетентност, в резултат на което се осветляват случаите, в които надзорната власт се явява нецеленасочена, респ. незаконосъобразна.

- Анализирани и обсъдени са спецификите, свързани с издаването на индивидуални административни актове в надзорния процес.

VI. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

Башов, С. Относно правната фигура на квестора по Закона за кредитните институции. *Дайджест „Търговско и облигационно право“*, №6 (2022);

Башов, С. Отговорността за вреди по чл. 79, ал. 9 ЗКИ. *Търговско и облигационно право*, №9 (2021); (цитирана в: Тосков, И. *Гражданска отговорност на възложителя по чл. 49 ЗЗД за вреди, причинени от изпълнител.* София, Сиби, 2022 г.)

Башов, С. Банковият надзор като специализиран административен контрол. *Бизнес и право*, №2 (2020).

Башов, С. Относно понятието „банкова дейност“ според Закона за кредитните институции. *Бизнес и право*, №2 (2022) /приета за публикуване/;

Башов, С. Понятието „банкова система“ според българското банково законодателство – научен доклад, изнесен на годишна научна конференция, организирана на 23.06.2022 г. от ЮФ и Алумни клуба на ЮФ при УНСС по повод 90-годишнината от рождението на проф. д-р Филип Рачев.

VII. БЛАГОДАРНОСТИ

Изказвам своята искрена признателност и благодарност на научния ми ръководител проф. д-р *Валери Георгиев Димитров* за неговите ценни напътствия, професионално отношение и съдействие при провеждане на дисертационното изследване и при подготовката на самия дисертационен труд. За мен е чест и удоволствие да проведе настоящото изследване под неговото академично ръководство и с признателност отбелязвам факта, че във всеки момент той имаше готовност да обсъждаме подготвените статии и отделните обособени части от дисертационния труд. Излишно да подчертавам е, че грешките и слабостите, които

читателят би могъл да открие в изследването, са изцяло мои и се дължат на вижданията ми по анализираната проблематика.

Изказвам искрената си благодарност и на академичния състав на катедра „Публични науки“ при Юридическия факултет на УНСС за професионалното отношение към мен като докторант, за готовността за съдействие във всеки момент, както и за отзивите по време на вътрешното обсъждане на проекта на дисертацията.

Използвам случая да изкажа специалната си благодарност към проф. д-р *Таня Йосифова*, доц. д-р *Гергана Боянова*, доц. д-р *Захари Торманов*, гл. ас. д-р *Илонка Горанова* и адв. *Ивайло Димитров*. Макар да нямат пряко отношение към работата ми по настоящото изследване, оказаното ми от тях внимание във времето пряко повлия на развитието ми в академичната сфера.

Изказвам специалната си благодарност на съдия д-р *Васил Петров*, когото имам честта да познавам и благодарение на когото разполагам с голяма част от ползваната библиография. Благодаря и на д-р *Ивайло Тосков* за готовността за съдействие, както и за споделените интересни материали, допринесли за съдържанието на изследването.

Благодаря и на моето семейство, приятели и колеги за тяхната подкрепа и съвети. Огромни благодарности на *Снежана Иванова*, на която посвещавам този труд. Без нейната подкрепа, търпение, напътствие и вяра в мен нищо нямаше да се получи!

UNIVERSITY OF NATIONAL AND WORLD ECONOMY

FACULTY OF LAW

Department of Public Legal Studies

THESIS ABSTRACT

**LEGAL REGIME OF THE SUPERVISION OVER
BANKING BUSINESS**

By

Suleyman Halimov Bashov, PhD candidate

A THESIS

Presented for the *Ph.D.* degree in professional direction 3.6. *Law*, scientific specialty: "*Administrative Law and Administrative Process*"

Sofia, 2022

The dissertation was discussed and approved for public defense at a meeting of the departmental council of the Department of Public Legal Sciences (extended composition) at the Faculty of Law of the UNWE from 19 October 2022. The members of the scientific jury for the public defense are as follows:

Internal Members:

Assoc. prof. Nina Stefanova Chilova, PhD – *UNWE*
Assoc. prof. Zahari Emilov Tormanov, PhD – *UNWE*

External members:

Prof. Dr. Ganeta Minkova Minkova, PhD – *Sofia University, ISL at BAS*
Prof. prof. Darina Peeva Zinovieva, PhD – *University of Plovdiv*
Assoc. prof. Konstantin Vasilev Pehlivanov, PhD - *University of Plovdiv*

Supervisor:

Prof. Valeri Georgiev Dimitrov, PhD - *Department of Public Legal Sciences, UNWE*

The author of the dissertation is a full-time doctoral student in the Department of Public Legal Sciences at the Faculty of Law of the UNWE-Sofia.

The public defense of the dissertation is to be held on 31.01.2023 at 10:00 in hall №2032A ("Scientific Councils" hall) of the UNWE- Sofia, district n "Studentski", 8th December Street, No. 19.

Defense materials are available in the "Scientific Councils and Competitions" sector and on the website of the UNWE (<https://konkursi.unwe.bg/GraduatedCompetitors/DoctorDetails>).

CONTENTS OF THE ABSTRACT

I. GENERAL DESCRIPTION OF THE DISSERTATION	2
§1. Necessity and significance of the research	2
§2. Development of the legal literature on the dissertation topic.....	4
§3. Object, subject, and task of the research.....	7
§4. Purpose, approaches and methods of the research.....	8
§5. Scope and structure of the dissertation	8
II. TABLE OF CONTENTS OF THE DISSERTATION.....	8
III. BRIEF DESCRIPTION OF THE CONTENT OF THE DISSERTATION.....	11
INTRODUCTION	11
CHAPTER I.....	11
CHAPTER II.....	13
CHAPTER III	14
CHAPTER IV	17
CHAPTER V	20
CONCLUSION.....	22
IV. MAIN FINDINGS OF THE DISSERTATION.....	22
V. SCIENTIFIC CONTRIBUTIONS	26
VI. LIST OF PUBLICATIONS OF THE AUTHOR ON THE DISSERTATION TOPIC	29
VII. ACKNOWLEDGMENTS.....	30

I. GENERAL DESCRIPTION OF THE DISSERTATION

§1. Necessity and significance of the research

The legal regime of the supervision over banking business (banking supervision) is a legal institute that has not been subject to full legal research in legal theory in Bulgaria. The same applies to several other problems related to the public legal framework of banking. Therein, our legal doctrine owes a lot to Prof. Valery Dimitrov. We can say that he laid the foundations of Banking Law as science and study discipline in our country. His habilitation thesis¹ is the starting point for any legal research in this field. This is due not only to the fundamental and rich comparative legal nature embodied in the mentioned research, but also due to the fact that a number of his achievements are implemented in the legal regulation of banking. The lack of lasting interest in this matter from the wider circle of legal researchers is understandable. This matter is an area of legal regulation that is strongly influenced by economic and socio-political factors. This feature turns the commented matter into an interdisciplinary challenge. Moreover, much of it is rarely subject of significant court cases, and this also reduces the interest of both legal practitioners and researchers. The analysis of this matter requires researching of issues that fall within the scope of various legal branches, but also exceed the boundaries of legal science. Sometimes it is necessary to enter into purely economic concepts, as well as into the sphere of economic history, which provides information about the origin and development of the dissertation topic. The analysis of the matter beyond the formal-legal "shell" through which it exists in the normative acts, allows understanding it as an objective reality. However, we should not forget that that this reality is modeled by the legal order. This is important to note, because legal theory analyzes the normative framework through its own approaches and arranges the countless legal norms in institutes and branches using its specific toolkit. This classification is for the purposes of legal theory and is dictated by the need of the jurists to categorize the vast legal framework within a reasoned and logically consistent system. This system is based on features of a legal nature and its construction cannot depend on other (for example, economic) bases. I am making this announcement, because one of the problems

¹ **Dimitrov, V.**, *Introduction to banking law. Commercial banking activity and its public legal regulation*. Sofia, Nova zvezda (bg.: **Димитров, В.**, 1996. Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба. С., Нова звезда: *in Latin transliteration*: Dimitrov, V., 1996. Vavedenie v bankovoto pravo. Targovskata bankova deynost i neynata publichnopravna uredba. S., Nova Zvezda).

considered in the proposed dissertation concerns the place of banking supervision (and the public legal regulation of banking) in the system of objective law, as well as its relations with close legal institutes. These are mostly theoretical problems, but they are of great importance for the development of legal science in the field of public (administrative) regulation and supervision over private business activity. That is why these problems relate to not only the given topic, but also other studies in the field of public legal regulation of private business activity.

