

Финансовото право и осигурителното право като отрасли на правната система и проблемът за тяхното разграничаване

Financial Law and Social Insurance Law
as Branches of the Legal System and the Problem
of their Differentiation

Валери Димитров¹

SUMMARY

The Bulgarian Public Finance Statute treats relationships related to the creation and spending of social insurance and health insurance funds. The regulation of these relationships belongs to two different branches of law – Financial law and Social Insurance law. Bulgarian social insurance legal theorists are evading the problem of the clear and sharp delineation between the ambits of regulation of financial law and social insurance law. This lack of a clear borderline requires more conceptual reasoning on these issues.

¹ Проф. г-р Валери Димитров, катедра „Публичноправни науки“ на УНСС, e-mail: Valerygeo54@abv.bg. Prof. Dr. Valery Dimitrov, Public Law Science Chair, UNWE, Valerygeo54@abv.bg.

KEY WORDS

Branch of Law; Legal Concept of Finance; Public Finance; Finance Law; Social Insurance Law

1. Българската финансовоправна доктрина се основава на така наречената „правна концепция за финансите“, създадена и обоснована със забидна дълбочина от Милчо Костов през 70-те и 80-те години на миналия век в условията на социалистическата планова икономика и съответната и финансова система.

Правната концепция за финансите има за отправна точка идеите на руския финансист Ернст Вознесенски, който аргументирано критикува и оспорва теорията за финансите като обективна икономическа категория и обосновава конститутивната роля на правното регулиране за самото съществуване и функциониране на финансите². На тази основа М. Костов разработва правната концепция за финансите вече не като финансово-икономическа теория, а именно като отраслова правна теория през зрителния ъгъл на юридическата наука чрез теоретико-методологическия инструментариум на правните понятия.

Според правната концепция финансите не са обективна икономическа категория, а властнически организирани парични отношения, възникващи и развиващи се при формиране и разходване на централизирани и децентрализирани фондове в процесите на разпределяне и преразпределяне на обществения продукт и националния доход. Властническият метод на регулиране, властническата организация е същностен, конститутивен белег на финансите, който ясно ги разграничава от други правни отношения с паричен характер, но регулирани с метода на равнопоставеност като гражданскоправните и трудовоправните³. М. Костов изгражда цялостна, логически завършена теория на финансовите правни отношения

² Э. Вознесенский. *Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов*. Ленинград, ЛФЭИ, 1969; *idem*. Соотношение финансов и права. *Правоведение*, 3 (1971).

³ М. Костов. *Финансови правни отношения*. София, БАН, 1979, с. 90 – 91 и 105.

и така прави успешен опит не само за ясното разграничаване между правото и икономиката при обяснението на явлениято „финанси“, но и за освобождаване на финансовото право от опеката на административното право и защита на статуса му на самостоятелен правен отрасъл.

Финансовите правни отношения (основната категория – паричните, както и обслужващите ги организационни, непарични отношения) са регулирани по властнически начин. Активният субект в тези отношения е държавният орган като носител на властническа компетентност (правомощия), независимо от това дали е титуляр на парично притежание, или на парично задължение⁴. Пасивните субекти са адресатите на тази властническа компетентност, подчинени органи както и организации и граждани, които участват в правоотношението чрез своята правоспособност⁵. Според М. Костов активната правосубектност, компетентността във финансовоправното отношение, принципно има характер на обвързана компетентност, а не на оперативна самостоятелност. Съответно и финансовите актове, в които се материализира компетентността, имат декларативен, а не дискреционно-конститутивен характер. Авторът подчертава, че това е една от същностните особености на властническия метод на регулиране във финансовото право⁶.

В следващо свое изследване същият автор в продължение на правната концепция за финансите и теорията на финансовоправното отношение обосновава съвпадането на финансовата система със системата на финансовоправното регулиране, като посочва, че „структурните връзки на системата (финансовата⁷) се внасят от правото като държавен регулатор, от финансовоправното регулиране“⁸.

По-нататък авторът очертава и състава и обхвата на социалистическата финансова система, която на основата на държавните монополи в банковото дело и застраховането

⁴ Костов (1979), с. 105.

⁵ Пак там, с. 183 – 198.

⁶ Пак там, с. 119 – 127.

⁷ Бел. моя – В.Д.

⁸ М. Костов. *Финансова система и система на финансовоправно регулиране*. София, БАН, 1986, с. 123.

структурно се разчленява на следните звена: 1) гържавен бюджет; 2) децентрализирани финанси на стопанските организации; 3) банкова система⁹ и 4) застраховане¹⁰. В тази система според М. Костов качеството на йерархичния център, на интегративното ядро има гържавният бюджет¹¹.

Концептуално и методологично значение има и подходът на автора за изследване на финансите като система и поставянето в основата на самото понятие за финанси на идеята за приходно-разходната сметка или приходно-разходния баланс. „Най-простото обяснение на финансите е всъщност системното обяснение. Системата е ясно очертана със своите две подсистеми – приходна и разходна част... Равновесието (устойчивостта), т.е. състоянието, към което се стреми всяка социална система, е дадено при финансите чрез нормалната вътрешноприсъща им тенденция за балансиране на приходна и разходна част...“¹². И по-нататък М. Костов подчертава, че „...както при всички системни цялостности, така и при финансовата система интегративните свойства са резултат от отношенията между компонентите на системата... Като приемаме, че приходно-разходната сметка (бюджет, източници и направления и пр.) е основната клетка на финансите от системно гледище, то на равнището „звена на финансовата система“ отношенията между тези звена се изразяват в това, че в разходната част на всяко звено (компонент, подсистема) се съдържат приходоизточници за другото звено (компонент, подсистема). При отношения от такъв тип се получава това, което Вознесенски сполучливо нарича „наличие на двойна сметка“, за-

⁹ Банковото право при социализма изцяло принадлежеше към финансовото право именно поради гържавния банков монопол и всепроникващия банков „контрол чрез лева“, които придаваха на банковата система качеството на гържавен планов разпределител на пари. В тези условия нямаше място за разгръщане на регулативния потенциал на гражданскоправните норми. Кредитните договори прикриваха заемни правни връзки, които по своя характер бяха властнически парични, т.е. финансови отношения (Димитров (1996), с. 12 – 14).

¹⁰ Костов (1986), с. 89.

¹¹ Пак там, с. 121.

¹² Пак там, с. 50 – 51.

щото едни и същи финансови отношения се вместват в различни звена на системата¹³. Прави се и изводът, че „отношенията между звената (компонентите) на финансовата система са значително по-сложни, защото осигуряват връзки и взаимоотношения на различни равнища между отделните приходно-разходни баланси“¹⁴. Според Костов отношенията между звената на финансовата система спагат към типа отношения на препокриващи се системи. Именно това „препокриване“, изразено чрез наличието на „двойна сметка“, осигурява възможностите, които са присъщи на финансовата система като управленски механизъм. И по-нататък авторът изтъква: „Като звено на финансовата система (минимален компонент на системата), трябва да се приеме известна обособеност на парични отношения, в пределите на която съществува определена общност във формирането и използването на парични фондове. Тази общност във формирането и използването на финансовите фондове е необходимият субстрат на минималния елемент (звено) на финансовата система...“¹⁵ Съществува и важно е отново да се подчертае, че звена на финансовата система не могат да бъдат само приходи или отделни видове приходи, нито само разходи или определена категория от тях¹⁶.

