

Догматизъм и прагматизъм в теорията на българското финансово право

Dogmatism and Pragmatism in the Theory of Bulgarian Financial Law

Сюлейман Башов¹

Summary

Financial legal science analyses the financial legislation. Therefore, giving a clear definition of its essence and scope is of primary importance for financial legal theory. Nevertheless, the legal literature in Bulgaria contains very controversial thesis in this fields. The present study arranges these theses in two main gropes, defined as dogmatic and pragmatic one. The first one describes the subject of financial law through legal features and concepts. In this way, financial law is revealed as a branch of the Bulgarian legal system, composed of specific financial legal norms. The dogmatic view on this matter refutes the pragmatists, who tend to include in the financial law many relations, regulated by the norms of different legal branches, if they are considered „financial“ in the financial and economic literature. At the same time, the present study emphasizes the merits of the dogmatic approach and the necessity for its application in any legal analysis. The legal system of Bulgaria is structured by legal features, not by social, economic,

¹ Ас. г-р Сюлейман Башов, катедра „Публичноправни науки“, ЮФ на Университета за национално и световно стопанство, e-mail: suleyman_b@abv.bg (Assist. Prof. Suleyman Bashov, JD, Department of Public Legal Studies, Law Faculty, University of National and World Economy, e-mail: suleyman_b@abv.bg).

psychological, and other determinants. These features refer to the nature of the legal relationship and its content. And its content is predetermined by the position of the legal entities involved in it. The conclusion of the study is that financial law must be based on dogmatic approach and referred to relations, which have the legal quality of public finances. Financial law cannot be considered as a legal regime referring to the economic category „finance“. This category is extremely broad and often has an unspecified meaning scope. Moreover, it is regulated by the norms of different legal branches as civil, commercial, and administrative law.

Key Words

Financial law; Legal System; Public Finance; Legal Theory; Dogmatism; Pragmatism

Въведение в проблема

Българската правна система е част от правното семейство на континентална Европа. Характерни за последното са специфичните източници, понятия, правни институти и техники за тълкуване и прилагане на правото². От своя страна юридическата наука се изгражда и поддържа чрез помощта на специфичен инструментариум. С него позитивното право се систематизира в правни норми, институти и отрасли, а те се съотнасят към един от двата основни системни дяла – частно и публично право (*ius privatum* и *ius publicum*)³.

² На практика тези белези отличават една правна система от друга – така Р. Ташев. *Теория за правната система*, 2-ро издание. София, Сиби, 2007, с. 144.

³ Разграничението между частно и публично право в никакъв случай не е изгубило значение при изследването на съвременното правно явление. Всички становища в обратна посока са последователно оборени в прав-

Принадлежността ни към континенталното право преределя не само мисловния ориентир, но и юридическия светоглед на българските юристи. Те възприемат обективното право почти интуитивно през така очертаната систематика, дори невинаги да могат да я осмислят или обяснят. Разбира се, изследването на правното явление е отговорност на академичната общност, а не на „редовия“ правник, който ангажиран в казусите на ежедневието невинаги има възможност да размишлява върху по-абстрактни и концептуални проблеми. Но състоянието на правната ни литература свидетелства за съществуването на редица противоречия при дефинирането на компонентите на правната система⁴. В настоящия обзорен анализ ще маркирам основните пунктове, които илюстрират тези трудности през призмата на финансовото право. Опитът за очертаването им неслучайно започвам с опозицията прагматизъм – догматизъм. До голяма степен именно тя илюстрира походите, чрез които финансовото право се описва в специализираната литература у нас. Под догматизъм нямам предвид отрицателната конотация,

ната доктрината, поради което трябва да се разглеждат като повърхностни и лишени от валидни аргументи – по-подробно вж. Ив. Русчев. За разграничението между частното и публичното право при определяне мястото на гражданското право като частноправен отрасъл. *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет*, 86 (2019), с. 149 – 183.

⁴ В правната наука няма еднозначно фиксиране на главните структурни единици на правната система, а именно отделните отрасли. В теорията дори няма изведен критерий, който ясно да ги идентифицира. В това отношение доктрината у нас предлага всевъзможни становища, лишени от ясна теоретична опора. Често авторите не прокарват разлика между правен *режим* и правен *отрасъл*. Така отделни подразделения на нормативната база, регулиращи обособен кръг отношения, нерядко се обявяват за самостоятелни отрасли, без да се гържи сметка, че не притежават свои норми, а се състоят от норми на други отрасли. Като пример за такива се посочват банковото право, бизнес правото, „информационното право“ (Ташев (2007), с. 178), без да се отчита, че в правната система не съществуват „информационноправни“, „банковоправни“ или „бизнес правни“ норми. Ако не съществува най-малката системна градивна единица (отделната правна норма), как е възможно да съществува нейната съвкупност – т.е. правният институт и правният отрасъл?