The dependence of the dissertation topic on economic and socio-political factors determines the dynamics of its development. In contrast to classical legal institutes, which impress with their stability over time, the public legal regulation of banking - including banking supervision, is bound by the socio-political and economic system of the state. In this way the given topic arose as a research problem after the collapse of the socialist system in our country and the state banking monopoly. Nevertheless, in the conditions of the current economic system, the researched legal framework is also highly dynamical. An important reason for the dynamic in this field is the EU law. In the Bulgarian banking legislation, banking supervision is currently enshrined mainly in chapter XI of Credit Institutions Act (CIA), which is entitled "*Banking supervision*". In recent years, this regulation has undergone a serious renewal, dictated by several main circumstances. Some of them are a direct response to the global financial crisis of the end of the first decade of the current century. Then, under the influence of the new ideas of financial and economic science, began a process of re-evaluation of the public legal regime of banking. Current international regulatory framework developed by the Basel Committee on Banking Supervision, widely known as "Basel III" is also product of this events. Among the first innovations in the CIA are the implemented additional supervisory powers of the supervisory authorities. They are related to the regulation of the new capital requirements in Regulation (EU) No. 575/2013. At the same time, CIA was completed with the so-called *Macroprudential supervision*. Parallel to these events, the bankruptcy of one of the largest banks in Bulgaria (*Corporate Commercial Bank*) in 2014 led to important changes in the working regime and in the internal structure of the "*Banking Supervision*" Department of the *Bulgarian National Bank* (BNB). Shortly before that, the competence of the BNB *Governing Council* was significantly completed with the function of a credit institution restructuring authority. Again, under the influence of the EU law, in the CIA was canceled the possibility of placing banks under special supervision. Since October 2021 our country is part of the EU banking union, which radically transforms the supervisory function of the National Central

Bank. Significant changes in the CIA are also in force from the end of March 2022. They concern fundamental positions in the public legal regime of banking and even in the legal concepts of bank and banking activity (i. e. *banking business*). The changes reflected a few aspects of the dissertation topic. Although the outlined circumstances are only part of the changes that have occurred, they have the most significant effect on the current public legal framework of banking. Significant changes are also expected after accession of our country to the *Eurozone*. On this background, the papers, which analyzes the separate aspects of banking supervision, will be incomplete if they are not based on a comprehensive legal conception. This is precisely the *reason* for me to present this dissertation, which offer a complete *legal theory* of the banking supervision.

§2. Development of the legal literature on the dissertation topic

The matter of banking supervision is primarily analyzed in the financial and economic literature. Economic theory, however, looks at this matter from a different point of view. It focuses on banking risks, their identification and management, capital adequacy, liquidity, etc. That it is a purely economic focus of attention that does not (and is not intended to) answer the legal questions, occurring in this matter. The task of legal science is to analyze banking supervision as a *legal phenomenon*. From legal point of view, supervision is a *function (competence)*, a system of *legal relations* and a set of *legal proceedings*. That is why, in the context of the given topic, legal science and economics complement each other, describing the contours of one phenomenon, but from different angles.

In our legal literature, banking supervision find place in financial and banking law courses. For this reason, in *Law Faculties* in our country, it is discussed mainly in the lecture courses on the special part of financial law, but also within the frame of the optional discipline of banking law. Prof. Valery Dimitrov has given the most significant attention to this topic in his already cited work from 1996 (*see footnote №1*). In the same year, on the given theme in our legal literature also appeared an article by Prof. Chudomir Goleminov. (*Goleminov, Ch., 1996. Legal regulation of banking supervision. Financial and tax control, No. 12, pp. 3-6; - Големинов, Ч., 1996. Правна уредба на банковия надзор. Финансово-данъчен контрол, №12, с. 3-6; Goleminov, Ch., 1996. – in Latin transliteration: Pravna uredba na bankoviya nadzor. Finansovo-danachen kontrol, №12, s. 3-6.*). In the textbook, entitled "Banking law", published in 2021 by Prof. V. Dimitrov, he again discusses on the legal framework of banking supervision (*Dimitrov, V., 2021. Banking law.*

S., UNWE publ., pp. 93-111; - Димитров, В., 2021. Банково право. С., ИК-УНСС, с. 93-111; – in Latin transliteration: Dimitrov, V., 2021. Bankovo pravo. S., IK-UNSS, s. 93-111). Several another researcher also pays attention on certain aspects of banking supervision. Without claiming to be exhaustive, I will point out some standout titles. First should be mentioned Prof. Sasho Penov, who in his study course on financial law - special part, pays considerable attention to banking supervision (see **Penov, S., 2020. Financial law. Special part - study course. S., "St. Kl. Ohridski" publ.**; - Пенев, С., 2020. Финансово право. Специална част – учебен курс. С., УИ „Св. Кл. Охридски“; – in Latin transliteration: Penov, S., 2020. Finansovo pravo. Spetsialna chast – ucheben kurs. S., UI „Sv. Kl. Ohridski“). Banking supervision is the subject of review also by Prof. Ivan Stoyanov (**Stoyanov, Iv, 2014. Financial law. S., Ciela, pp. 362-371**; - Стоянов, Ив., 2014. Финансово право. С., Сиела, с. 362-371; – in Latin transliteration: Stoyanov, Iv., 2014. Finansovo pravo. S., Siela, s. 362-371), as well as by Prof. Strashimir Kuchev (**Kuchev, St., 2004. Financial law. S., Listra, pp. 322-332**; - Кучев, Ст., 2004. Финансово право. С., Лустра, с. 322-332; – in Latin transliteration: Kuchev, St., 2004. Finansovo pravo. S., Listra, s. 322-332). Doc. Dr. Savina Mihailova-Goleminova analyzes the nature of supervisory legal relations and the legal branch nature of banking supervision (**Mihailova-Goleminova, S., 2020. Financial control. Society and Law, No. 1, p. 53-54**; - Михайлова-Големинова, С., 2020. Финансовият контрол. Общество и право, №1, с. 53-54; – in Latin transliteration: Mihaylova-Goleminova, S., 2020. Finansoviyat kontrol. Obshtestvo i pravo, №1, s. 53-54). Banking supervision, albeit briefly, is also commented by Prof. M. Bobatinov (**Bobatinov, M., 2000. Banking Law. S., Jurispress, pp. 253-256**; - Бобатинов, М., 2000. Банково право. С., Юриспрес, с. 253-256; – in Latin transliteration: Bobatinov, M., 2000. Bankovo pravo. S., Yurispres, s. 253-256). I should mention and a one dissertation defended in May 2022 at the Higher School of Security and Economics (Plovdiv). Although it is a study in professional direction 3.8 (Economics), its topic "Banking supervision in the European Union" (by **Kanelova, L.**) implies an analysis of the European regulatory framework in this area. For this reason, I add the mentioned dissertation to the legal literature related to banking supervision. Our legal doctrine has also paid attention to some aspects of banking supervision. For example, supervisory competence is the subject of analysis in an article by Prof. Valery Dimitrov from 1993 (**Dimitrov, V., 1993. Legal regulation of supervisory competence exercised by the authorities of the BNB. Banking Review, No. 3 (1993)**; Димитров, В., 1993. Законова уредба на надзорната компетентност, упражнявана от органите на БНБ. Банков преглед, №3; – in