В крайна сметка на основата на тези анализи и теоретични конструкции може да се обобщи, че М. Костов схваща финансите като интегрирана цялостност, като система от нормативно регулирани по властнически начин приходно-разходни сметки.

2. Радикалните промени в политико-икономическата организация на обществото след 1989 г. изискват критичен анализ и оценка на концепциите за съдържанието и обхвата на финансовата система, съответно на финансовоправното регулиране (финансовото право).

Изходната предпоставка при този анализ и оценка е, че въпреки официозния идеологически баласт, неизбежен за научните правни изследвания при системата на тоталитарния

¹³ Костов (1986), с. 77.

¹⁴ Костов (1986), с. 51.

¹⁵ Ширината между знаците е моя – В.Д.

¹⁶ Костов (1986), с. 78, 81.

социализъм, рационалното ядро в правната концепция за финансите и финансовоправното регулиране запазва своята теоретична и методологична стойност. Преди всичко това се отнася до тезата, че финанси има там, където има властнически организирани парични отношения. С други думи, обхватът на финансовата система съвпада принципно с обхвата на властническото финансовоправно регулиране.

Не по-маловажно е разбирането за финансите като система от властнически регулирани приходно-разходни сметки (баланси).

Разбира се, понастоящем става дума за принципно различни съдържание и граници на финансовата система и финансовоправното регулиране, в различен общественоразполитически и икономически контекст.

Критичният анализ показва образно казано „свиване“, „прибиране“ на финансовата система (финансовоправното регулиране) в границите на „публичните, непазарни финанси“, съответно „отдръпването“ ѝ от сферата на националното стопанство. Това е неизбежно следствие от появата и развитието на частния сектор, на пазарната капиталистическа икономика, основана на конституционно признатите частна собственост върху средствата за производство и частна стопанска инициатива. Свиването на обхвата на финансовата система е съпроводено и с качествено преобразуване, включително съкращаване и пренареждане на нейни компоненти. Очевидно е, че при отпадане на държавните монополи в областта на банковото дело и застраховането и превръщането им в търговска, предприемаческа дейност няма основание те да бъдат разглеждани като съставки на финансовата система. Отпадна и държавният монопол върху стопанската дейност, което доведе до преобразуване на децентрализираните финанси на стопанските организации. С въвеждането на търговското законодателство в правната ни система, което легитимира частното предприемачество, няма основание паричните отношения на субектите на тази дейност („частните финанси“) да се регулират властнически от финансовото право. Въпросът за действие на финансовото право тук

може да се постави само по отношение на гържавни предприятия и на дружества с гържавно, общинско или друго публично участие.

Така например отпадането на конституционно закрепения гържавен банков монопол доведе до обособяването на търговското банково дело, а функциите на централната банка – Българската народна банка (БНБ), се ограничиха и фокусираха върху формулирането и провеждането на гържавната парична политика и подзаконовото регулиране и надзор върху търговските банки. Законодателството за търговското банкерство създаде специален режим на административно регулиране и административен надзор върху търговските банки, излизайки от идеологията че търговската банкова дейност е високорисков бизнес.

Аналогична е ситуацията със застрахователното право, което регулира вече частен, недържавен бизнес, който принципно е подчинен на търговското законодателство, но като рискова дейност също е подложен на административно регулиране и административен надзор, осъществявани от специална гържавна институция, оглавявана от колективен орган – Комисията за финансов надзор (КФН).

В крайна сметка финансовото право „отстъпи терен“ на търговското право, както и на административното регулативно и надзорно право¹⁷.

В резултат от тези процеси може да се направи изводът, че самото понятие „финансова система“, което при социализма имаше изключително широк обхват, в условията на пазарна икономика се ограничава и съвпада с понятието „публични финанси“. Извън тази система са „частните финанси“, т.е. паричните приходи и разходи на субекти в непубличния, частен стопански и обществен сектор (търговци и други предприемачи, юридически лица с нестопанска, идеална цел, политически и религиозни организации).

¹⁷ По-подробно за този процес на преобразуване на банковото право от финансово в търговско и административно право вж. В. Димитров. *Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба*. София, Нова звезда, 1996, с. 14 – 16.

Ако се приложи принципът, че обхватът на финансовата система (системата на публичните финанси) принципно съвпада с властническото правно регулиране, при действието на Закона за публичните финанси (ЗПФ) се стига до следните изводи:

Първо, анализът на Закона безспорно показва, че централното звено (компонент) на публичните финанси е гържавният бюджет. Държавният бюджет е уреден в различни негови характеристики. На първо място като структура (чл. 42 – 44), след това като основна страна в бюджетните взаимоотношения с другите бюджети и звена на системата (чл. 48 – 56), както и като страна в отношенията с общия бюджет на Европейския съюз и с други международни програми и договори (чл. 57 – 65). Подробна е и уредбата на процедурата по съставяне, приемане изпълнение и отчитане на изпълнението на гържавния бюджет (чл. 66 – 81, 85 – 88, 108 – 113, 138 – 139).

Следващо звено несъмнено са общинските бюджети, които на основата на конституционно признатите и уредени местно самоуправление и общинска собственост, са отделени от гържавния бюджет. ЗПФ отделя подобаващо внимание на общинските бюджети, като подробно регламентира структурата на общинския бюджет (чл. 45 – 47), на бюджетните взаимоотношения с участието на общинските бюджети (чл. 51 – 56), на съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на общинските бюджети (чл. 82 – 84, 94 – 99, 122 – 130, 140).

На трето място в публичните финанси се включват и бюджетите на социалноосигурителните фондове. Става дума за фондовете на гържавното обществено осигуряване (ДОО), управлявани от Националния осигурителен институт (НОИ), за бюджета на самия НОИ, както и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). ЗПФ принципно урежда бюджетните взаимоотношения с тези фондове, като препраща към уредбата в специалните закони, съответно Кодекса за социално осигуряване (КСО) и Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) – чл. 48. Законът регламентира общо и процеса на съставяне, приемане и изпълнение на тези бюджети (чл. 89 – 91, 114 – 119).

При всички посочени властнически организирани приходно-разходни сметки основният проблем е за тяхната балансираност, за равновесието между приходи и разходи.

Всеки от посочените три компонента на публичните финанси има присъщи нему финансови, т.е. властнически уредени, неоговорни приходи, които като цяло трябва да осигурят извършването на присъщите им разходи. Най-значими приходи по държавния бюджет са държавните данъци, митните сборове и държавните такси, които са уредени в Закона за данък върху добавената стойност, Закона за акцизите и данъчните складове, Закона за корпоративното подоходно облагане, Закона за данъците върху доходите на физическите лица, Закона за митниците, Закона за държавните такси. При общинските бюджети това са местните данъци и такси, уредени в Закона за местните данъци и такси. По бюджета на ДОО основен финансов приход са задължителните осигурителни вноски, а по бюджета на НЗОК – задължителните здравни вноски.