с която тълковният речник описва тази гума⁵. С нея тук изразявам т.нар. правна догматика или още догматична юриспруденция. Както отбелязва Росен Ташев, тя представлява цялостен подход, който включва общата идея и представата относно това как се изгражда и действа правната система⁶. Разбрана по този начин тя е и правна доктрина, за която е характерен правнодогматичният подход. Последният се изгражда „на основата на задълбоченото познаване на законодателството, съдебната практика и теоретичните нагласи, характерни за определена правна система“⁷. Що се отнася до прагматизма, тук ще го използвам в смисъла, с който го описва тълковният речник, а именно като начин на поведение или практическа дейност, отличаващ се с отричане на теорията и с насоченост към извличане на полза, към постигане на непосредствени практически резултати⁸. Следователно подходите, които описват финансовото право откъдето съображенията на правната догматика, ще характеризирам като прагматични и поради това квазиюримически.

Още в началото отбелязвам, че по-нататък в изложението се присъединявам към авторите, чийто поглед върху финансовото право определям за догматичен, а изградената от тях концепция като част от догматичната юриспруденция. За възприемането на този модел има редица причини, най-значима сред които е **системността** на правния факт. Правната система разбирам като затворена логическа верига, в която правилните юридически решения могат да се изведат с логически средства от „*предустановени*“ правни правила без позоваването на каквито и да е социални цели, политически съображения или морални норми⁹. От тази гледна точка **научното** изследване на отделните правни институти и отрасли

⁵ Според който *догматизъм* е „начин на мислене и поведение, основан върху сляпо, безкритично възприети догми и неизменни понятия и формули в защита на остарялото, отживялото“ – вж. Л. Андрейчин. *et al. Български тълковен речник*, 4-то издание. София, Наука и изкуство, 1994, с. 180.

⁶ Ташев (2007), с. 89.

⁷ Ташев (2007), с. 89.

⁸ Андрейчин *et al.* (1994), с. 721.

⁹ Визирам четвъртия от петте тезиса на правния позитивизъм на Х. Харп – вж. Ташев (2007), с. 104.

е процес, неизбежно подчиняващ се на догматичната юриспруденция. Този процес изисква прилагането на **догматичен подход**, съобразен с правната ни система, както и с традициите и постиженията на националната ни правна доктрина. Прагматичният поглед върху поставената проблематика, към който все повече изследователи се стремят, компрометира стремежа за извеждане на правото от руслото на обикновена професия и издигането ѝ на ниво в рамките на по-широкото семейство на социалните науки. В контекста на очертаната „прагматична тенденция“ подкрепям тезата, че е крайно време правната ни литература да спре да се води единствено от нуждите на тесния практицизъм и да заеме присъщата си роля да генерира широко познание с концептуално и методологично значение¹⁰. За целта правните анализи трябва да разкриват, организират и подреждат необятния масив от правни разпоредби в рамките на логически непротиворечива и теоретично обоснована система с нейните градивни единици – норма, институт, отрасъл. Последната трябва да се структурира при съблюдаване на характерните за нея закономерности и принципи. Постигането на тази цел е възможно само ако познавателният процес се развива чрез инструментариума на догматичната юриспруденция, в която първостепенно значение имат правните явления, а не метаюридически (политически, икономически, социални и пр.) понятия и белези.

¹⁰ Подкрепа заслужава критиката на Виктор Иванов (вж. В. Иванов. За някои методологически подстъпи към правните науки. *Алтернативи*, 9, 10 (2000), с. 39 – 41), който преди повече от две десетилетия констатира тенденцията правната литература у нас да се ограничава до техническите аспекти на различните юридически професии. По този начин огромна част от общия поток анализи, които ежедневно биват продуцирани, са подчинени на идеята пряко да обслужват конкретен казус от злободневното. Правната наука обаче не бива да се свежда до „наръчник“ за решаване на казуси, а трябва да изгражда и предлага мащабни теории и хипотези, осветляващи нови и/или непознати полета на правната действителност.