*Latin transliteration: Dimitrov, V., 1993. Zakonova uredba na nadzornata kompetentnost, uprazhnyavana ot organite na BNB. Bankov pregled, №3). More attention is drawn to the figure of the conservator (quaestor) and the regime of the conservator's supervision (see **Georgiev, Vl., 1994. The legal position of the conservator according to the Banks and Credit Activity Act. Contemporary Law, No. 5 (1994); - Георгиев, Вл., 1994. Правното положение на квестора според Закона за банките и кредитното дело. Съвременно право, №5 (1994); – in Latin transliteration: Georgiev, Vl., 1994. Pravnoto polozhenie na kvestora spored Zakona za bankite i kreditnoto delo. Savremenno pravo, №5 (1994); Goleminov, Ch., 1996a. On the legal framework of conservators and bank bankruptcy. Financial and tax control, No. 10 (1996); - Големинов, Ч., 1996а. Относно правната уредба на квесторите и на банковата несъстоятелност. Финансово-данъчен контрол, №10 (1996); – in Latin transliteration: Goleminov, Ch., 1996а. Otnosno pravната uredba na kvestorite i na bankovata nesastoyatelnost. Finansovo-danachen kontrol, №10 (1996); Tadzher, V., 1997. The conservator - a new subject of commercial law. Contemporary law, No. 2 (1997); - Таджер, В., 1997. Квесторът – нов субект на търговското право. Съвременно право, №2 (1997); – in Latin transliteration: Tadzher, V., 1997. Kvestorat – nov subekt na targovskoto pravo. Savremenno pravo, №2 (1997); **Georgiev, Vl., 2000. The Legal Status of the Conservator in Banking Law. Commercial Law, No. 2 (2000); - Георгиев, Вл., 2000. Правно положение на квестора в банковото право. Търговско право, №2 (2000); – in Latin transliteration: Georgiev, Vl., 2000. Pravno polozhenie na kvestora v bankovoto pravo. Targovsko pravo, №2 (2000). To these articles may be added some mine studies, which I have published in connection with my work on this dissertation - see **Bashov, S., 2022. On the legal figure of the conservator under the Credit Institutions Act. Commercial and Obligation Law, No. 6 (2022); (bg.: Башов, С., 2022. Относно правната фигура на квестора по Закона за кредитните институции. Дайджест „Търговско и облигационно право“, №6 (2022); – in Latin transliteration: Bashov, S., 2022. Otnosno pravната figura na kvestora po Zakona za kreditnite institutsii. Daydzhest „Targovsko i obligatsionno pravo“, №6 (2022). I must mention two more titles which directly relate to the topic of the present work and which I published in connection with my work on it: **Bashov, S., 2020. Banking supervision as specialized administrative control. Business and Law, No. 2 (2020); (bg.: Башов, С., 2020. Банковият надзор като специализиран административен контрол. Бизнес и право, №2 (2020); – in Latin transliteration: Bashov, S., 2020. Bankoviyat nadzor kato spetsializiran administrativen kontrol. Biznes i pravo, №2 (2020), as well*********

as *Bashov, S., 2021. Liability for damages under Art. 79, para. 9 CIA. Commercial and Obligation Law, No. 9 (2021)*; (bg.: *Башов, С., 2021. Отговорността за вреди по чл. 79, ал. 9 ЗКИ. Търговско и облигационно право, №9 (2021)*); – in Latin transliteration: *Bashov, S., 2021. Otgovornostta za vredi po chl. 79, al. 9 ZKI. Targovsko i obligatsionno pravo, №9 (2021)*. The second of the cited titles, however, concerns a topic that is outside the scope of this dissertation. As will be specified in the next point, the dissertation focuses on fundamental issues that have remained debatable, controversial, or completely untouched in the existing legal literature. The problem of supervisors' liability is also debatable but deserves a separate study.

§3. Object, subject, and task of the research

The object of research of this dissertation is the legal regime of supervision over banking business (*i. e. banking supervision*). The subject of research can be divided into several main areas: (a) legal-branch nature of banking supervision as a legal institute; (b) banking supervision as a type of legal supervision; (c) supervisory competence; (d) supervisory legal relations and proceedings. For the analysis of the thus formulated subject, the dissertation sets itself the following tasks: *The first task* is to find the place of banking supervision in the system of objective law. For this purpose, it should be revealed the legal nature of the norms whose obeying is ensured by banking supervision. In addition, the public legal regime of banking should be compared with financial regulation and financial control. *The second task* is to highlight the hallmarks of banking supervision as legal supervision. For this purpose, the dissertation analyzes legal content of the concept of "banking system", within which banking supervision is exercised; Dissertation also analyzes the relation between the regulatory and supervisory part of banking legislation and compares banking supervision with centralized administrative control. *The third task* is to reveal the content and scope of supervisory competence. For this purpose, the competence of the supervisory authorities must be distinguished from the legal personality of the supervisory institution (the Central Bank). *The fourth task* is to reveal the nature of the supervisory relations and supervisory proceedings. For this purpose, banking supervision must be analyzed as a legal relations and procedures; Dissertation discloses the legal status of the supervisory authorities and the supervisory institution; the research categorizes the addressees of the supervisory competence, as well as analyzes the scope of the supervised object. *The fifth and final task* of the dissertation is to compare banking supervision with close legal institutes.

§4. Purpose, approaches and methods of the research

By solving the tasks, mentioned above, the dissertation *aims to reveal the legal nature of banking supervision as a type of specialized administrative supervision*. The dissertation *aims to offer examples of improvement of the legislation*, as well as *to support the judicial practice* in its interpretation and application. To achieve the marked purposes, the research methods and approaches are important. The dissertation is based on the *legal-dogmatic, legal-branch* and *systemic* approach. The legal-dogmatic approach reveals the essence of the studied phenomena as components of the legal system. Through the legal-branch approach, the research subject is reviewed through the prism of its legal branch nature. The systemic approach requires the study of the subject to be analyzed through the prism of its consistent realization as a social phenomenon. In this regard, banking supervision is reviewed in its inseparable relationship with the regulation of banking activity. From the standpoint of the described approaches, the dissertation research solves the set tasks through the scientific methods in legal science. First, this is the *legal (normative)* method, which I accept as the main tool in legal science. Subsidiary methods, used in the research, are the *historical* and *comparative* methods.

§5. Scope and structure of the dissertation

The dissertation has 304 standard pages (*Times New Roman, 12, 1.5*), of which the main text occupies 281 pages. To the dissertation is attached a list of used abbreviations and cited literature. About 163 literary sources in Bulgarian, English, Russian and French languages are cited, as well as several official documents - including a report on Bulgaria of the *International Monetary Fund*, a report of the *Chamber of Audit (Bulgaria)*, and a plan of the *Central Bank* for reforming and developing “*Banking Supervision*” Department. It has been analyzed legal acts of the Bulgarian courts, as well as legal decisions of the EU Court and the ECHR.

II. TABLE OF CONTENTS OF THE DISSERTATION

ACKNOWLEDGMENTS	I
LIST OF ABBREVIATIONS	II
INTRODUCTION	V

Relevance and significance of the research.....	V
Development of the legal literature on the given topic.....	VII
Object, subject and tasks of the research.....	XIX
Purpose, approaches and methods of the research.....	X
Structure of the study.....	XII
CHAPTER I. BANKING SUPERVISION IN THE SYSTEM OF OBJECTIVE LAW.....	1
Section 1. Approaches to determining the place of banking supervision in the system of objective law.....	1
Section 2. The public legal regime of banking and financial law.....	10
§1. Brief overview of the legal regime in 1947-1990.....	10
§2. Distinction of the current legal regime from the financial legal regulation.....	14
2.1. Public finances and public fundraising.....	17
2.2. Financial regulation and guarantee of deposits in banks.....	21
2.3. Financial regulation, extraordinary public financial support and government financial stabilization tools.....	22
2.4. Financial regulation and prudential regulation and supervision.....	26
Section 3. Banking supervision as an institute of administrative law.....	33
CHAPTER II. BANKING SUPERVISION AS A TYPE OF LEGAL CONTROL.....	38
Section 1. The specialized administrative control over the business activity.....	38
§1. Legal cause for subjecting the private activities to an administrative legal regime.....	39
§2. Specifics of administrative control (supervision) over business activity.....	42
2.1. Banking supervision as an administrative supervision over banking activity.....	45
§3. On the concepts of "control" and "supervision".....	47
Section 2. Banking supervision as a quasi-centralist control.....	49
§1. Banking system.....	50
§2. Correlation between administrative regulation and administrative supervision over banking activity.....	61
§3. Banking supervision and centralized administrative control.....	67
CHAPTER III. BANKING SUPERVISION AS A COMPETENCE.....	77

