

## **РЕЦЕНЗИЯ**

от проф. д-р Дарина Зиновиева, Институт за държавата и правото,  
БАН и Юридически факултет на ПУ”П.Хилендарски”

относно дисертационен труд на тема:

### **ПРАВЕН РЕЖИМ НА НАДЗОРА ВЪРХУ БАНКОВАТА ДЕЙНОСТ**

от

Сюлейман Башов,  
УНСС, Юридически факултет ,  
научен ръководител проф. д-р Валери Димитров

#### **1. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ**

Сюлейман Башов е завършил право в ЮФ на УНСС през 2018г. Работил е и до сега като юрисконсулт в търговски дружества. През 2020г е зачислен е като докторант в редовна форма на обучение в катедрата по публичноправни науки в ЮФ на УНСС. През 2022г е отчислен с право на защита. Дисертационният труд е обсъден на 19.10.2022 г. на заседание на катедрен съвет и е насочен към публична защита. Авторът, освен дисертационния труд, допълнително представя пет статии, които имат връзка с темата на труда. /„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./.

Представеният автореферат е обстоен и отразява правилно приносните елементи на изследването.

## **2. АНАЛИЗ И ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Представеният дисертационен труд е с обем от 275 стр., включвайки библиография и приложения с определения и решение от съдебната практика. Библиографията се състои от впечатляващ обем наши и чуждестранни източници. Съдържанието е разпределено във въведение, пет глави и заключение. Цялостната систематика на труда е удачна с оглед разгръщането в последователност на проблематиката и нейното анализиране.

Авторът във Въведението е обосновал ползваните изследователски подходи, които считам, че съответстват на целта на изследването. Той ползва исторически, сравнително-правен, систематичен правен метод на изследване, с които е успял да постигне посочените във въведението насоки на предмета на дисертацията.

Актуалността на изследването е обоснована ясно и вярно. Положително следва да се оцени идеята на Сюлейман Башов да обобщи правните изследвания, в нашата доктрина, до този момент, с което се постига по-добра яснота за неговите приноси в доктрината.

Положителна оценка трябва да се даде на анализа относно мястото на банковия надзор в системата на обективното право. За да постигне целта си в Глава Първа, авторът подробно анализира отрасловата принадлежност на нормите, които регулират съответните правоотношения. Той много удачно съпоставя публичноправната уредба на банковото дело и финансовоправната уредба на финансовия контрол.

Втората глава има за предмет банковия надзор като вид юридически контрол и съдържа редица приноси в доктрината. Много подробен и задълбочен е анализа на контрола върху стопанската дейност и причините, които една конкретна дейност следва да попадне в обсега/предмета на ЗОАРСД. Изводът на автора за „рисковите граници”, които субектите на регулираната дейност следва да съобразят, с оглед защитата на обществения интерес, трябва да се оцени положително. Заслужава положителна

оценка анализа на видовете специализиран контрол и критиката на автора относно доктринерното разбиране за „хомогенност“ на понятието . Изводът на автора трябва да се оцени с оглед пълноценност съдържанието на родовото понятие, поради отчитането на спецификите на отделните видови прояви на този контрол. Принос в доктрината е авторовата дефиниция на специализиран контрол, като систематична завършеност на цялостния анализ. /стр.44/.

Добра идея е изследването на чуждестранната доктрина и съпоставянето с националната теория и законодателство при анализа на различията между надзор и контрол. Авторът много умело подхожда в цялостния анализ на съотношението между контрол и надзор, като вплита в него и специфики от проявите в банковия сектор, както и чуждестранния опит. /напр изводът относно смесения характер на банковия контролен механизъм в Русия/.

Добър е подхода на автора първо да изясни правното съдържание на понятието „банкова система“ и в обсега на това понятие да изследва особеностите на банковият надзор.

За да постигне целта на глава Втора, авторът разглежда всяка една особеност на така нар. административен контрол върху стопанската дейност. Заслужава добра оценка анализа на причините, поради които се налага регламентиране на административен контрол специално върху банковата дейност.

Сполучлив е анализа на разликите и приликите между принципната правна регулация на тази дейност и на правната надзорна регулация на банковата дейност. С полезност се отличава цялата аналитична част на понятието „банкова система“.

В цялостност изследването, обособено във Втора глава, е извършено с рутина и логически умения. Съдържа полезни изводи за доктрината и за нормотворчеството.