I. Терминологични уточнения

От особена важност при встъплението към зададената тема е да се даде терминологично очертане на нейното изследователско пространство. С термина „финансово право“ се именуват различни категории. Макар да са свързани помежду си, те не са идентични. Финансовото право преди всичко е **обективно право** – част от системата на действащото право на страната. Същият термин означава и специфични **субективни публични права** на гражданите и организациите, както и вземания на държавата¹¹. Същевременно финансовото право е една от отрасловите **правни науки**, а наред с това и задължителна **учебна дисциплина**, преподавана в юридическите факултети. В обективен план финансовото право съставлява съвкупност от финансовоправни норми и институти. Те формират едноименния правен отрасъл¹². След като говорим за отрасъл, това означава, че финансовото право не е компилация от норми на различни правни клонове (нещо характерно за правните режими¹³), а се изгражда от

¹¹ Терминът „субективно финансово право“ се използва рядко в литературата. По-често се среща „финансово вземане“. От зрителния ъгъл на държавата той е по-удачен доколкото е дискусивно дали държавните органи са титуляри на субективни права – сравн. В. Георгиев. *Публични правоотношения*. София, Сиела, 1998, с. 65.

¹² Тезата, че финансовото право е самостоятелен правен отрасъл в системата на българското право, е господстваща у нас – вж. В. Димитров. *Финансово право*. София, Нова Звезда, 2019, с. 42 – 44.

¹³ Или означавани още като комплексни структури в системата на обективното право (вж. З. Сукарева. *Потребителско право*. София, Нова звезда, 2015, с. 5 и цитираните там автори). Правните режими представляват съвкупност от норми на различни отрасли, които са насочени към регулирането на обособен кръг отношения. При взаимодействието си тези норми пораждаат отделни правоотношения, лежащи на плоскостта на съответните правни отрасли. Пример за такъв е правният режим на обществените поръчки. При него не става дума за отрасъл, съставен от „общественопоръчкови“ правни норми (пораждащи „общественопоръчкови“ правоотношения), а за правен режим, изграден от норми на финансовото, административното и частното право (сравн. Димитров (2019), с. 56 – 58). В широк план целият процес на планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки предполага развитието на финансови правоотноше-

самостоятелни финансовоправни норми. Онази част от правната наука, която има за задача да изучава, анализира, подрежда и систематизира споменатите норми и институти също се означава финансово право. Тя е отраслова правна наука и изучава още основните понятия и принципи, обобщава резултатите от трудовете на отделните автори, анализира съдебната практика, включително практиката на финансовата администрация, проектите на нормативни актове и т.н. Стремелът на изследователите е да разкрият естеството на явленията, регулирани от финансовото законодателство, както и да открият съществуващите зависимости и взаимодействия между тях. Резултатите от изследователската работа се представят на студентите в юридическите и икономическите факултети посредством учебната дисциплина, която също носи името финансово право. Понякога дидактически съображения оправдават в нейните рамки да се изучават теми, стоящи извън обективното финансово право. Типичен пример е имуществената отчетническа отговорност, която по правната си природа е гражданска (деликтна) отговорност. Тя обаче е неизменно свързана с финансовоправната материя, поради което е нецелесъобразно откъсването ѝ от учебния курс по тази дисциплина. Също така

ния (осигуряване на бюджетни средства), административни правоотношения (процедура по ЗОП) и частноправни отношения, породени от договора за изпълнение на обществената поръчка. Тъй като правните режими обобщават една нормативна съвкупност, те не притежават характеризациите от отделния отрасъл белези като специфични правни норми, субективни права или задължения, правоотношения, правосубектност и т.н. (напр. „общественопоръчкови“ субективни права, задължения и пр.). Понякога правните режими (както „банково право“, „концесионно право“, „бизнес право“ и т.н.) се обявяват за „комплексни“ отрасли. Но самата теория на комплексните отрасли е *псевдонаучна* и отдавна опровергана в правната доктрина – вж. М. Костов. *Финансова система и система на финансовоправното регулиране*. София, БАН, 1986, с. 34 и сл.; Димитров (2019), с. 57 – 58. Изводът е, че понятието „правен режим“ няма връзка със структурата на правната система. То има функционален характер и обобщава масиви от разпоредби, имащи отношение към регулирането на определено правно и обществено явление. Това го отличава от понятието „правен отрасъл“, което е доктринерно и се отнася до структурата на правната система (и правната наука). Виждане, близко до горното, като че ли споделя и Иван Русчев – сравн. Русчев (2019), с. 161.

в повечето юридически факултети учебните програми по финансово право включват теми от търговското банково дело макар в отраслови план те да са част от търговското право¹⁴. Налице са и редица финансовоправни въпроси, които традиционно биват разглеждани в рамките на други дисциплини. Например финансовият режим на държавното обществено осигуряване по традиция се изучава в курса по осигурително право¹⁵. Изложението показва, че няма точно съвпадение между учебната дисциплина и правния отрасъл¹⁶. За пълнота може да се допълни, че през последните години под въздействието на англосаксонката система и нейното международно влияние върху „бизнес речника“ с термина финансово право в ежедневието се означават правните режими на капиталовите пазари, инвестициите, кредитирането и т.н. Този правен неологизъм, подобен на сродните му „корпоративно право“, „бизнес право“, „информационно право“ и пр., макар да

¹⁴ О. Герджиков. *Търговски сделки*. София, Труд и право, 2008, с. 235.