Section 1. Distinction between the competence of the banking supervision authorities and the legal personality of the BNB as a legal entity.....	77
Section 2. General characteristics of supervisory competence.....	84
§1. Tasks of the supervisory competence.....	84
§2. Content of supervisory competence.....	93
2.1. Powers of supervisory review.....	93
2.2. Powers of supervisory impact.....	100
A. Permissive-restrictive supervisory powers.....	101
B. Other powers of supervisory influence.....	121
Section 3. Supervisory competence in the conditions of the EU banking union.....	130
CHAPTER IV. BANKING SUPERVISION AS A LEGAL RELATION AND LEGAL PROCEEDINGS.....	141
Section 1. General characteristics of the supervisory legal relation and proceeding.....	141
§1. Specifics related to the issuance of individual administrative acts in the supervisory process.....	150
Section 2. Authorities and institutions of banking supervision.....	160
§1. The Central Bank as a supervisory institution.....	161
1.1. BNB as a supervisory institution in the conditions of the EU banking union.....	173
§2. Banking supervision authorities.....	177
2.1. The conservator (quaestor) in banking supervision.....	182
Section 3. Object and subject of banking supervision.....	193
§1. Banking activity as an object of banking supervision.....	194
1.1. Relationship between the concepts of "banking activity" and "banking transactions"	203
§2. The activity of the bank as an object of banking supervision.....	207
2.1. Banking risks.....	214
Section 4. Addressees of banking supervision.....	223
§1. Commercial banks and the persons, connected to them.....	226
1.1. Commercial banks and their branches.....	226
1.2. Derivative addressees of banking supervision.....	232
§2. The persons for whom there is information that they carry out banking activities without permission (license).....	240

CHAPTER V. DISTINCTION OF BANKING SUPERVISION FROM OTHER LEGAL FIGURES.....	244
Section 1. Banking supervision and other supervisory functions performed by the bodies of the BNB.....	244
§1. Banking supervision and supervision of financial institutions under Art. 3a CIA.....	244
§2. Banking supervision and macroprudential supervision.....	250
§3. Banking supervision and payment supervision.....	253
Section 2. Banking supervision and other types of control exercised over banks and banking activity.....	257
§1. Banking supervision and internal banking control.....	257
§2. Banking supervision and external audit control.....	259
Section 3. Comparison of banking supervision with other related legal figures.....	260
§1. Banking supervision and bank restructuring regime.....	260
§2. Banking supervision and financial supervision under the FSCA.....	266
CONCLUSION.....	270
LIST OF CITED LITERATURE.....	275

III. BRIEF DESCRIPTION OF THE CONTENT OF THE DISSERTATION

INTRODUCTION

The *introduction* of the dissertation explains the importance and necessity of the analysis of banking supervision from the position of legal science. It is reviewed the development of the legal literature on the given topic. The object, subject, purposes, tasks and methodology of the research are defined. The entire exposition of this introductory part is placed at the beginning of this abstract.

CHAPTER I

The first chapter of the dissertation is entitled "*Banking supervision in the system of objective law*" and is structured in *three sections*. **The first section** analyzes the approaches in determining the place of banking supervision in the system of objective law. The different approaches

adopted by the authors determine the different views on this issue. The separate author's opinions are grouped into two main groups according to whether the researchers relate the analyzed legal framework to the financial legal branch or not. The author of the dissertation agrees with the authors, according to whom the matter under consideration *is not* part of financial law. The main methodological point of this position is the view that the subject of modern financial law, which in the conditions of the socialist state was extremely broad, today is limited to the components to which the current legislation gives the quality of *public finances*. This conclusion is based on the so-called *legal conception of finance*, according to which the term *public finance* coincides in content with the term *financial regulation* and *financial system*. Based on the legal conception of finance, the first section concludes that banking supervision is neither a type of financial control nor any other type of control (supervision) over the financial system. It is pointed out that the views of the other group of authors, who consider this matter as a component of financial law, are based on an economic and not on a legal (i.e. *normative*) criterion in determining the subject of financial law. It is well known that the economic science does not distinguish between *money* and *finance* in the way that legal science distinguishes these two concepts. For this reason, economists use the term finance as a synonym for money. From this point of view, for economic science, the money of the companies and the money of the State are always referred to the term *finance* (respectively *corporate finance* and *public finance*). For legal science, however, corporate finance (such as bank finance) is subject to commercial legal relations and is regulated by commercial (*not financial*) law. From this point of view, the supervision exercised over banks (banking supervision), according to legal science, is not a type of financial control. From the point of view of the legal science, banking supervision is a supervision exercised over merchants, who carry out banking business, and it is not kind of supervision over the system of public finance. Based on this, the dissertation supports the thesis that the legal framework of the banking supervision is not part of the financial legal branch. In **the second section**, the public legal regulation of banking is compared with the financial legal regulation. The section is divided into *two paragraphs*. *The first* one analyzes the legal regulation of banking in the period 1947-1990. It explains why in the era of socialism banking regulations are part of financial law in contrast to the current public legal regime. *The second paragraph* compares current legal regime with financial legal regime and point out the different between them.

The conclusions of the analysis are presented in the **third section**. In this section, it is summarized that the public legal regulation of banking activity (banking business) does not regulate financial relations, which are related to formation, balancing and spending of funds belonging to the public finances. Nor does it regulate organizational relations serving to these financial relations. Given this, it is assumed that the legal norms constituting the regulatory regime of the banking supervision do not have the character of either money or organizational financial legal norms. The conclusion is that the analyzed legal framework of banking has an administrative nature, is aimed at regulating and minimizing the risks inherent in banking activity and has a protective nature. It aimed to protect bank depositors, with whose funds commercial banks operate. From a legal point of view, the above circumstances are important for clarifying the legal nature of banking supervision. The conclusion is that banking supervision is an institute of administrative law and more specifically of the special sub-branch called *administrative regulation and administrative control (supervision) over business activity (also defined by some authors in Bulgaria as "public commercial law")*.

CHAPTER II

The second chapter of the dissertation is entitled "*Banking supervision as a type of legal control*" and is structured in *two sections*, each consisting of *three paragraphs*. **The first section** is related to the specialized administrative control over the business activity, which legal framework is in *Act Restricting Administrative Regulation and Administrative control over business activity*. The dissertation pays attention to this control, because one of the author's theses is that the legislation builds banking supervision as a type of this kind of administrative control. It is also analyzed the legal cause for the administrative regulations of private business such as the banking business. It is pointed out that the administrative regulations and administrative supervision over private business aim to protect the public interest. For example, banking activity is related to the so-called banking risks, which pose a danger to society and the State. These risks give rise to the need to create guarantees that banks will carry out their activities within reasonable and socially acceptable risk limits. The creation of such guarantees is also a constitutional obligation of the State (art. 4, para. 2 CRB). This gives to the State legitimacy to intervene in the private sphere by determining the order in which certain social relations should develop. It is pointed out that all kind of specialized administrative control can be divided into two large groups, according to their object. The object of the first group is a certain state activity, and the exercised control extend

inside the system of state administration (*extra-departmental administrative control*). The second group, which covers banking supervision, includes the types of control that have as their object the public-regulated private activity of the individuals (in this case, banking activity). In accordance with the derived conception, the dissertation examines the features of administrative control over private business activity and offers a new definition of the concept of "*specialized administrative control*". At the conclusion of the first section, the dissertation examines bank supervision as a type of State function and comments on the distinction traditionally maintained in the theory between the concepts of "*control*" and "*supervision*". It is concluded that although it is widely shared in the doctrine, this distinction is not observed in the legislation, and the use of the terms "*control*" and "*supervision*" in the normative acts is a matter of a normative approach. In **the second section**, the dissertation reviews the concept of *banking system*. It is emphasized that the banking system is fundamentally different from the administrative structures, which are pyramidal management systems. However, the banking supervision exercised within the banking system is like the administrative supervision, exercised in the centralized administrative structures (*interdepartmental administrative control*). For this reason, the dissertation makes a comparison between banking supervision and centralized (internal) administrative control. They are compared in terms of their *scope, methods, competence, and tools for supervisory impact*.