Основният проблем при всяка приходно-разходна сметка е дисбалансът на приходи и разходи, при който има недостиг на приходи (дефицит). Практиката на управлението на публичните финанси в десетилетията след рухването на социалистическата финансова система ясно показва, че голяма част от общинските бюджети, както и бюджетът на ДОО и на НЗОК имат хронични дефицити.

При действието на ЗПФ балансът на приходи и разходи се осигурява преди всичко чрез прилагането и спазването на фискалните правила по глава втора (чл. 22 – 41).

Фискалните правила са система от изисквания, насочени именно към осигуряването на устойчива и дългосрочна балансираност както на публичните финанси като цяло, така и на отделните им звена. Това се постига чрез регулирането на структурния дефицит (чл. 23, 24), на салдото на сектор „Държавно управление“ (чл. 25), регулирането в годишен план на разходите, приходите, съответно на дефицита и салдото

(чл. 26 и 27), лимитирането на разходите и на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (чл. 28)¹⁸.

Логиката на правилата е ясна и категорична – при увеличени разходи балансът се постига с увеличени приходи, при намалени приходи се ограничават разходите, дефицитът (небалансираността в посока на превишение на разходите над приходите) се допуска временно в определени граници, при извънредни обстоятелства (чл. 24, ал. 1 и 4) или при провеждане на значителни структурни реформи (чл. 24, ал. 2), дългът, като балансиращ инструмент, се движи в разумни, „здравословни“ граници (чл. 29, чл. 32).

ЗПФ изрично установява, че фискалните правила са задължителни за спазване и прилагане от органите, упражняващи държавния бюджет, общинските бюджети и бюджетите на социалноосигурителните фондове (чл. 22, ал. 2 – 4). Наред с това специално се регулират салдото, приходите и разходите на общинските бюджети (чл. 30 и чл. 31), лимитира се общинският дълг и плащанията по него (чл. 32). Законът предвижда и специални забрани и ограничения за поемане на дълг от социалноосигурителните фондове (чл. 33).

Наред с прилагането на фискалните правила, приходно-разходната балансираност на посочените компоненти на финансовата система се осигурява и чрез бюджетните взаимоотношения с държавния бюджет. В тези взаимоотношения ясно проличава интегративната роля на държавния бюджет, качеството му на системообразуващ център.

Бюджетните взаимоотношения се изразяват според легалното определение на § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на ЗПФ в трансфери и временни безлихвени заеми. Трансферите са безвъзмездни прехвърляния на парични средства за разлика от временните безлихвени заеми (вж. легалните дефиниции по т. 39 и т. 8).

Така бюджетните взаимоотношения с общинските бюджети се определят ежегодно със Закона за държавния бюджет и включват трансфери и временни безлихвени заеми,

¹⁸ Сектор „Държавно управление“ обхваща подсектор „Централно управление“, подсектор „Местно управление“ и подсектор „Социалноосигурителни фондове“ съгласно Европейската система от национални и регионални сметки (вж. т. 25, 26, 32 и 34 от § 1 от ДР на ЗПФ).

като в трансферите се включват общата субсидия за финансиране на делегираните от гържавата дейности, трансферите за местни дейности, включително общата изравнителна субсидия, целевата субсидия за капиталови разходи, трансферите за други целеви разходи и финансовите компенсации от гържавата (чл. 51 и чл. 52, ал. 1 от ЗПФ).

И при бюджетите на социалноосигурителните фондове годишният размер на бюджетните взаимоотношения се определя с годишния бюджетен закон, като при неизпълнение на приходите Министерският съвет може да одобри допълнителни трансфери за финансиране на утвърдените им разходи (чл. 48, ал. 4 от ЗПФ). Съответно при превишение над предвидените разходи за пенсии, помощи и обезщетения, изплащани от бюджета на гържавното обществено осигуряване, пак правителството може да одобри допълнителни трансфери (ал. 5). Наред с това специалните закони също предвиждат подобни разпоредби. Така чл. 23, ал. 1, т. 9 и 11 от ЗЗО предвиждат целеви субсидии и трансфери от гържавния бюджет в полза на бюджета на НЗОК, а в ал. 2 са уредени безлихвените заеми. Подобна разпоредба за трансфери в полза на бюджета на ДОО предвижда чл. 20, ал. 1, т. 11 от КСО.

Междубюджетните връзки изразяват и нещо повече. Регоното и постоянното им функциониране означава, че те са системни връзки. Именно тези връзки придават качеството на система на публичните финанси като съвкупност от изброените бюджети и фондове.

Уредените нормативно в ЗПФ междубюджетни взаимоотношения несъмнено имат за цел да се придаде приходно-разходна балансираност на отделните бюджети, както и на съвкупността им чрез активната интегративна роля на йерархичния център – гържавния бюджет¹⁹.

Прилагането и спазването на фискалните правила и упражняването на балансираща власт чрез бюджетните взаимоотношения са двата основни фактора, които според

¹⁹ Междубюджетните взаимоотношения са типичен израз на установения от Е. Вознесенски и М. Костов управленски принцип на „двойна сметка“ и „препокриване“ на звената на финансовата система, който бе посочен по-горе.

ЗПФ трябва да придобие устойчивост и ефективно функциониране на публичните финанси като система. Анализът и сравнението между двата фактора ясно показва, че между тях има същностна, системна връзка. Фискалните правила трябва да осигурят успешния баланс между приходи и разходи най-вече по държавния бюджет, за да може той от своя страна да упражни успешно балансиращо въздействие върху всички останали звена на финансовата система. Балансиращата роля на фискалните правила спрямо държавния бюджет придобива изключителна тежест и в контекста на забраната централната банка да предоставя кредити на държавата, която забрана е част от правилата на паричния съвет, по-популярно наричан „Валумен борг“²⁰. В крайна сметка действителните фискални правила са необходимото и задължително условие за ефективни балансиращи бюджетни взаимоотношения.

При набирането на приходи и разходването на средства по всички изброени бюджети, както и при междубюджетните системни връзки, възникват и се развиват финансови правни отношения, т.е. парични отношения, организирани чрез метода на властническото регулиране. Съответно на това органите, които участват в управлението на тези бюджети, упражняват държавновластническа компетентност (правомощия), издават и прилагат финансови и административни актове, чрез които набират средства, разпределят ги, разходват ги, съответно планират и контролират управлението и разпореждането с тези средства. В този смисъл те са активните, т.е. разполагащите с власт субекти, във финансовите правни отношения.

Наличието на властническа финансова компетентност е безспорно на първо място при органите, натоварени с осигуряването на приходите. Такива са органите на Националната агенция по приходите (НАП) и Агенция „Митници“, които чрез упражняване на властническите си правомощия събират финансовите приходи по държавния бюджет (данъци, мита, такси). Органите на НАП събират принудително и специфичните финансови приходи на социалноосигурителните

²⁰ Вж. чл. 45 от ЗБНБ.

фондове – социалноосигурителните вноски по бюджета и фондовете на НОИ, здравноосигурителните вноски по бюджета на НЗОК, както и специфичните приходи по общинските бюджети – местните данъци и такси²¹.