¹⁵ Но тази материя е финансовоправна и това поставя проблема за ясното отличаване на осигурителното право от финансовото – по-подробно вж. В. Димитров. Финансовото право и осигурителното право като отрасли на правната система и проблемът за тяхното разграничаване. *Бизнес и право*, 4 (2020), с. 7 – 37.

¹⁶ Не става дума за някаква специфика на финансовото право. Идентична е ситуацията във всеки един учебен курс. Университетското обучение е структурирано така, че наред с отношенията, регулирани от един отрасъл, на студентите се представят и функционално свързаните с него правоотношения, регулирани от норми на другите отрасли. Това е напълно оправдан от дидактическа гледна точка подход, доколкото разкъсването на теми (на база отрасловия характер на относимите норми) би създавало неоправдани затруднения пред образователния процес. Например курсът по гражданско право (обща част) запознава студентите и с гражданската регистрация на физическите лица, макар тя да се урежда от нормите на административното право. В семейното право се изучава организацията на настойничество и попечителство макар тя също да има административен характер (сравн. В. Тагжер. За систематичното място на института на настойничеството и попечителството. *Социалистическо право*, 12 (1979), с. 72 – 85). В търговското право по традиция се изучава търговската несъстоятелност, която е част от гражданското процесуално право (А. Калайджиев. *Търговско право. Обща част*. София, Труд и право, 2015, с. 30) и т.н.

се използват все по-често в практиката у нас, нямам теоретична основа и не касаят отрасловата структура на правната ни система.

Настоящият труд коментира разногласията при дефинирането на съвременното финансово право **като отрасъл**. Противоречия в това поле се забелязват не само в литературата у нас, но и в груги страни, чиито правни системи са близки до нашата. Различният прочит на поставената проблематика произтича от две отделни концепции при нейното разглеждане. Те са обект анализ по-нататък в изложението, но преди него ще се представи кратък исторически преглед на финансовоправната мисъл.

II. Кратка историческа справка

Идеите, залегнали в основата на българската финансовоправна теория, трябва да се анализират в контекста на общото континентално семейство, към което принадлежим. Поначало правната доктрина сравнително късно обръща внимание на финансовото явление и обуславящите го правни аспекти. Правните изследвания на тази материя се разрастват едва през двадесети век, когато се зараждат и основните школи в тази област¹⁷. Те отразяват два основни модела,

¹⁷ Тази констатация донякъде учудва предвид на факта, че всяка правна система още в най-ранния си стадий включва набор от финансови разпоредби (такива например съдържат законите на Хамурапи, *Corpus Iuris Civilis*, *Magna Carta Libertatum*, *Manuscripti* и т.н.). Да, средновековните юристи не били съвсем безмълвни по тази проблематика, но тя е обсъждана като допълнение на класическите граждански и наказателни въпроси. Примери за цялостни юридически дискурси в полето на финансите от Ранното средновековие (макар и извън „гръко-римския“ свят) са трактатите *Kitab al-Kharaj* (Книга за данъчното облагане) на Абу Юсеф (729 – 798 г.) и *Kitab al-Amwal* (Книга за приходите) на Абу Убайд ал-Касим (774 – 838 г.). В тях се формулират класически за финансовото право принципи като законоустановеност на данъците, съобразяването им с доходите на платците, добра финансова администрация, справедливост при разпределението на данъчното бреме и т.н. Сравн. R. Öztürk. The Radiant Side of The Dark Ages: Abu Yusuf's Economic Thought. *Bilimler Dergisi*, 13 (2022), pp. 35 – 44.

които могат да бъдат илюстрирани с примери от Германия и Италия. Развитието на доктрината в другите държави от континентална Европа до голяма степен отразява традициите на тези две страни. Измежду тях по-голямо внимание ще отделим на случая с Италия, при който се наблюдава интересен преход между двата модела. Най-видимата диференциация между тях може би се проявява в отношението към финансовия факт. В германската правна доктрина традиционно се схваща, че съществуват два финансови феномена: правен и икономически, изследвани от две отделни науки: финансово-икономическа и правна. Но специфично за първите специализирани курсове по финансово право е, че били преподавани в рамките на административното право¹⁸. По-особено е положението в Италия. За известен период от време там се конкурират два възгледа при изследването на финансовото право. Те се противопоставяли по въпроса дали съществува единно финансово явление, или по-скоро (по подобие на германската традиция) трябва да се говори за финансово-икономическо и финансово-правно такова. От значение е, че самият термин „финанси“ в обсъжданата епоха има специфично съдържание. С него се свързват отношенията по акумулиране и разходване на средства от държавните фондове за изпълнение на функциите на държавата. Тоест предметът на финансовата наука се ограничава до държавните приходи, разходи и бюджет. В това число не попадали паричните потоци („финансите“) на частните предприятия и населението, които в съвременен аспект също са важен сегмент на финансово-икономическата наука¹⁹.