CHAPTER III

The third chapter is entitled "*Banking supervision as a competence*" and is structured in three sections. In **the first section**, it is made a distinction between the competence of the banking supervision authorities and the legal personality of the BNB as a legal entity. The analysis begins with the finding that in the legislation and in the judicial practice, the competence of the supervisory authorities is mixed with the legal personality of the BNB, which is a legal person (entity) and a state institution. Therefore, the competence, which is only applicable to the state authorities, is attributed as a legal quality to the Bulgarian National Bank. Along these lines, in the legislation and in the court practice Central bank is completely wrong defined as a state authority (state body) instead of a state institution. Shortly, the thesis proves that the quality "state authority" is applicable to certain bodies of the Central Bank (such as its Governing Council). But the Central bank itself, as a legal entity, has the quality of a state institution, not a state authority. Therefore, the supervisory competence is inherent in certain bodies of the Central Bank, and not to the Central Bank as a legal entity. The dissertation substantiates not only the theoretical, but also the practical value of

precisely distinguishing the two qualities (“*authority*” and “*institution*”). Attention is also paid to the specific legal position of the banking supervision authorities. On the one hand, they are bodies of the Central bank as a legal entity, and on the other hand, they act on behalf of the state as state authorities. In the first case, through their actions and declarations of will, the civil legal personality of the central bank is realized. In the second case, they carry out executive activity, which is assigned to them by public legal regime of the banking business. In different hypotheses, their declarations of will are of different legal nature. In one, they act on behalf of the state and express state imperium, and in the other, they act on behalf of the Central bank as a legal entity. This analysis leads to one of the conclusions of the dissertation, namely, that the legal personality of the BNB can appear as the subject of some "post-supervisory" relations, in which the application of supervisory impact is mediated by the legal personality of the Central bank. This shows that the quality of the legal entity and the quality of the state authority do not compete, they do not oppose each other, and they closely interact with a view to achieving the goals of the Central bank.

After the above preliminary clarifications, the **second section** of this chapter discusses the legal nature and the content of supervisory competence. *The first paragraph* of this section underlines three main tasks assigned to supervisory competence. *The first* task is expressed in ensuring the functioning of the licensing regime of banking business. This task has two manifestations: (1.1) issuance and revocation of banking licenses; (1.2.) protection of the license regime. *The second main task* mainly affects entities licensed to carry out banking business (commercial banks). In relation to them, the supervisory function is oriented towards permanent monitoring and control to ensure their legal and proper management, which, if necessary, is provided through a certain supervisory impact. This also protects the interest of bank depositors, who are directly interested in prudently functioning of the banks. In this way, banking supervision also fulfills a fiduciary function, because it must indirectly protect the rights and interests of depositors. *The third main task* of supervisory competence is to ensure the stability of the entire *banking system* and, respectively, to protect *national security*. Against the background of the main tasks outlined in this way, some borderline moments are further indicated, which the dissertation explains are not tasks of banking supervision. It is argued that the supervisory competence does not have the task of: (1) thwarting the failure of commercial banks; (2) to replace the bodies of the banks in making operational decisions concerning its activity; (3) to turn the banking supervisory authorities into jurisdiction resolving disputes between banks and their counterparties.

The *second paragraph* of this section discusses in detail the content of supervisory competence (the set of *supervisory powers*). The supervisory powers are grouped into two groups: (1) *Powers of supervisory review (monitoring and inspection powers)*; (2) *Powers of supervisory impact*. The powers of supervisory impact are also grouped into two groups: (2.1.) *Permissive-restrictive supervisory powers* and (2.2.) *Other powers of supervisory impact*. It is concluded that the permissive-restrictive power of the supervisory authorities shapes the contours of banking supervision as a legal institute. This conclusion stems from the fact that these powers broadly outline banking supervision as a type of legal control. They show in an undoubted way that the bodies of the BNB act as state authorities charged with state power functions. In line with this, the analysis emphasizes that effective supervisory impact implies, in certain situations, that these powers shall be combined with other powers of supervisory influence. To achieve the tasks of banking supervision, it needed to be applied flexible measures within the framework of the outlined supervisory mechanism. In many hypotheses, these tasks can be achieved without depriving the supervisory addressees of rights they have already acquired earlier, as well as without imposing individual prohibitions or restrictions on their activities. In other cases, such measures would prove to be insufficient, and it will be necessary to accompany them with additional measures of supervisory impact. This shows that permissive-restrictive supervisory powers are often supplemented or supported by the other groups of supervisory powers which are the subject of analysis in a separate section entitled '*Other supervisory powers*'. Among the permissive powers, the main place is occupied by the *license* for banking business, the *permits* and *approvals* issued by the supervisors, including the acts called in CIA "*coordination*". The main representatives of the *restrictive* powers are the *refusals*, *prohibitions* as well as the powers by which the supervisors *revoke* the rights of the supervisory addressees acquired earlier. The *other powers* of supervisory impact are arranged in the following groups: *mandatory prescriptions*; *referral to other public authorities*; *initiation of administrative penalty proceedings*, *public informing*, as well as the special group called "*subrogation powers*".

The **third section** of this chapter analyzes supervisory competence in the context of the *Banking Union* of the EU. It is made a general description of the Banking Union and the regime of the so-called *close cooperation*, envisaged as a voluntary form of participation in this union for the countries outside the Eurozone. The challenges that this close cooperation gives rise to both theory and regulations, as well as judicial and banking practice are highlighted.

CHAPTER IV

The fourth chapter is entitled "*Banking supervision as a legal relationship and legal procedure*" and is structured in four sections. **The first section** is devoted to the general characteristics of *supervision* as a *legal relationship* and *legal procedure*. It is pointed out that the supervisory proceeding as a dynamic factual composition is an expression of a chain of juridical facts giving rise to separate supervisory *legal relations*. Their successive transformation into *reality* takes place in a *supervisory process*. The marked phenomena have a *procedural* nature, and within them are prepared certain supervisory acts. However, banking supervision is also based on the so-called *general (general regulatory)* legal relations, which are justified as legal phenomena in the *general theory of law*. Theoretically, the analysis shows that the supervisory legal relationship is ultimately an *administrative legal relationship*. The supervision is an expression of executive activity and is covered by the narrow concept of state management. The active party in supervisory relations is the supervisory authorities, and the passive party is the subordinated (supervised) persons and organizations. Exercised supervisory competence produces specific legal (supervisory) relations. The supervisory powers are realized in supervisory legal relations. Their consistent implementation forms the *supervisory process*. Supervisory review powers form the first stage of the supervisory process and supervisory impact powers form the second stage.

Collectively, all supervisory relations are categorized as *primary* and *additional*. *The primary* ones arise between the *supervisory authorities*, on the one hand, and the *supervisory addressees*, on the other hand. In the so-called *additional supervisory relations*, take part various persons who are not initially the target of banking supervision - for example, the experts who are appointed to reviewing stage of the supervisory process, as well and other government bodies – when is requested assistance from them for certain supervisory actions (for example, when supervisors carry out some inspections, they can request assistance from the authorities of the Ministry of Internal Affairs). If all primary supervisory relations are *vertical legal relations*, several additional supervisory relations are *horizontal legal relations*. Such, for example, are those that arise between the supervisory authority and other state authorities engaged in the supervisory process. Only the *primary* supervisory relations are categorized into *reviewing* and *impacting*. The first ones precede the adoption of authoritative *statements of will*, which have the character of *individual administrative acts* and are management *decisions*.

A significant place in the first section of this chapter is occupied by the independent paragraph entitled "*Specifics related to the issuance of individual administrative acts in the supervisory process.*" Here, the analysis focuses on some practically features of the supervisory process. They are examined in the following sequence: (1) initiative for the issuance of individual administrative acts in the supervisory process; (2) preliminary execution of the individual administrative acts in the supervisory process; (3) the requirement to motivate the individual administrative acts in the supervisory process; (4) the procedure by which the supervisory proceedings are developed, as well as (5) the special requirements for notification of the supervisory acts.