На второ място властническа компетентност се упражнява при управлението на бюджетите и фондовете в разходната им част. При гържавния бюджет това се извършва от Министерския съвет, от министъра на финансите, от министрите и другите ръководители на институции, ведомства и други организации с правомощия на разпоредители с бюджет, когато разпределят, съответно планират и контролират паричен ресурс „по вертикала“ с властнически, неоговорни актове. Такива типични властнически финансови актове са например тези, с които първостепенните разпоредители с бюджет определят и утвърждават бюджетите на второстепенните разпоредители, които от своя страна разпределят и утвърждават бюджетите на по-долустоящи разпоредители (вж. чл. 100, ал. 2 и 3 от ЗПФ). Въз основа на утвърдените с финансови актове бюджети вече може да влезе в действие и договорният механизъм за разходването на бюджетни средства (чрез граждански и трудови договори)²².

С подобни властнически правомощия разполагат органите на общините при администриране на бюджетите им (общински съвети и кметове), както и органите, управляващи НОИ и НЗОК (управители, подуправители, надзорни съвети).

3. В обобщение и въз основа на изложеното дотук може да се очертае критерият за обособяването на финансовата система (системата на публичните финанси).

Финансовата система е съвкупност от бюджети и фондове в качеството им на приходно-разходни сметки, за които е характерно на първо място, че приходите по тези бюджети

²¹ Вж. списъка на публичните вземания по чл. 162, ал. 3 от ДОПК.

²² В рамките на вече утвърдени бюджети при определени разходи, които се извършват „по хоризонтала“, чрез договори, може да се установи наличието на допълнителни властнически актове, които предшестват сключването на договори. Законът за обществените поръчки квалифицира актовете за избор на изпълнители като административни актове, които може да се оспорват пред Комисията за защита на конкуренцията и след това пред Върховния административен съд (вж. чл. 196 – 220).

и фондове и разходите по тях се осъществяват чрез механизма на финансови правни отношения от органи, разполагащи с финансова властническа компетентност (правомощия), и на второ място, че се прилагат фискални правила и бюджетни взаимоотношения, при което държавният бюджет играе ролята на приходно-разходен, балансиращ център на системата.

И тъй като правото има решаваща, конститутивна роля за финансовата система, критерият за очертаването ѝ може да се формулира по следния начин: наличието и функционирането на нормативно уреден със закон механизъм: 1) на властнически финансови правни отношения за набиране на приходи и извършване на разходи, и 2) прилагането на фискални правила, както и на взаимоотношения с държавния бюджет с цел приходно-разходна балансираност.

Това е съвкупният, кумулативен критерий за определяне дали определени бюджети и парични фондове като приходно-разходни сметки принадлежат към финансовата система.

Фискалните правила и бюджетните взаимоотношения са двата фактора, които осигуряват балансираността и като цяло интегритета, системността на публичните финанси.

Осигуряването на приходно-разходна балансираност на финансовата система и на нейните компоненти от страна на централното интегративно звено – държавния бюджет, в юридически план означава, че на съответните държавни органи, ръководещи цялостното му управление, се възлагат балансиращи задължения, които са и правомощия. Безспорно е, че балансиращите органи с решаваща компетентност са Министерският съвет и министърът на финансите. Балансиращите правомощия се упражняват чрез издаване и изпълнение на властнически финансови актове, а не чрез механизма на договори.

4. С оглед на така конструирания критерий за обособяване на финансовата система се поставя въпросът дали посочените по-горе компоненти изчерпват нейното съдържание. На първо място, този въпрос се поставя по отношение на други приходно-разходни сметки, които са уредени в ЗПФ.

ЗПФ обособява и урежда отделно една група бюджети на автономни организации. Според чл. 13, ал. 3 такива са бюджетите на Българската академия на науките (БАН), гържавните висши училища (ДВУ), Българската телеграфна агенция (БТА), Българската национална телевизия (БНТ) и Българското национално радио (БНР). Както общинските бюджети и бюджетите на социалноосигурителните фондове, автономните бюджети не са част от гържавния бюджет, а обособена страна в бюджетните взаимоотношения (вж. 42, ал. 2 във връзка с чл. 11, ал. 9, чл. 42, ал. 2 и чл. 49).

За разлика от гържавния бюджет от общинските бюджети и от бюджетите на социалноосигурителните фондове, бюджетите на автономните бюджетни организации по чл. 13, ал. 3 от ЗПФ не разполагат със специфични, характерни за тях финансови приходи. Приходите, които са необходими за извършване на техните разходи, се осигуряват чрез бюджетните взаимоотношения с гържавния бюджет. При тези бюджети предвидените средства за осъществяване на бюджетните взаимоотношения с годишния бюджетен закон се предоставят чрез бюджетите на съответния първостепенен разпоредител с бюджет (както е например случаят с Министерството на образованието и науката и ДВУ) или директно от централния бюджет (чл. 49, ал. 2)²³. Но липсата на специфични, самостоятелни финансови приходи, извън тези, осигурявани чрез бюджетните взаимоотношения, не ги дисквалифицира като компонент на финансовата система. За интегрирането им във финансовата система е достатъчно, първо, че техните ръководители имат качеството на разпоредители с бюджет, и второ, прилагането на балансиращия механизъм на бюджетните взаимоотношения, както и фискалните правила по чл. 34, ал. 1 – 3, отнасящи се до ограничението за поемане на дълг. С оглед на това бюджетите на БАН, ДВУ, БТА, БНТ и БНР трябва да се окачествят като следващ, четвърти компонент на финансовата система.

²³ Централният бюджет е съставна част от гържавния бюджет, която се администрира пряко от министъра на финансите (чл. 42 и чл. 43 във връзка с чл. 12).

Законът съдържа и режим на сметките за средствата от Европейския съюз. Тези сметки са посочени още в чл. 1 и са уредени съответно в чл. 8 и в Глава XI (чл. 141 – 144).

Сметките за средства от Европейския съюз трябва да се окачествят като компонент на финансовата система, тъй като чл. 14, ал. 1 от ЗПФ изрично посочва бюджетните взаимоотношения като основен показател по тези сметки. С други думи, те са интегрирани в системата чрез приходно-разходното балансиране за сметка на държавния бюджет.

На следващо място анализът на редица специални закони ясно показва, че редица държавни предприятия, които не са търговски дружества, а са създадени и функционират по тези закони, събират като свои приходи властнически организирани, неоговорни такси, като същевременно получават и балансиращи средства от държавния бюджет. Такива са например Националната компания „Железопътна инфраструктура“, действаща по реда на Закона за железопътния транспорт, Държавното предприятие „Пристанищна инфраструктура“, функциониращо по реда на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, Държавното предприятие „Ръководство въздушно движение“, работещо по реда на Закона за гражданското въздухоплаване, Държавното предприятие „Управление и стопанисване на язовири“, създадено съгласно Закона за водите, Българо-германският център за професионално обучение, действащ на основата на Закона за насърчаване на заетостта, Държавно предприятие „Радиоактивни отпадъци“, уредено в Закона за безопасно използване на ядрената енергия, Предприятието за управление на дейности по опазване на околната среда, уредено в Закона за опазване на околната среда (ЗООС).