В Третата глава Сюлейман Башов си е поставил за цел изясняването на компетентността в сферата на банковия надзор. Умело са класифицирани правомощията на надзорните органи, като специално авторът се е фокусирал върху детайлите на компетентността по „установяване”, компетентността при упражняване на „надзорно въздействие”, разликата между „наблюдение” и „проверка” като процесуални способности /стр.93/.

Този подход заслужава положителна оценка.

Особен интерес представляват разсъжденията и съответните изводи относно акта „потвърждение” по смисъла на чл.16, ал.1 от Наредба №2 на БНБ./стр.106/. Също така положителна оценка следва да се даде на изключителната детайлност и дълбочина при изследването на определени хипотези, като например поясненията относно специалната нормативна техника и причините за нейното прилагане на стр.132.

Добра оценка заслужава анализа на особеностите при „разрешителен” тип произнасяния на компетентния орган с мълчалива форма/с.102/. С приносен характер се отличава и анализа на хипотезите на надзор при упражняване на банкова дейност от клон на територията на друга държава. Авторът изследва особеностите на ЗКИ при регламентацията на различните хипотези и дава обосновани предложения за правилното му тълкуване и прилагане.

В Четвъртата глава Сюлейман Башов е направил изключително широк и детайлен анализ на производството по реализиране на банковия надзор. Положително трябва да се оцени подходът да направи анализ на субектите, които влизат в процесуални правоотношения при реализиране на банковия надзор. Така авторът стига до изводи, които имат приносен характер по отношение и на самите субекти с надзорна компетентност като Централната банка, квесторът и др. Макар предметът на изследването тук да е процесуалните особености на надзорната дейност, авторът умело е разгледал особеностите на органите, на адресатите, на обекта на банков надзор. С този подход се придобива цялостна представа за процесуалните действия на всички субекти в надзорното правоотношение. В анализа авторът си служи с примери от европейски актове и международни актове, като напр. разсъжденията относно летираните субекти с право да оспорват актове, свързани с надзора и съдебната практика на съдилища на ЕС по повод нарушения на правата им. /стр.192-193/.

В Пета глава авторът прави сравнителен анализ на банковия надзор като правен механизъм в банковото право със сродни правни механизми, като напр. платежен надзор и др.

В отделен раздел той анализира приликите и разликите между контролни правни механизми и банковия надзор, като напр. вътрешен банков контрол, одиторски контрол и др.

В цялото дисертационно изследване Сюлейман Башов ползва примери от съдебната практика както у нас, така и на съдилищата в ЕС. Освен правната регламентация в българската правна система, той непрекъснато релевира и към правната уредба в ЕС, като

изводите му за съответствие на законодателството ни, са верни и добре обосновани.

Заслужават положителна оценка изводите на автора относно разграничаването на понятието „банкова дейност“ от понятието „банкови сделки“, като авторът определя критериите от публичноправен и частноправен характер, приложими за това разграничение.

В цялото изследване са направени редица предложения *de lege ferenda*. Едно от умело обоснованите предложения касае правната фигура на квестора. Особено внимание заслужава критиката на сравнително скорошната правна уредба, свързана с участието на България в Банковия съюз на ЕС.

Приносно за практиката е разграничението между административноправната компетентност на надзорните органи и гражданскоправния характер на БНБ. Двойственият характер е условие за редица грешки в практиката и изясняването на различията между публичноправните правоотношения и частноправните в цялата система на банков надзор е стойностно. Важни са изводите относно спецификите, които се проявяват в производството по издаване на индивидуални административни актове. Отличителните им белези дават ясна представа за банковия надзор като съвкупност от специфичен вид производства, завършващи със съответни актове.

### 3. КРИТИЧНИ БЕЛЕЖКИ

В частта, в която се изследват така нар. „консултативни процедури“/напр. по см. на ЗКИ/ на стр.98-99, авторът е могъл да поясни правния характер на актовете-консултации от гледна точка

на тяхната процесуалноправна роля- дали имат характер на помощни актове, могат ли да се игнорират от водещия производството орган, идентифицират ли се с уредените в АПК видове помощни актове.

Бележката не омаловажава стойността на труда.

Добре е авторът да издаде дисертацията си в книга, което препоръчвам.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ:**

С оглед изложеното по-горе и законовите изисквания, давам своята **положителна** оценка и препоръчвам на научното жури да гласува положително за присъждане на научната степен „доктор” на СЮЛЕЙМАН ХАЛИМОВ БАШОВ в направление 3.6 „право”, /административно право и административен процес/.