¹⁸ Германската правна книжнина се отличава със самостоятелни курсове по финансово право още от началото на двадесетия век (например Myrbach-Rheinfeld, *Grundriß des Finanzrechts*, Leipzig, 1906) – вж. А. Amatucci. La enseñanza del derecho financiero en Italia y España. *Foro: Revista De Derecho*, 1 (2017), pp. 129 – 130. [online]: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/265> [access 23.11.2023].

¹⁹ За процеса на разширяване на смисловото съдържание на понятието „финанси“ вж. В. Крутиков, Ю. Зайцев, О. Федорова. *Теория финансов. Учебно-методическое пособие*. Калуга. Институт управления, бизнеса и технологий. Калужский институт туристского бизнеса – филиал Российской международной академии туризма, 2011, с. 5 – 12 [online] <https://vkrutikov.ru/files/docs/38/teoriya-finansov.pdf> [access 23.11.2023].

В края на деветнадесети и началото на двадесети век в Италия съществуват две противоположни школи, прилагащи собствена методология при изследването на финансовата материя. Едната от тях приемала, че тя е предмет на еднината наука за финанси и финансово право²⁰. Тази еднина наука представлявала синтез от икономика, право, политика, математика, статистика. Вътрешният дебат за връзката между право и финанси е сведен до въпроса дали правото или икономиката имат първостепенно значение в тази област. Повечето изследователи отдавали значимо внимание на икономическата страна и естествено поставяли науката за финансите пред финансовото право. Но след първото десетилетие на миналия век фокусът върху правната страна започнал все повече да се засилва. Пример за тази трансформация е катедрата по финансова наука и финансово право към Университета на Павия. Тя се явявала първото научно средище в областта на финансовата наука и право, основано след обединението на Италия. Именно там през двадесетте години на миналия век известният италиански юрист и икономист Бенвенуто Гризоти (Benvenuto Griziotti) основава т.нар. „**Павийска школа**“²¹. Макар да стъпвала на интегралистка концепция, според която науката за финансите и финансовото право изучават едно и също явление, неин основен методологичен пункт е разбирането, че при изследване на финансовия феномен правото има първостепенно значение²². По тази причина тя приемала, че финансовият анализ не би могъл да се ограничи само до икономическите условия, но неизбежно трябва да вземе предвид и юридическите форми, съществуващи в това поле. Макар и с първостепенно значение финансовото право все пак е било смятано като част от общата

²⁰ По тази причина характерно за разглеждания период е съществуването на общи катедри по финансова наука и финансово право. Такъв е опитът и у нас, където до средата на миналия век съществува обща катедра по финансова наука и финансово право в Свободния университет в София (днес УНСС).

²¹ Amatucci (2017), pp. 124 – 125.

²² Така Гризоти се противопоставял на останалите изследователи, които считали, че финансите трябва да бъдат изучавани предимно от икономическа гледна точка – Amatucci (2017), с. 124 – 125.

финансова наука. Подобен подход се наблюдавал и във Франция, където Гастон Жез (*Gaston Jèze*), най-известният изследовател на френското финансово законодателство в този период, пропагандира въвеждането на обучение по финансово право, но в рамките на единната финансова наука.

Паралелно на школата на Гризоти в Италия се развива и концепцията, според която финансовото право трябва да се разглежда в най-тясна връзка с административното (подобно на германската традиция). Първото дори се считало за част от второто (**Неаполитанска школа**). Този подход също подчертавал контакта с финансовата наука, но не приемал виждането, че нейният предмет е идентичен с този на финансовото право. Най-ярък изразител на тази концепция бил професорът по административно право в Юридическия факултет на Университета в Неапол (до 1924 г.), Оресте Ранелети (*Oreste Ranalletti*). Той също приемал, че и двете дисциплини изследват финансовия феномен, но докато финансовата наука го разглежда под икономически и политически профил, финансовото право го изучава от правна гледна точка – анализира правилата, насочени към регулиране на организацията и финансовата дейност на държавата, съставните елементи на данъчното задължение, данъчната процедура, публичните разходи и бюджета²³. Специфично за очертаното учение е прокарването на граница между икономиката и правото в областта на финансите, без обаче да придава на финансовото право автономен статут доколкото е отнесено към административното право. Постепенно тази школа укрепнала благодарение на трудовете на Франческо Далезио (*Francesco D'Alessio*) и Густаво Ингрос (*Gustavo Ingrass*) (първият професор бил по административно право, а вторият – по държавно счетоводство)²⁴. Под влияние на техните трудове финансовото право започнало да се обособява на основата на **правната доктрина** и характерната за нея *догматика*. По-нататъшното отделяне на финансовото право от финансовата наука се свързва с Винченцо Романели-Грималди (*Vincenzo Romanelli-Grimaldi*) – от Неаполитанската школа. В трудовете си той също заемал позицията, че двете науки имат