Тези и други подобни държавни предприятия се включват в обхвата на така наречената „консолидирана фискална програма“. Консолидираната фискална програма според чл. 4 от ЗПФ е система от обобщени показатели по централния бюджет и по бюджетите, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства на бюджетните организации. Въпреки непрецизното от гледна точка на юридическата логика и техника легално определение по чл. 4, сис-

тематичното тълкуване води до извода, че това понятие обхваща принципно всички компоненти на публичните финанси. Именно тези държавни предприятия като субекти, които са включени в консолидираната фискална програма, има предвид чл. 13, ал. 4 от ЗПФ, когато установява, че бюджетните им параметри се приемат от управителните им органи съгласно законите за техния статус, при осигуряване на бюджетните им взаимоотношения с държавния бюджет. В този смисъл финансите на държавните предприятия, които имат като свои приходи властнически организирани неоговорни такси, както и балансиращи приходи от държавния бюджет, са част от публичните финанси.

За разлика от държавните предприятия търговските дружества, независимо от размера на публичното (държавно и общинско) участие, изрично са изключени от обхвата на публичните финанси (консолидираната фискална програма) по силата на изричната разпоредба на чл. 171, ал. 4 от ЗПФ.

Част от публичните финанси са приходите и разходите на редица държавни фондове, които аналогично на държавните предприятия, са създадени и функционират по реда на специални закони. Такива са например Фонд „Радиоактивни отпадъци“ (ФРО) и Фонд „Извеждане от експлоатация на ядрени съоръжения“ (ФИЕЯС). Тези фондове също както предприятието за радиоактивни отпадъци са уредени в Закона за безопасно използване на ядрената енергия. Приходите на ФИЕЯС се формират главно от вноски на лица, които използват ядрени съоръжения и от средства от бюджета, определяни ежегодно с бюджетния закон (чл. 49, ал. 1, т. 1 и 2). Приходите на другия Фонд – ФРО, се формират по сходен начин, за сметка на вноски от юридически и физически лица, които в резултат от дейността си генерират ядрени отпадъци, както и на средства, определяни с годишния бюджет (чл. 92, ал. 1, т. 1 и 2). Вноските и в двата фонда са публични държавни вземания, които се събират по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) от органите на НАП (чл. 49, ал. 4 и чл. 94, ал. 3). Видно е, че описаният механизъм за осигуряване на редовни приходи по двата фонда е идентичен с този на държавните предприятия. Несъмнено е и това, че в крайна сметка именно ежегодно предоставяните бюджетни средства са механизмът, който балансира приходите и разходите

на двата гържавни фонда. Поради това несъмнено и двата фонда принадлежат към финансовата система.

Част от финансовата система е и Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ (ФСЕС), който е уреден в чл. 36б – 36ж от Закона за енергетиката. Вноски във фонда правят ежемесечно производителите на електрическа енергия, търговците на внесена ел. енергия, операторите на електропреносни и газопреносни мрежи и на съоръжения за съхранение на природен газ (чл. 36е, ал. 1). Средствата по фонда се изразходват за покриване на разходите на обществения гоставчик, произтичащи от задълженията за изкупуване на електрическа енергия от производители по чл. 93а от ЗЕ (чл. 36г, ал. 2). Вноските във фонда са публични гържавни вземания, като невнесените вноски се събират по реда на ДОПК от органите на НАП (чл. 36е, ал. 5). Средствата и операциите на ФСЕС се включват в консолидираната фискална програма като средства и операции на други икономически обособени лица по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ и не са част от гържавния бюджет (ал. 6). Включването в консолидираната фискална програма е ясно указание, че като приходно-разходна сметка фондът подлежи на балансиране от гържавния бюджет.

Още един фонд, който е създаден със специален закон, принадлежи към публичните финанси. Това е Фонд „Социална закрила“ (ФСЗ), уреден в Закона за социалното подпомагане (ЗСП). Този фонд е отделно юридическо лице към министъра на труда и социалната политика и задачата му е да финансира дейности и мероприятия, свързани с провежданите политики в областта на социалното подпомагане (чл. 25 от ЗСП). Основният приходоизточник на фонда е целевата субсидия от гържавния бюджет в размер, определян ежегодно със Закона за гържавния бюджет (чл. 26, т. 1 от ЗСП). Наред с това във Фонда постъпват два вида неоговорни такси. Това са таксите, заплащани от лица, ползващи социални услуги, както и таксите за лицензи, издавани от председателя на Държавната агенция за закрила на детето на лица, които оказват социални услуги на деца (чл. 26, т. 3 и т. 6 във вр. с чл. 18, ал. 3 и 4 от ЗСП).

Друг фонд, уреден със ЗООС, също принадлежи към публичните финанси. Това е Националният доверителен екофонд (НДЕФ). Този фонд има за предмет на дейност управление на

средствата, постъпващи от суанови сделки „Дълг срещу околна среда“ и „Дълг срещу природа“ от международна търговия с предписани емисионни единици за парникови газове, от продажба на квоти за емисии на парникови газове за авиационни дейности, както и средства, постъпващи от правителства и международни финансови институции и групи дарители, предназначени за опазване на околната среда в Република в България (чл. 66, ал. 1 от Закона). Сред източниците на постъпления за фонда са целево предоставяни средства от държавния бюджет, в това число във връзка с договори по сделки „Дълг срещу околна среда“ и „Дълг срещу природа“ (чл. 68, ал. 1, т. 1). Средствата на НДФ се разходват за екологични проекти и дейности в съответствие с условията на дарителите и с приоритетите на националните екологични стратегии и програми, както и с целите и приоритетите на Националната схема за зелени инвестиции (ал. 2).

Съгласно Закона за насърчаване на научните изследвания (ЗНИИ) е създаден Фондът „Научни изследвания“ към министъра на образованието и науката (ФНИ) – чл. 13, ал. 1. Той има за цел да подкрепя финансово проекти и дейности за насърчаване и развитие на научните изследвания в съответствие с Европейската рамка за държавна помощ за научни изследвания, развойна дейност и иновации, Националната стратегия за научни изследвания, Националната програма за реформи, рамковите програми за определени приоритети на Европейския съюз, други европейски и международни инициативи, Европейската и националната пътна карта за научно-изследователска инфраструктура (ал. 2). Приходите на Фонда се набират от държавния бюджет от собствени приходи от дейността на фонда – от интелектуални права над научни продукти и защитени патенти, дарения и помощи от национални и международни финансови институции и организации и средства по международни споразумения, дарения от физически и юридически лица, постъпления от лихви върху средствата на фонда (чл. 21 ал. 1, т. 1 – 5).

Фондът финансира научни изследвания, програми и проекти (вж. чл. 22 и чл. 23), като отпуска целеви финансови средства въз основа на конкурс, проведен при условията и по реда на ЗНИИ (чл. 24).