The second section analyzes the authorities and institutions of banking supervision. The first paragraph of this section is devoted to the Central bank as a supervisory institution. The legal position of the BNB as a Central bank is analyzed, as well as the very concept of "central banking", which includes banking supervision as a function. It is explored the unique feature of the Central bank as a state institution. In the person of the central bank, the qualities of "state authority" and "legal entity" are so combined that one without the other they could not fulfill the tasks for which they were created. Thus, in the unique legal status of the BNB, the legislator constructed a sui generis legal figure. This specific figure is programmed by its subject, described in the doctrine by the concept of "central banking". Banking supervision is also part of this concept. It is noted that historically supervisory function arose from another important function of the Central bank: it is the "lender of last resort" function. Since the Central bank fulfills this role, from the early stages in the development of central banking it was considered fair that it should monitor and evaluate the condition of commercial banks. Only then the Central bank could decide whether it is worth to provide financial assistance in case one of them got into trouble.

In this paragraph, the current structure of the "Banking Supervision" Department of the BNB is also analyzed. It is also considered the changes in it, which occurred in connection with the participation of our country in the EU Banking Union.

The second paragraph of the section concerns the legal status of supervisory authorities. The organizational structure of banking supervision includes a system of authorities entrusted with the exercise of supervisory competence. The competent authorities are categorized according to the competence they exercise. Thus, they are divided into authorities exercising reviewing or im-

impact powers. Supervisory impact is the power of both national and supranational supervisory authorities. But since our country participates in the Banking Union of the EU under conditions of *close cooperation*, in practice the supervisory competence takes an external expression only through the acts of the national supervisory authorities. In other words, the role of the supranational bodies remains somewhat hidden or, more precisely, internal. In an independent exposition of this section, the dissertation also pays more special attention to the figure of the conservator in banking supervision.

The third section is devoted to the object of banking supervision. The analysis in the first paragraph begins with the finding that the term "banking supervision" designates a specific legal control over the persons, who maintain banking business (mainly commercial banks). Accordingly, the dissertation defends the thesis that there is a functional dependence between the concepts of bank, banking business and banking supervision. At the center is the banking business, as the other two arise from it. The banking business confers the status of "bank" on the person who has the right to carry out it, and for its lawful fulfilling, banking supervision is exercised. The central place of banking business as an object of banking supervision is the reason for its detailed analysis in the dissertation. In a separate statement of this paragraph, banking business is distinguished from the concept of banking transactions. The conclusion is that the concept of "banking business" is a concept of the public legal regime of banking, while banking transactions are a phenomenon of private (commercial) law. In the legislation, the first one is used to name a result that activates the public regulation in the CIA (and it has a protective nature). The term "bank transactions" under Art. 1, para. 1, item 7 of the Commerce Act, as well as the banking transactions in chapter XXIX of the Commerce Act, are of a different nature. Banking transactions are declarations of will by one or more entities, while banking business is the result of banking transactions.

In *the second paragraph* of this section, banking activity (business) is compared with the concept of "activity of the bank". It is emphasized that the concepts of banking activity and the activity of the bank determine the entire normative scope of the CIA, but although they are largely similar, they do not completely overlap. In terms of content, the second is broader. The analysis shows that the banking supervision over the banks covers their entire activity and is not limited to the banking business carried out. In a separate statement of this paragraph, attention is also paid to the main banking risks institutionalized in the normative acts.

The fourth section is devoted to the addressees of banking supervision. The analysis is based on the understanding that banking supervision is the supervision of banking activity (banking business). The supervisory addressees are divided into two main groups. The criterion is whether they exercise the supervised activity lawfully or not. These are commercial banks (on the one hand) and intruders of the banking license regime (on the other hand). Banks are categorized as *main addressees*, since the only and sufficient condition for exercising supervision over them is the available banking quality. The analysis shows, however, that the supervision of banks also extends to certain persons who are connected to them. They are defined as *derived supervisory addressees* and are also divided into two groups. One of them is formed by the persons who can influence the behavior, condition, and status of the bank. This group includes all those who manage or exercise some control over the bank. Persons in this group are the addressees of both powers of supervisory review and powers of supervisory impact. Depending on the degree of influence that individuals can have on the bank, the spectrum of supervision over them is different. With respect to some of them, the supervision is preliminary, and the relevant persons have the status of a supervisory addressee even before they acquire any formal legal relationship with the banking company. In other cases, supervision is only follow-up. The second group of derivative addressees is formed by legal entities related to the bank (their subsidiaries or those under their control, including those performing outsourced activities for them).

Here we observe a group of persons controlled in some way by the bank or those who are executors of their activities. They are also covered by banking supervision. What is special about them is that they are the addressee only of powers for supervisory review. After these preliminary remarks, this section devotes separate and detailed attention to the individual targets of banking supervision (both main and derive).

CHAPTER V

The fifth chapter of the dissertation is entitled "*Distinction of banking supervision from other legal figures*" and is structured in *three sections*. The **first section** compares banking supervision with other supervisory functions performed by the authorities of the BNB. It is situated in *three paragraphs*. The *first* one examines the relationship between banking supervision and the supervision of *financial institutions* under Art. 3a CIA. The dissertation argues that the supervision of these financial institutions is not part of banking supervision. The thesis is based on the view

that banking supervision is supervision of banking activity (banking business), and the mentioned financial institutions do not perform such activity. *The second paragraph* distinguishes banking supervision and so-called *macroprudential supervision*. It is argued that macroprudential supervision is distinguished from the concept of *administrative control* under Act Restricting Administrative Regulation and Administrative Control over Economic Activity. While banking supervision is administrative control within the meaning of this act. The concept of administrative control under mentioned legal act (as a banking supervision) ensures compliance with legally introduced rules for carrying out a certain business activity. This activity is the main object of legal control. The specific objectives of macroprudential supervision are aimed at preventing or reducing systemic risks, as well as identifying and limiting the manifestation of macroeconomic factors threatening the stability of the entire system. The object of macroprudential supervision here is the banking system and the reflections of macroeconomic processes on it. The concept of administrative control under mentioned legal act (incl. banking supervision) ensures compliance with legally introduced rules for carrying out a certain business activity. This activity is the main object of legal control. But the specific objectives of macroprudential supervision are aimed at preventing or reducing systemic risks, as well as identifying and limiting the manifestation of macroeconomic factors threatening the stability of the entire system. The object of macroprudential supervision here is the banking system (not banking business) and the reflections of macroeconomic processes on it. In this way, macroprudential supervision manifests itself not so much as legal control, but as a financial and economic analysis of ongoing processes, as well as their impact on the banking system.

In the *third paragraph*, banking supervision is compared with *payment supervision*. It is accepted that, like banking supervision, *payment supervision* is also a specialized administrative control within the meaning of Act Restricting Administrative Regulation and Administrative Control over Economic Activity, and this determines the significant similarities between it and banking supervision. Apart from a functional aspect, they are also similar in that the supervisory competence in both cases is assigned to the bodies of the Bulgarian National Bank. However, there are significant differences between them. The main difference is due to the different object with respect to which they are directed. Payment supervision is exercised over a range of activities related to the organization and implementation of the non-cash payment process in the economy. A large part of these activities is a segment of the non-exclusive banking activity and can be performed by

any commercial bank, but they can also be subject to a special category of legal entity who are not commercial banks. In this sense, the analysis highlights the importance of payment supervision to ensure that these entities will not become hidden depositors (bankers).

The **second section** compares banking supervision with internal banking control and *external audit control*. The similarities expressed by the common object stand out, as well as the differences between them. In **the third section**, banking supervision is compared with the *bank restructuring regime*, as well as with the financial supervision carried out by the Financial Supervision Commission. The thesis maintains that restructuring is a regime that stands between banking supervision and bank bankruptcy.

CONCLUSION

In the conclusion of the dissertation, the author summarizes the main conclusions and results of the research. This concluding part is also included in the next chapter of this abstract.