1.01.2023г.

проф. д-р Дарина Зиновиева



## REVIEW

by Prof. Dr. Darina Zinovieva, Institute for the State and Law, BAS and Faculty of Law of PU "P. Hilendarski"

about a dissertation on:

LEGAL REGIME OF SUPERVISION OVER BANKING ACTIVITY

from

Suleiman Bashov,

UNSS, Faculty of Law,

scientific supervisor Prof. Dr. Valery Dimitrov

### 1. GENERAL NOTES

Suleyman Bashov graduated from the Faculty of Law of the UNSS in 2018. Until now, he worked as a legal consultant in commercial companies. In 2020, he was enrolled as a full-time doctoral student in the Department of Public Law Sciences at the Faculty of Law of the UNSS. In 2022, he was dismissed with the right of defense. The dissertation work was discussed on 19.10.2022 at a meeting of the faculty council and is aimed at a public defense. The author, in addition to the

dissertation, additionally presents five articles that are related to the topic of the work. /“Regarding

the legal figure of the conservator under the Credit Institutions Act.

Commercial and Bond Law Digest, No. 6 (2022); Bashov, S. Liability for damages under Art. 79, para. 9 ZKI. Commercial and Bond Law, No. 9 (2021); (cited in: Toskov, I. Civil liability of the contracting authority under Article 49 of the Civil Code for damages caused by a contractor. Sofia, Sibi, 2022) Bashov, S. Banking supervision as a specialized administrative control. Business and Law, #2 (2020). Bashov, S. Regarding the concept of "banking activity" according to the Law on Credit Institutions. Business and Law, No. 2 (2022) /accepted for publication/; 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 UNSS on the occasion of the 90th anniversary of the birth of Prof. Dr. Philip Rachev. The submitted abstract is comprehensive and correctly reflects the contributing elements of the study.

## 2. ANALYSIS AND CONTRIBUTIONS OF THE DISSERTATION

The presented dissertation has a volume of 275 pages, including a bibliography and appendices with definitions and decisions from judicial practice. The bibliography consists of an impressive volume of our and foreign sources. The content is divided into an introduction, five chapters and a conclusion.

The overall systematization of the work is appropriate in view of the sequential unfolding of the problem and its analysis.

In the Introduction, the author has justified the research approaches used, which I believe correspond to the purpose of the study. He uses a historical, comparative-legal, systematic legal method of research, with which he was able to achieve the directions of the subject of the dissertation indicated in the introduction.

The relevance of the research is clearly and truthfully justified. Suleiman Bashov's idea to summarize the legal studies, in our doctrine, up to this point should be positively evaluated, which achieves a better clarity about his contributions to the doctrine.

A positive assessment should be given to the analysis regarding the place of banking supervision in the system of objective law. In order to achieve his goal in Chapter One, the author analyzes in detail the sectoral affiliation of the norms that regulate the relevant legal relations. He very aptly compares the public law regulation of banking and the financial law regulation of financial control.

The second chapter deals with banking supervision as a type of legal control and contains a number of contributions to the doctrine.

The analysis of the control over economic activity and the reasons why a specific activity should fall within the scope/subject of ZOARSD is very detailed and thorough. The author's conclusion about the "risk limits" that the subjects of the regulated activity should comply with, in view of the protection of the public interest, should be evaluated positively. The analysis of the types of specialized control and the author's criticism regarding the doctrinal understanding of the concept of "homogeneity" deserve positive evaluation. The author's conclusion must be evaluated in view of the fullness of the content of the generic concept, due to the

consideration of the specifics of the individual species manifestations of this control. A contribution to the doctrine is the author's definition of specialized control, as a systematic completion of the overall analysis. /p.44/.

It is a good idea to examine foreign doctrine and compare it with national theory and legislation when analyzing the differences in supervision and control. The author very skillfully approaches the overall analysis of the relationship between control and supervision, weaving into it specifics from the banking sector, as well as foreign experience. /eg the conclusion about the mixed nature of the banking control mechanism in Russia/. It is a good approach of the author to first clarify the legal content of the concept of "banking system" and, in general terms, to explore the specifics of banking supervision.