Списъкът на посочените тук предприятия и фондове не е, а и не бива да се разглежда като изчерпателен. Динамиката в откриването и закриването, съответно прекратяването и преобразуването на държавни предприятия и фондове особено през последните две десетилетия е очевидна и поне засега няма признаци за забавяне. Но този списък е достатъчно представителен към момента като емпирична основа, въз основа на която може да се направят заключения за модела на властническо организиране и балансиране на държавни предприятия и фондове, като приходно-разходни сметки. Общите и съществени характеристики са предвиждането в специалните закони на властнически организирани, неоговорни приходи от типа на такси и вноски, както и в крайна сметка балансирането на приходите и разходите чрез средства от държавния бюджет.

Като звено на финансовата система трябва да се определят бюджетът и фондовете на БНБ, уредени в Закона за Българската народна банка (ЗБНБ).

Като приходно-разходна сметка бюджетът на централната банка, както и нейните фондове, се администрират властнически от управителния съвет и управителя на банката и не са изключени от взаимоотношенията на държавния бюджет.

Според ЗБНБ, когато в баланса на БНБ сумата на активите ѝ спадне под сумата на нейните задължения и на основния ѝ капитал, министърът на финансите попълва основния капитал на банката до размера на недостига (чл. 9)²⁴. Това балансиращо задължение на министъра на финансите приобщава бюджета на БНБ към системата на публичните финанси.

На следващо място част от системата на публичните финанси е и Фондът за гарантиране на влоговете в банките (ФГВБ), действащ по реда на Закона за гарантиране на влоговете в банките. Законът предвижда балансиращ механизъм при

²⁴ Капиталът на БНБ в размер на 20 млн. лева според чл. 7 от Закона е условна величина, тъй като Българската централна банка няма правно-организационната форма на търговско дружество както например централните банки в Австрия и Италия, които са инкорпорирани като акционерни дружества.

недостиг на средства за покриване задълженията на Фонда по изплащане на гарантирани размери на влоговете. Недостигът се покрива чрез заеми от държавния бюджет по решение на Министерския съвет (чл. 18, ал. 2, т. 3), както и чрез държавна гаранция, издадена от правителството при заеми от други лица (ал. 3).

В българското законодателство е създаден и функционира още един фонд, който има функции, сходни с тези на ФГВБ. Това е Фондът „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ (ФГВРС), създаден със Закона за гарантиране на вземанията на работници и служители при несъстоятелност на работодателя. Този фонд набира регулярни месечни вноски от работодателите (чл. 14, т. 3) и изплаща гарантирани размери на работниците и служителите при несъстоятелност на отделен работодател (чл. 3 и чл. 25 – 27). В резултат от изплащането Фондът се суброгира в правата на работниците и служителите срещу работодателя в производството по несъстоятелност (чл. 28). Според разпоредбата на чл. 18 от Закона, която е в действие от 2014 г., при временен недостиг на средства във фонда за покриване на неотложни плащания с разрешение на министъра на финансите могат да се ползват краткосрочни безлихвени заеми от държавния бюджет. Тази разпоредба ясно показва, че ФГВРС като приходно-разходна сметка, се балансира от държавния бюджет. Но и тук, както при ФГВБ, министърът на финансите има дискреционна власт да кредитира, но не и нормативно установено задължение. В допълнение на това в т. 29 от допълнителните разпоредби на ДОПК изрично е посочено, че ФГВРС е фонд, администриран от НОИ, който попада в обхвата на понятието „социалноосигурителни фондове“.²⁵ Всичко това дава основание за извода, че ФГВРС като самостоятелен компонент принадлежи към системата на публичните финанси.

В още два специални закона има уредба, която се отнася към публичните финанси.

²⁵ Независимо че това понятие е конструирано за целите на прилагане на отделни текстове от ДОПК (чл. 169, ал. 4 и чл. 179, ал. 1), е очевидно, че законодателят третира ФГВРС като част от социалноосигурителната система.

Съгласно Закона за политическите партии политически партии, отговарящи на определени изисквания, са получатели на годишна държавна субсидия (чл. 25 – 28). Политически партии, които са участвали в парламентарни избори и имат избрани народни представители, както и партии, които не са парламентарно представени, но са получили не по-малко от едно на сто от всички гласове на последните парламентарни избори, имат право на държавна субсидия, която се отпуска ежегодно (чл. 25, ал. 1, чл. 26 и чл. 27, ал. 1).

Очевидно е, че финансите на тези субекти като приходно-разходни сметки имат определено публично предназначение, свързано с политическия процес, и това е основанието да се балансират регулярно за сметка на държавния бюджет. В крайна сметка това означава принадлежност на субсидираните партийни приходно-разходни сметки към финансовата система.

В Закона за вероизповеданията е предвидено, че държавата предоставя на Българската православна църква – Българската патриаршия (БПЦ), както и на регистрираните изповедания държавна субсидия на базата на резултатите от самоопределилите се лица към съответното вероизповедание при преброяването на населението по данни на Националния статистически институт. Разпределението на държавната субсидия се одобрява ежегодно със закона за държавния бюджет в зависимост от броя на самоопределилите се лица (чл. 28, ал. 1 и 2). Законът дори предвижда дискреционно предоставяне на допълнителни средства над размера на държавната субсидия в случаи на обществен интерес, свързан с религиозните ценности на българския народ (ал. 5).

Чрез тази законова уредба финансите на БПЦ и на другите регистрирани религиозни общности се балансират от държавния бюджет и така стават интегрална част от системата на публичните финанси.

5. В обобщение може да се направи изводът, че финансовата система обхваща следните властнически организирани и балансирани приходно-разходни сметки – като обособени компоненти (звена): 1) държавният бюджет като централно звено – ядро на системата с интегративен характер; 2) общинските бюджети;

3) бюджетите на социалноосигурителните фондове; 4) автономните бюджети на организациите по чл. 13, ал. 3 от ЗПФ (БАН, ДВУ, БТА, БНТ и БНР); 5) сметките на средствата от Европейския съюз; 6) финансите („бюджетите“) на гържавни предприятия и гържавни фондове, за които специалните закони предвиждат властнически организирани, недоговорни приходи от типа на такси и вноски, както и балансирането на приходите и разходите чрез средства от гържавния бюджет; 7) бюджета и фондовете на БНБ; 8) приходите и разходите (финансите) на ФГВБ и ФГВРС; 9) финансите на политически партии, които като приходно-разходни сметки се балансират чрез законово установена и ежегодно предоставяна гържавна субсидия; 10) финансите на БПЦ и на регистрираните вероизповедания, които като приходно-разходни сметки се балансират чрез законово установена гържавна субсидия²⁶.

Бюджетите на БНБ, както и финансите на ФГВБ и на ФГВРС като приходно-разходни сметки, формално не се обхващат от разпоредбите на ЗПФ, съответно не се включват в консолидираната фискална програма и за тях не се прилагат фискалните правила. Механизмът на балансиране на приходите и разходите на тези институции е по-особен, не е регулярен на годишна основа, а извънреден при настъпване на събитие, което води до недостиг на средства за извършване на правомерни разходи. Това обаче не е достатъчно да ги дисквалифицира като звена на финансовата система. Решаващо в случая е наличието на законово уредени балансиращи отношения с гържавния бюджет.