IV. MAIN FINDINGS OF THE DISSERTATION

The conclusion of the dissertation includes the results of the research. First, it should be noted that *banking supervision is supervision over banking business (banking activity)*. Banks are the main subject of banking activity. That is why banking supervision is also supervision over activity of the banks. The terms "supervision over banking activity", "supervision over banks" and "supervision over activities of the banks" used in the CIA always refer to banking supervision. It is true that only banks have the right to carry out banking activity, but this does not mean that the terms "*banking activity*" and "*activity of the banks*" (or *bank activity*) are identical. The term "activity of the bank" is broader than "banking activity" and covers all activities, that arises in the bank. *Banking activity as a legal term refers only to taking deposits or other repayable funds from the public and to granting credits or other financing for account and at risk of the bank*. However, the banking business lies at the basis of the activity of any bank, and it is the only reason why its entire activity and structure fall within the scope of banking supervision. From this point of view, there is a functional dependence between the terms *bank*, *banking business (banking activity)* and *banking supervision*. At the center is the banking business. Banking business gives a *banking qual-*

ity to the person who has the right to carry out it and obeying the legal regulation during its exercising is ensured by banking supervision. Banking supervision is built as an institute of the administrative law and, more specifically, of the special sub-branch called *administrative regulation and administrative control over business activity* (sometimes also defined in the literature as *public commercial law*).

Banking supervision plays a key role in the stability of the banking system of any country. Its significance is predetermined by the tasks that the legislator assigns to the supervisory competence. They express the State's concern to protect the property of its citizens and national security (in general). In this light, banking supervision is revealed as a state power function, carried out over the subjects of the banking business in the country. By its nature, banking supervision belongs to the broader concept of administrative control (supervision) over business activity. Taking into account the definition of the term "specialized administrative control" presented in the dissertation, banking supervision can be defined as *specialized administrative control over banking activity (the activity of banks and the persons, connected to them), ensuring its lawful and expedient execution (according to the regulatory requirements), it is carried out by competent public authorities, whose powers are to permit, restrict and prohibit this activity - including, under certain conditions and time, to carry it out on behalf of the supervised person.*

The proposed definition emphasizes the key circumstances characterizing banking supervision as extra-departmental administrative control. The banking system within which it is exercised is not a system in the administrative sense. Nevertheless, the tasks of supervisory competence predetermine the quasi-centralized nature of the banking supervision. In this way, it shares the hallmarks of centralized control exercised within an administrative structure (departmental control). Like any other administrative control, banking supervision is also an emanation of the legal categories – *supervisory competence, supervisory relations, and supervisory proceedings*. Competence should not be confused with the legal personality of the supervisory institution in whose structure are positioned the supervisory authorities. The presented conceptual framework undoubtedly explains the regulatory framework that constructs banking supervision as a static and dynamic category. Nevertheless, the legislation contains some imperfections. They show the lack of a clear foundation on which the regulatory framework is built. The mixing of the qualities “*supervisory authority*” and “*supervisory institution*” is only a cursory example in this regard. Although banking

supervision is the supervision of banking activity (business), it is surprising that the CIA does not define this key concept. This is a significant omission since it is the banking activity (business) the social phenomenon for which exists the entire administrative regulatory and supervisory regime. It is true that its content can be revealed through interpretation of several legal articles. But the changes in the CIA from the end of March 2022 seriously violated the existing basis, which up to that point reflected a theoretically justified functional dependence between the concepts of bank, banking business and banking supervision. The transposition of the requirements of the European legal acts, without considering the above-mentioned basis, unjustifiably violated the integrity of the CIA. Such an approach erodes the quality of the CIA, depriving it of a stable theoretical base. But this approach also talks about the lack of desire in the legislator to transpose applicable European legal framework taking into account the specifics of the Bulgarian legal system and the traditions of our administrative law doctrine.

The banking licensing regime replaces the existing in Socialist Bulgaria state banking monopoly. Current licensing regime preserves the key position of the state in the sphere of banking. Banking is seen as a matter of public interest and cannot be otherwise, as it invariably involves a huge concentration of risk to society. Banking supervision is a necessary public intervention in the sphere of private banking activity, protecting the property rights of citizens, the stability of the economy and, in general, the national security of the country. However, in the conditions of our membership in the EU, and more specifically of our participation in the EU banking union, the matter under consideration takes on new dimensions. The most significant consequence is the *sharing* of supervisory competence with the bodies of the supranational supervisory institution. In this light it is also noticeable a significant transformation in the status of the national supervisory institution, and more specifically of its bodies. In several cases, national supervisory authorities are assistants and exponents of the will of supranational authorities. This somewhat transforms them into an "appendage" of the supranational authorities, acting „local”, but at their direction and request.

In view of the conclusion that the banking activity is at the center of the regulatory regime in the CIA, according to the present dissertation, the name of this legal act itself is somewhat inaccurate. I put aside the term "credit institution" adopted under the influence of EU law, which is legally unsuccessful. The subject of the CIA is banking business, and the legal status of banks

is only part of this legal framework. The main part of it concerns the regulation and supervision of the banking activity. From this point of view, the CIA is *Act on banks and banking activity* or *Act on administrative regulation and administrative supervision over banking activity*. The name of the former *Banks and Lending Act* (BLA) was more successful, as it revealed in a more complete plan the subject scope of the act. The approach of the repealed *Banking Act*, which explicitly defined which activity is banking, has also been unjustifiably abandoned in the CIA. The outlined omissions in CIA are significant. There is no reason why an act (as CIA) that is special to Act Restricting Administrative Regulation and Administrative Control over Economic Activity should not explicitly define the business activity to which it directs its regulatory and supervisory scope. It should be noted that the concept describing this business activity has a public legal nature. Business activity, which exercising is set out under a public regulatory regime, is an economic result. The transactions through which this result is achieved have private legal nature. And it is precisely on this plane that the two concepts (banking activity and banking transactions) differ from each other. At present, the CIA does not distinguish between the terms banking transactions and banking activity, and this further complicates the practice in the interpretation and application of the regulatory framework. Another significant drawback of the legal framework is the mixing of the qualities of competence and legal entity, respectively – *state authority* and *state institution*. It also gives rise to significant practical problems and is one of the reasons for the diverse jurisprudence on the issue of whether banking supervision has an authoritarian (administrative) character or is the activity of a private legal entity, albeit with the "rank" of a Central bank. Although this problem was correctly resolved in the jurisprudence, the two qualities sometime are mixed in the administrative law doctrine, and this is unacceptable.

The present dissertation attempts to return to some classic achievements of our public law science. Taking one of these foundations, the dissertation considers competence and legal entity as different types of legal personality and draws a clear line between the supervisory institution and the supervisory authorities. The dissertation is also based on the legal conception of finance, which outlines the framework of financial regulation and the financial system. From this point of view, from the very beginning, public legal regulation and supervision of banking activity is distinguished from financial legal regulation. The legal nature of banking supervision is also revealed and its place in the legal system is highlighted. Along the same line, the contours of the banking

system are outlined and the role of banking supervision as the main control mechanism in it is brought out.

In conclusion, the dissertation notes some trends in the development of the regulatory framework. There is no doubt that banking supervision as a legal institute will continue to evolve. Under the influence of regulatory standards developed primarily by the Basel Committee on Banking Supervision, reform of the existing framework will continue at both national and supranational levels. Significant transformations are also expected in view of the possible accession of our country to the Eurozone. More specifically, this refers to the status of the Bulgarian National Bank as a national supervisory institution. The marked circumstances must also be considered through the prism of the uncertainty caused by the current socio-political factors, which have a serious impact on the economic environment in the world and in our country. But it should be noted that the purpose of the dissertation is to highlight the principal characteristics of the model of administrative supervision over banking activity. This model has a universal character for countries where banking is not subject to an exclusive state monopoly. For this reason, the relevance of the stated principles would not be affected by the changes that will inevitably occur in the analyzed legal framework.