²³ Amatucci (2017), pp. 129 – 136.

²⁴ Amatucci (2017), p. 140.

различен обект – финансово-икономическо явление и финансово-правно явление. Следователно първата е клон на икономическа наука – от абстрактен, математически тип, която търси причинно-следствените връзки и взаимозависимостта на финансовия факт. Този обект авторът категорично приемал, че е напълно чужд на обекта на финансовото право доколкото правното изследване се показвало като анализ на позицията и организацията на **правните отношения**. Респективно, когато юристите идентифицират обекта на финансовото право, те се позовават на нещо проявено от правната реалност, а не на обективни икономически явления²⁵. При така изложените концепции на Романели-Грималди може да се забележи стремежът за формиране на финансовоправната доктрина около финансовоправните отношения и окончателното ѝ абстрахиране от финансово-икономическата проблематика. Интересно да се маркира тук е, че обособяването на финансовото право като самостоятелен отрасъл у нас през втората половина на XX век също става на основата на финансовото правоотношение. Разбира се, нашата правна доктрина достига до тези прозрения по собствен път, изхождайки от различни обстоятелства, но за тях ще стане дума по-нататък.

Развитието на маркираните методологични подходи показва, че вторият измежду тях спечелил сериозен превес. В резултат от това отделянето на финансовоправната наука и формирането ѝ като типична юридическа такава било необратим процес. Подобно на немския пример тя започнала да се вмества в административното право, а очертаваният концептуален метод намерил отражение и в редица други страни, принадлежащи към романо-германското правно семейство. Той е пренесен не само в страните от Централна и Източна Европа, но и в други части на европейския континент. Например на Иберийския полуостров от андалуския професор Фернандо Сайнц де Буханга (Fernando Sainz de Vujanda), който е считан за основоположник на финансовоправната наука в Испания. В изследванията си той споделял възгледа, че „когато финансовият феномен се изучава от юриста, той

²⁵ Amatucci (2017), pp. 146 – 149.

трябва да го изследва като юрист“. Съответно, като се прилагат характерните за правната наука методи и принципи и обслужвайки целите на правния анализ. Де Буханга споделял още, че финансовото право е онази част от правото, която се занимава с финансовата дейност на публичните субекти²⁶. В това число попадали отношенията по акумулиране и разходване на средства от гържавните фондове за изпълнение на задачите на гържавата.

Без да се навлиза в конкретика на описаната картина, трябва да се отбележи, че за дълъг период от време финансовоправната доктрина се развива по сходен начин и в други страни на Централна и Източна Европа. Може би по-особено място тук заема Русия, която се отличава със значима школа, оставила отпечатък във финансовоправната теория – поне в нейния съветски формат. Що се отнася до положението в дореволюционния период, самите руски автори посочват, че руската финансова наука „не може да се похвали с богатство и оригиналност“²⁷. Линията на развитие на руската доктрина следва вече очертаните тенденции. От една страна, и тук се наблюдава липса на ясна диференциация между финансовата наука и финансовото право. Така едни автори ги разглеждали като обща наука²⁸. Впоследствие отделни учени – като И. Т. Тарасов (1849 – 1929), започнали да правят опити за прокарване на разграничителни линии между тях въз основа на типичните за правото категории като правна норма и правоотношение²⁹.

²⁶ Amatusci (2017), pp. 143 – 145.

²⁷ Е. Грачева. История финансового права. *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*, 3 (2015), с. 30 (авторът се позовава на авторитетния руски юрист, живял в периода 1854 – 1919 г. Леонид Владимирович Ходский).