In order to achieve the goal of Chapter Two, the author examines every feature of so-called administrative control over economic activity. The analysis of the reasons why it is necessary to regulate administrative control especially on banking activity deserves a good assessment. The analysis of the differences and similarities between the principle legal regulation of this activity and the legal supervisory regulation of banking activity is successful. The entire analytical part of the concept of "banking system" is distinguished by usefulness.

Overall, the research outlined in Chapter Two is done with routine and logical skills. It contains useful conclusions for doctrine and for rulemaking.

In the Third Chapter, Süleyman Bashov has set himself the goal of clarifying competence in the field of banking supervision. The powers of the supervisory authorities have been skillfully classified, and the author has especially focused on the details of the competence in

"establishment", the competence in exercising "supervisory influence", the difference between "monitoring" and "inspection" as procedural methods /p.93/.

This approach deserves a positive assessment.

Of particular interest are the reasoning and relevant conclusions regarding the act of "confirmation" within the meaning of Art. 16, Para. 1 of Regulation No. 2 of the BNB./p. 106/. Also, a positive assessment should be given to the exceptional detail and depth in the study of certain hypotheses, such as the explanations regarding the special normative technique and the reasons for its application on page 132.

A good assessment deserves the analysis of the peculiarities of the "permissive" type of pronouncements of the competent authority with a silent form/p.102/. The analysis of the hypotheses of supervision in the exercise of banking activity from a branch on the territory of another country is also of a contributing nature. The author examines the peculiarities of the LCI in the regulation of the various hypotheses and gives substantiated proposals for its correct interpretation and application.

In the Fourth Chapter, Süleyman Bashov has made an extremely broad and detailed analysis of the process of implementing bank supervision. The approach to analyze the entities that enter into procedural legal relations in the implementation of banking supervision should be positively evaluated. Thus, the author reaches conclusions that have a contributing character in relation to the entities themselves with supervisory competence, such as the Central Bank, the conservator, etc. Although the subject of the research here is the procedural features of the supervisory activity, the author has skilfully examined the features of the bodies, of the addressees, of the object of banking supervision. With

this approach, a comprehensive picture of the procedural actions of all subjects in the supervisory legal relationship is acquired

In the analysis, the author uses examples from European acts and international acts, such as the reasoning regarding the legal entities with the right to challenge acts related to the supervision and the judicial practice of EU courts regarding violations of their rights. /pp.192-193/.

In Chapter Five, the author makes a comparative analysis of banking supervision as a legal mechanism in banking law with related legal mechanisms, such as payment supervision, etc.

In a separate section, he analyzes the similarities and differences between control legal mechanisms and banking supervision, such as internal bank control, audit control, etc.

In the entire dissertation study, Süleyman Bashov uses examples from judicial practice both in our country and in EU courts. In addition to the legal regulation in the Bulgarian legal system, he constantly refers to the legal system in the EU, and his conclusions about compliance with our legislation are correct and well-founded.

The author's conclusions regarding the distinction between the concept of "banking activity" and the concept of "banking transactions" deserve a positive assessment, as the author defines the criteria of a public and private nature applicable to this distinction.

A number of propositions de lege ferenda are made throughout the study. One of the skillfully justified proposals concerns the legal figure of the quaestor. The criticism of the relatively recent legal framework related to Bulgaria's participation in the EU Banking Union deserves special attention.

Contributing to the practice is the distinction between the administrative legal competence of the supervisory authorities and the civil law nature of the BNB.

The dual nature is a condition for a number of mistakes in practice, and clarifying the differences between public and private legal relationships in the entire system of banking supervision is valuable.

The conclusions regarding the specifics that appear in the proceedings for the issuance of individual administrative acts are important. Their distinctive features give a clear idea of banking supervision as a set of specific types of proceedings, ending with relevant acts.

### 3. CRITICAL NOTES

In the part in which the so-called "consultative procedures"/eg. according to ZKI/ on pages 98-99, the author was able to clarify the legal nature of the acts-consultations from the point of view of their procedural legal role - whether they have the character of auxiliary acts, can they be ignored by the body leading the proceedings, identify with the types of auxiliary acts regulated in the APC.

The note does not detract from the value of the work.

It is good for the author to publish his dissertation in a book, which I recommend

### **CONCLUSION:**

In view of the above and the legal requirements, I give my positive assessment and recommend the scientific jury to vote **positively** for awarding the scientific degree "doctor" to SULEIMAN HALIMOV BASHOV in direction 3.6 "law", /administrative law and administrative process/.