V. SCIENTIFIC CONTRIBUTIONS

The main scientific contributions of the dissertation are the following:

- The study reveals the place of the legal regulation of banking supervision in the system of objective law. It was made a comprehensive analysis of the views of the authors on this issue, and it was revealed the mistake of the researchers who considered the public legal regime of banking (including banking supervision) as part of financial law. The dissertation proves that this regulation belongs to administrative law, as well as that in our national legal system we cannot speak of banking law as an independent legal branch. The relations that are formed during public fundraising and lending are clearly distinguished from financial legal relations, resp. and from public finances. It has been drawn a clear dividing line between the public finance system and the banking system, as well as between financial regulation and the so-called prudential regulation and supervision.

- It has been built and argued a theoretical conception, according to which banking supervision is a specialized (extra-departmental) administrative control (supervision) over banking activity. It has been revealed the functional dependence between the concepts of "bank", "banking activity" and "banking supervision". A new definition of specialized administrative control is derived, and it is revealed the place of banking supervision as a type of concept of this wider phenomenon. On this basis, it is distinguished from closely related legal figures with which it is mixed in the legal literature (such as macroprudential supervision, financial supervision, and control, as well as the bank restructuring regime).
- The concept of "banking system" is analyzed from the point of view of administrative law and it is argued the thesis that banking supervision is a quasi-centralized administrative control within the banking system.
- The ratio between the regulatory and supervisory part of the banking legislation is analyzed. It has been shown that the regulatory part creates an abstract scale of behavior from the supervised addressees, and this scale of behavior is ensured by the supervisory part of the legislation.
- The concept of "central bank" is analyzed through the prism of legal science and it is revealed the place of banking supervision within the framework of central banking. The multitude of legal relations and legal proceedings that arise, develop, and terminate during the implementation of banking supervision are systematized. The supervisory competence and the organization of banking supervision are analyzed. It has been proven that with the participation of our country in the EU banking union through the so-called "close cooperation", the supervisory competence exercised by the ECB does not acquire an external expression in relation to the supervisory addressees. For this reason, the supervisory acts in banking supervision always appear to them as acts of the national supervisory authorities. It has been proven that the legal personality of the BNB in certain cases complements the supervisory competence of its bodies and it is necessary tool for realizing the prescribed supervisory impact.
- It is proposed a systematization of the supervisory addressees. The systematization is based on a criterion allowing the identification of potential new addressees, towards

which the supervisory function could be directed (in case of a future reform of the legislation).

- It is also scientific contribution the fact that the dissertation represents the first complete legal study of banking supervision for our legal literature, covering its threefold parts: supervisory competence, supervisory relation, and supervisory proceedings. In this sense, the dissertation can be used as a basis for future research focused on individual aspects of the analyzed phenomenon.

The main applied contributions of the dissertation are the following:

- It has been analyzed and critically discussed the relevant court practice on the issue under consideration. It has been argued proposals *de lege ferenda* with a view to the future improvement of the normative framework.
- The concept of "banking activity", which has a public legal character, is precisely distinguished from the concept of "banking transactions", which is of a private legal nature. The distinction provides a guide to judicial practice, which mistakenly confuses two concepts, and from this confusion arise significant practical problems. In addition, the dissertation proves that the concept of "banking activity" is used in the legislation in a narrower sense than the concept of "activity in the bank".
- The figure of the quaestor (conservator) as a supervisory authority is analyzed, including the nature of his acts. The existing legislation has been critically analyzed and proposals have been made for its development in relation to the figure of the quaestor.
- A model for improving the Credit Institutions Act is proposed, with a view to eliminating the existing contradictions and weaknesses.
- The challenges to the legal theory and judicial practice that arise from the new legal framework dictated by our country's participation in the EU Banking Union through the so-called "close cooperation" are highlighted.
- The precise distinction between the competence of the supervisory authorities and the legal personality of the BNB as a legal entity is also contribution of applied nature. The distinction provides a clear guideline when the bodies of the BNB act as state authorities and participate in administrative legal relations, as well as when they act on behalf of the BNB as a legal entity, in which cases the relations are on the ground of civil law.

- The specifics related to the issuance of individual administrative acts in the supervisory process have been analyzed and discussed.

VI. LIST OF PUBLICATIONS OF THE AUTHOR ON THE DISSERTATION TOPIC

- **Bashov, S.**, On the legal figure of the quaestor under the Credit Institutions Act. *Commercial and Obligation Law*, No. 6 (2022); (bg.: **Башов, С.**, 2022. Относно правната фигура на квестора по Закона за кредитните институции. Дайджест „Търговско и облигационно право“, №6 (2022); – in *Latin transliteration*: Bashov, S., 2022. Otnosno pravната figura na kvestora po Zakona za kreditnite institutsii. Daydzhest „Targovsko i obligatsionno pravo“, №6 (2022).
- **Bashov, S.**, Banking supervision as specialized administrative control. *Business and Law*, No. 2 (2020); (bg.: **Башов, С.**, 2020. Банковият надзор като специализиран административен контрол. *Бизнес и право*, №2 (2020); – in *Latin transliteration*: Bashov, S., 2020. Bankoviyat nadzor kato spetsializiran administrativen kontrol. *Biznes i pravo*, №2 (2020)
- **Bashov, S.**, Liability for damages under Art. 79, para. 9 CIA. *Commercial and Obligation Law*, No. 9 (2021); (bg.: **Башов, С.**, 2021. Отговорността за вреди по чл. 79, ал. 9 ЗКИ. *Търговско и облигационно право*, №9 (2021); – in *Latin transliteration*: Bashov, S., 2021. Otgovornostta za vredi po chl. 79, al. 9 ZKI. *Targovsko i obligatsionno pravo*, №9 (2021).
- **Bashov, S.** On the concept of "banking activity" according to the Credit Institutions Act. *Business and Law*, No. 2 (2022) /accepted for publication/. (bg.: **Башов, С.** Относно понятието „банкова дейност“ според Закона за кредитните институции. *Бизнес и право*, №2 (2022); - in *Latin transliteration*: Bashov, S. Otnosno ponjatieto „bankova dejnost“ spored Zakona za kreditnite institucii. *Biznes i pravo*, No 2 (2022);
- **Bashov, S.** The concept of "banking system" according to the Bulgarian banking legislation - a scientific report presented at an annual scientific conference organized on 23.06.2022 by the Faculty of Law and the Alumni Club of the Faculty of Law at

UNWE, in bg.: **Башов, С.** Понятието „банкова система“ според българското банково законодателство; - *in Latin transliteration*: Bashov, S. Ponyatiето „bankova sistema“ spored balgarskoto bankovo zakonodatelstvo.

VII. ACKNOWLEDGMENTS

I express my sincere appreciation and gratitude to my supervisor Prof. Dr. *Valeri Dimitrov* for his precious guidance, professional attitude, and assistance in conducting the dissertation research. It is my honor and pleasure to conduct this research under his academic guidance and I note with appreciation the fact that at any moment he was ready to discuss the prepared articles and the individual parts of the dissertation. The conversations and meetings where we discussed the submitted manuscripts became a valuable source of ideas. Off course, all mistakes, and weaknesses that the reader may find in the research are entirely mine and are due to my views on the issues under analysis.

I also express my sincere gratitude to the academic staff of the "Public Legal Sciences" Department at the Faculty of Law of the UNWE for the professional attitude towards me as a doctoral student, for the readiness to assist at any moment, as well as for the feedback during the internal discussion of the project of the dissertation.

I use this opportunity to express my special gratitude to Prof. Dr. *Tanya Yosifova*, Assoc. Dr. *Gergana Boyanova*, Assoc. Dr. *Zahari Tormanov*, Ch. Assistant Dr. *Ilonka Goranova* and Adv. *Ivaylo Dimitrov*. They are not directly related to my work on the present research, but their kind attention that they gave me over time directly influenced my development in the academic field.

I express my special gratitude to judge Dr. *Vasil Petrov*, whom I have the honor of knowing and he is the reason that I have a large part of the bibliography used in this dissertation. I also thank Dr. *Ivaylo Toskov* for his readiness to help, as well as for the shared interesting materials that contributed to the content of the dissertation.

I also thank my family, friends and colleagues for their support and advice. And huge thanks to *Snezha Ivanova*. Without her support, patience, and belief in me, none of the above would have happened! That is why I dedicate this research to her.