²⁸ Грачева (2015), с. 33. Авторът илюстрира твърдението си с цитат от книга на друг известен руски автор – Иван Иванович Янжул (1846 – 1914) – сравн. И. Янжул. *Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах*. СПб., 1899, с. 1. Интересно е, че идеите на И. И. Янжул бързо са пренесени у нас още в края на 19. век чрез превод на негови трудове – вж. Ив. Райчев (ed.). *Финансова наука в свързка (връзка) с финансово право*. София, Печатница на Георги А. Ножаров, 1899. Според обложката на книгата тя е превод и извлечение от „ финансовото право на професора при Императорския С.-Петербургски университет „ В. А. Лебедев“ и „основните начала на финансовата наука“ от професора при Московския университет „И. И. Янжул“.

²⁹ Грачева. (2015), с. 33 и с. 41.

III. Финансовоправната теория у нас

Очертаното идейно пространство завърва и българската действителност от края на XIX и началото на XX век. Но първите заглавия, появили се у нас в този период, сякаш не прилагат познатия в Италия интегралистки подход при изучаването на финансовата наука и право. Според един от годините на финансовата мисъл у нас – Петко Стоянов, „най-непосредствено тази наука³⁰ се допира с политическата икономия, от една страна, и държавното и административното право, от друга страна“³¹. По-нататък той допълва, че:

...финансовото право се изразява в законите, бюджетите, правилниците, наредбите, поясненията и др., които са правно-задължителната основа на финансовия живот. Финансовото право дава възможност да се изучи вътрешната структура на всеки финансово-стопански институт, както и непосредствените моменти за тяхното оформяне в даден момент, при съответната обществена, стопанска и историческа обстановка³².

Широко споделяните негови виждания обаче не фиксират ясна граница между финансовата наука и финансовото право. Оттук произтича склонността да бъдат разглеждани като една обща наука, изучаваща общ предмет. Обучението по финансово право в коментираната епоха също се е осъществявало в общата дисциплина „финансова наука и финансово право“. Ситуацията започва значително да се променя след 1944 г.

Сред първите заглавия за финансовото право след тази година е „Лекции по финансово законодателство на Народна република България“ от Веселин Христофоров (1951 г.). През същата година излиза от печат и учебника по финансово право

³⁰ „Финансовата“ – бел. авт.

³¹ П. Стоянов. *Основни начала на финансовата наука*, 3-то издание. София, 1946, с. 15.

³² Пак там, с. 16.

на Ангел Ангелов. В него финансовото право се разграничава както от финансовата наука, така и от административното право. Авторът дори критикува изследователите, които допускат смесване помежду им. По-нататък акцентира върху развитието на финансовоправната доктрина след установяване на социалистическия строй, както и липсата на внимание върху финансовото право преди „9 септември“³³. Преглед върху развитието на финансовоправната мисъл след тази дата прави Милчо Костов³⁴ в своя статия от края на 50-те години. С неговото име се свързва и по-нататъшното развитие на финансовоправната доктрина у нас. Може да се каже, че той (наред с Ангел Ангелов) е сред единиците учени, посветили голяма част от творческия си път в изследването на общата част на финансовото право. Разкриването на неговите особености, както и теоретичното им обобщение затвърждава науката и отрасъла финансово право у нас. Този изследователски цикъл Костов подема с анализа на ядрото на финансовоправния отрасъл – отделната правна норма³⁵. По-късно публикува най-известния си труд „Финансови правни отношения“ (1979), а логически завършек на серията изследвания е монографията „Финансова система и система на финансовоправно регулиране“ (1986). Погледнати в тяхната хронологическа последователност отделните трудове демонстрират намерението на Костов да анализира финансовоправния отрасъл от най-ниското ниво (отделната норма и правоотношение) до макрорамката на цялата финансова система, в която се простира специфичното финансовоправно регулиране. С тези ключови изследвания Костов развива своята **правна концепция за финансите**, която и до днес се приема като фундамент, върху който се изгражда теорията на финансовото право в нашата страна. Тази концепция има за отправна точка идеите на руския икономист Ернест А. Воз-

³³ Сравн. А. Ангелов. *Финансово право на НРБ*. София, Наука и изкуство, 1955, с. 52 – 59.

³⁴ М. Костов. Развитие на финансовото право след 9 септември 1944 г. *15 години Народнодемократична държава и право*. София, Наука и изкуство, 1959.

³⁵ Вж. А. Ангелов, М. Костов. *Финансов план и финансовоправна норма*. София, Наука и изкуство, 1972.

несенский, който критикува и оспорва теорията за финансите като обективна икономическа категория и обосновава конститутивната³⁶ роля на правната регламентация за самото им съществуване и функциониране. На основата на горните разбирания Костов разработва своето учение за финансите от зрителния ъгъл на правната наука. Така той изгражда цялостна и логически завършена правна теория, която откроява самостоятелния характер на финансовоправните норми, отличаващ ги качествено от нормите на административното право. Резултат от обособяването на финансовоправната норма като основна градивна единица в правната ни система е логическата обосновка и на самостоятелен финансовоправен отрасъл.