Системообразуващите фактори в рамките на публичните финанси – фискалните правила и бюджетните взаимоотношения, действат с различна интензивност по отношение на отделните компоненти на системата. Фискалните правила са задължителни и се прилагат за ядрото на публичните финанси, очертано в ЗПФ – гържавния бюджет, общинските бюджети, бюджетите на социалноосигурителните фондове бюджетите на БАН, ДВУ, БТА,

²⁶ За по-детайлна аргументация за съдържанието и границите на системата на публичните финанси вж. В. Димитров. *Финансово право*. София, Нова звезда, 2019, с. 17 – 41.

БНТ и БНР, сметките за европейски средства. За всички останали компоненти, уредени като приходно-разходни сметки в специалните закони, от решаващо значение са бюджетните взаимоотношения. Именно бюджетните взаимоотношения интегрират, приобщават тези разнообразни приходни-разходни сметки в системата на публичните финанси.

Функционирането на властнически организирани и балансиранни приходни разходни сметки, като съдържание на публичните финанси се осъществява чрез механизма на парични и непарични (организационни, безобектни) финансови правни отношения. Паричните правни отношения се разграничават на приходни, разходни и балансиращи. Организационните финансови правоотношения от своя страна са следните видове: устройствени, планови, контролни (отнасящи се до различните форми на финансов контрол), юрисдикционни (отнасящи се до решаването на спорове), изпълнителни (свързани с финансовия изпълнителен процес) и обезпечителни (свързани с обезпечителния процес).

Така вече очертаните компоненти на финансова система, които в своята съвкупност очертават и обхваща на финансовоправното регулиране, имат общи характеристики.

Става дума за средства по бюджети и фондове, които са предназначени за публични цели в интерес на цялото общество (гържавния бюджет и бюджета на БНБ) или на широки обществени групи, определени по териториален признак (при общинските бюджети) или по функционален признак (при осигурителните системи, при ФГВБ и ФГВРС). Обществото като цяло и посочените обществени групи са получатели на публични услуги за сметка на тези средства. Безспорно е публичното предназначение и на приходите и разходите на гържавните предприятия, както и на политическите партии.

Това обяснява и е обществено-политическо оправдание за прилагането на властническия финансоворегулативен механизъм за формиране и разходване, както и за балансиране чрез гържавния бюджет на всички тези приходно-разходни сметки. Именно това им придава качеството на публични финанси.

В този смисъл може да са направя и обобщаващият извод, който потвърждава принципната теза на правната концепция за финансите, че понятието „публични финанси“, съответно „система на публичните финанси“, има съдържание, което е идентично, съвпада изцяло със съдържанието на понятието „финансова система“ и „финансово правно регулиране“.

6. Осигурителното право се определя в българската осигурителноправна доктрина като самостоятелен отрасъл на правото.

Тази позиция е обоснована от Васил Мръчков²⁷. Той описва и анализира особеностите на предмета и метода на осигурителното право, които позволяват обособяването на тази съвкупност от правни норми в самостоятелен правен отрасъл, като го съпоставя и разграничава от трудовото право, застрахователното право и правния режим на социалното помагагане²⁸. Авторът обаче не прави съпоставка с финансовото право.

Друг автор в областта на осигурителното право, Красимира Средкова, изрично признава правоотношенията по набирането на средства в ДОО, като отношения с финансов характер²⁹. Авторката се позовава на правилното становище на финансовоправника Страшимир Кучев, изразено още при действието на социалистическото финансово и осигурително право³⁰. Въпреки това признание Средкова не прави съпоставка и съответно разграничение между осигурителното и финансовото право. Тя смята осигурителното право за смесен отрасъл с преобладаване на публичните елементи (при задължителното осигуряване). Авторката сравнява и съответно разграничава осигурителното право от рег отрасли и правни режими, включително и от ганъчното право, което

²⁷ В. Мръчков. *Осигурително право*. София, Сиби, 2014.

²⁸ Мръчков (2014), с. 34 – 47.

²⁹ К. Средкова. *Осигурително право*. София, Сиби, 2016, с. 295.

³⁰ Вж. С. Кучев. Към въпроса за правната същност и предметното съдържание на правоотношението от вноски в гържавното обществено осигуряване. *Правна мисъл*, 4 (1971).

тя смята за самостоятелен отрасъл. В тази „палитра“ обаче финансовото право просто отсъства³¹.

Позицията на двамата видни специалисти по осигурително право, изразяваща се в пълно пренебрегване на съществуването на финансовото право, е нелогична, необоснована и категорично неприемлива. Мълчанието на специалистите по осигурително право по проблема за разграничаването му от финансовото право е показател за явен дефицит в осигурителноправната теория.

Още в по-старата литература в социалистическия период освен Кучев друг виден теоретик на финансовото право, Ангел Ангелов, също настоява, че осигурителните правоотношения са финансови правни отношения³². В този смисъл сравнението с финансовото право е открит въпрос за осигурителноправната теория, който не може да бъде премълчаван и избягван.

7. Сравнението на осигурителното право с финансовото право е наложително и при съвременната правна уредба, тъй като социалноосигурителните фондове, именно като част от системата на публичните финанси, са държавните инструменти за осъществяване на общественото и здравното осигуряване. Поради това финансовото право и осигурителното право имат частично съвпадащ предмет на регулиране и това поражда проблема за прецизното разграничаване на двата отрасли.

Така ЗПФ третира отношенията по формиране и разходване на фондовете на ДОО и на бюджета на НЗОК като финансови отношения. Едновременно с това тези отношения се регламентират от осигурителното право и несъмнено имат характер и на осигурителни отношения. Това са отношенията, които се отнасят към задължителното обществено и здравно осигуряване.

Задълженията, свързани с плащането на социалноосигурителните вноски по КСО и здравноосигурителните вноски по ЗЗО от гледна точка на финансовото право, са финансови задължения, тъй като чрез тях се осигуряват приходите по

³¹ Средкова (2016), с. 55 – 60.

³² А. Ангелов. *Финансово право на НРБ*. София, изд. на СУ „Климент Охридски“, 1975, с. 49.

бюджетите на ДОО и на НЗОК като властнически организирани приходни-разходни сметки. През призмата на осигурителното право те същите са задължения на осигурители, съответно на осигурени лица. От гледна точка на финансовото право финансовите вземания на подчинените субекти във финансовите отношения с органите на НОИ и на НЗОК водят го разходи по бюджетите на ДОО и НЗОК. През зрителния ъгъл на осигурителното право тези финансови вземания са осигурителни притезания на осигурените лица.

Обществените отношения, които се регулират едновременно от финансовото право и от осигурителното право, са идентични, но обект на регулирането са различни техни измерения. Двама отрасъла се фокусират върху различни страни на тези отношения.

За финансовото право чрез тези властнически парични отношения, съответно чрез задълженията и притезанията по тях, се осигуряват приходи и се извършват разходи по бюджетите на социалноосигурителните фондове като приходно-разходни сметки. Тук фокусът е върху приходите и разходите, както и върху тяхното балансиране от гържавния бюджет.

При осигурителното право фокусът на регулирането е обърнат към конкретните осигурителни рискове (общо заболяване, майчинство, старост, смърт, безработица, трудова злополука, професионална болест и т.н.), към статуса на осигурените и осигурителите, осигурителния стаж, осигурителните права, съответно обезпеченията и обезщетенията, конкретните предпоставки за възникването им и техните размери, конкретните видове пенсии и производствата по предоставянето им, връзката между задълженията и правата на осигурителите и осигурените лица в осигурителните правоотношения³³.

Общността на характеристиките на данъчните и на осигурителните отношения като приходни финансови отношения е намерила израз дори в наименованието на общия процесуален финансов закон – ДОПК.

Извън обсега на финансовото право са отношенията по осъществяване на допълнителното

³³ Мръчков (2014), с. 81 – 359.

доброволно обществено осигуряване и по доброволното здравно осигуряване. Това са отношения, които се регулират от съответните части на КСО (Дял III и IV) и ЗЗО (Глава III). В тези си части КСО и ЗЗО имат качеството на специални търговски закони, които уреждат договорните отношения на търговски дружества, предоставящи осигурителни услуги, и техните клиенти – осигурените лица. Същевременно КСО и ЗЗО в тези си „доброволноосигурителни части“ са и закони, които налагат административно регулиране и административен надзор върху дружествата, осъществяващи „паричен бизнес“ и съответно предлагащи осигурителни услуги чрез договори. Държавната институция, която е областна да осъществява подзаконово регулиране, както и надзор върху търговските дружества, осъществяващи осигурителни услуги, е КФН. Целта на това регулиране и надзор е защита на осигурените лица³⁴. В този смисъл КСО и ЗЗО като закони за административно регулиране и административен надзор върху дейността на търговците, предоставящи осигурителни услуги, притежават сходни характеристики с основния закон на търговското банкерство – Закона за кредитните институции, с Кодекса за застраховането, уреждащ застрахователното дело, със законите за капиталовия пазар – Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти и Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и други предприятия за колективно инвестиране.

КСО и ЗЗО притежават общи черти и с поредицата от други закони, чиито характеристики са описани и уредени в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност³⁵. Този закон е общ административноправен закон и съответно

³⁴ ЗЗО предвижда като инструмент за доброволно осигуряване договора за медицинска застраховка и така по отношение на уредбата на доброволното здравно осигуряване препраща пряко към КЗ.

³⁵ Вж. списъка-приложение към чл. 9, ал. 1, т. 2 на този закон, съдържащ стопанските дейности, за които може да се установява лицензионен режим, и съответните закони, които съдържат такива режими. За юридическите особености на закона вж. В. Димитров. Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност – край на нормотворческия етатизъм или едно ново начало. *Търговско право*, 5 (2003), с. 52 – 76.

се прилага субсигуарно и за неурегените случаи от всички изброени закони с регулативно и надзорно съдържание, включително и от КСО и ЗЗО.

Посоченото сходство се определя и от сходното развитие на банковото и застрахователното законодателство, от една страна, и на осигурителното законодателство, от друга, след премахването на гържавните монополи от времето на социалистическата стопанска и финансова система. При социализма осигурителното дело бе гържавен монопол по подобие на банковото дело, основано на гържавния банков монопол и на застрахователното дело, базирано на гържавния застрахователен монопол. С отпадането на осигурителния гържавен монопол възникна и се разви и доброволното осигуряване, което се осъществява на предприемаческа, търговска основа от пенсионноосигурителни и други осигурителни гужества, както и от застрахователни гужества при здравното осигуряване. Това развитие на осигурителното дело и съответно на осигурителното законодателство определя в голяма степен и сходството в характеристиките на КСО и ЗЗО, от една страна, и на ЗКИ, и на КЗ, от друга страна.

Банковото право и застрахователното право обаче не притежават характеристиките на самостоятелни отрасли на българската правна система. Очевидно е, че това са хетерогенни, смесени правни режими, които включват норми на публичното право, най-вече административното, както и норми на частноправни отрасли – търговското и гражданското право.

Аналогично на банковото и на застрахователното право хетерогенен характер по признанието на К. Средкова има и осигурителното право. А това проблематизира постулата за обособеността на позитивното осигурително право като самостоятелен правен отрасъл.

С оглед на изложеното е очевидно, че българската осигурителноправна теория дължи допълнителни аргументи за обосноваването на съществуването на осигурителното право като самостоятелен правен отрасъл, както и ясен и убедителен отговор и съответна аргументация от-

носно пренебрегвания и нерешен от нея проблем за разграничаването на осигурителното право от финансовото право.

Цитирани източници

Ангелов, А. *Финансово право на НРБ*. София, СУ „Климент Охридски“, 1975 (Angelov, A. *Finansovo pravo*, SU Kliment Ohridski, 1975).

Вознесенский, Э. *Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов*. Ленинград, ЛФЭИ, 1969 (Voznesenskii, E. *Diskusionniiye voprosi teorii sotzialisticheskikh finansov*. Leningrad, LFEI, 1969).

Вознесенский, Э. Соотношение финансов и права. *Правоведение* 3 (1971) (Voznesenskii, E. Sootnoshenie finansov i prava. *Pravovedenie* 3 (1971)).

Димитров, В. *Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба*. София, Нова звезда, 1996 (Dimitrov, V. *Vavedenie v bankovoto pravo. Targovskata bankova deinost i neinata publichnopravna uredba*. Sofia, Nova zvezda, 1996).

Димитров, В. Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност – край на нормотворческия етатизъм или едно ново начало. *Търговско право* 5 (2003) (Dimitrov, V. *Zakonat za ogranichavane na administrativnoto regulirane i administrativnia control varhu stopanskata deinost – kraj na normotvorcheskia etatizam ili edno novo nachalo*, *Targovsko parvo* 5 (2003)).

Димитров, В. *Финансово право*. София, Нова звезда, 2019 (Dimitrov, V. *Finansovo pravo*. Sofia, Nova zvezda, 2019).

Костов, М. *Финансови правни отношения*. София, БАН, 1979 (Kostov, M. *Finansovi pravni otnoshenia*. Sofia, BAN, 1979).

Костов, М. *Финансова система и система на финансово-правно регулиране*. София, БАН, 1986 (Kostov, M. *Finansova Sistema i sistema na finansovopravno regulirane*. Sofia, BAN, 1979).

Кучев, С. Към въпроса за правната същност и предметното съдържание на правоотношението от вноски в държавното обществено осигуряване. *Правна мисъл* 4 (1971) (Kuchev, S. Kam vaprosa za pravната sashtnost i predmetното sadarjanie na pravootnoshenieto ot vnoski v darjavното obshestveno osigurjavane. *Pravna misal* 4 (1971)).

Мръчков, В. *Осигурително право*. София, Сиби, 2014 (Mrachkov, V. *Osiguritelno pravo*. Sofia, Sibi, 2014).

Средкова, К. *Осигурително право*. София, Сиби, 2016. (Sredkova, K. *Osiguritelno pravo*. Sofia, Sibi, 2016).