В идеята на рамка на правната концепция за финансите предметът на финансовото право е пределно ясен. В правно-догматичен план то регулира финансите, а те се явяват властнически организирани парични отношения, възникващи и развиващи се по повод формирането и разходването на централизирани и децентрализирани фондове в процесите на разпределяне и преразпределяне на обществения продукт и националния доход³⁷. Костов аргументира, че властническият метод на регулиране и организация е същностен, конститутивен белег на финансите и това ясно ги разграничава от други правни отношения с паричен характер, но регулирани с метода на равнопоставеност като гражданскоправните и трудовоправните. По-този начин той коригира грешката на Вознесенский, който обявява за финансови паричните отношения, свързани със заплащането на труда, заемните отношения между предприятията и банките, застрахователните

³⁶ Своите тези Вознесенский обобщава в известния си труд, отпечатан през 1969 г. под заглавие „Дискуссионные вопросы теории финансов“. Очевидно е, че те са изградени в условията на съветската финансово-икономическа система, при която държавата е единствен собственик на средствата за производство. Система, при която съществуването на „частни финанси“ и частна финансова дейност е идеологически и правно-политически изключено. При условията на пазарна икономика, основана на частна собственост, тезата за конститутивната роля на правната уредба спрямо финансите запазва актуалност по отношение на публичните финанси. За разлика от „частните финанси“, публичните са резултат от волята на държавата.

³⁷ Е. Златарев, В. Христофоров. *Финансово право на НРБ*. София, ВИИ „Карл Маркс“, 1983, с. 20 – 21.

отношения и пр.³⁸ По-нататък той аргументира и доказва по оригинален начин тезата, че финансите преди всичко са правни отношения, а не обективна икономическа категория. В този си анализ той демонстрира високо теоретично ниво, което не само конкурира, но и превъзхожда нивото на коментиранията западна финансовоправна доктрина. В крайна сметка Костов очертава една прецизна граница между паричните и финансовите отношения и фиксира ясно предмета на финансовото право, отграничавайки го от предмета на всички останали правни отрасли. Този предмет отразява и обхваща на социалистическата финансова система, която на структурно ниво Костов разчленява на следните звена: 1) гържавен бюджет; 2) децентрализирани финанси на стопанските организации; 3) банкова система; 4) застраховане³⁹. Системността на описаните компоненти се предпоставя от наличието на системно, интегративно ядро, каквото качество има гържавният бюджет⁴⁰. Костов извежда още, че в рамките на очертаната финансова система се простира **финансовоправното регулиране**, което се отличава от административното и частноправното. Отличителните белези са свързани с активния субект, упражняващ финансова компетентност, както и с основанията за възникване, развитие и погасяване на финансовите парични отношения – т.е. отношения по акумулиране и разходване на средства от централизирани и децентрализирани гържавни фондове. Всички те са интегрирани посредством нормативно предвидени способи за осигуряване на приходно-разходната им балансираност, а именно чрез привеждане в действие на взаимоотношения с гържавния бюджет.

³⁸ Костов (1979), с. 83 – 86.

³⁹ М. Костов. *Финансова система и система на финансовоправно регулиране*. София, БАН, 1986, с. 89.

⁴⁰ Костов (1986), с. 121.

На основата на съществуващите в тази епоха гържавни монополи в банковото дело и застраховането, финансите на банките и на Държавният застрахователен институт също били инкорпорирани в социалистическата финансова система. Това означава, че те също били интегрирани чрез взаимоотношения с гържавния бюджет. Описаната картина е типична за социалистическата икономика, отричаща частната собственост върху средствата за производство и свободната стопанска инициатива. Тази характеристика обуславя широкия обхват на финансовото право и финансовата система в разглежданата епоха.

Правната концепция на Милчо Костов за финансите представя качествено нов поглед върху финансовото право. Същата е възприета и служи за основа на известния учебник по финансово право от 1983 г. на Емил Златарев и Веселин Христофоров. Чрез него тя получава нужната гласност и легитимност не само сред академичната общност, но и сред широката студентска аудитория. Същата концепция без съмнение има изцяло догматичен характер, защото е базирана на инструментариума на правната наука. Тя е подчинена на методологичния принцип правните явления да се изграждат съобразно отрасловоправната им същност при отчитане на специфичния метод на тяхното регулиране. В светлината на този принцип финансовото право е обособено като важен отрасъл на публичното право, а не като смесен режим, съставен от норми на частното и публичното право, насочени към регулиране на всевъзможни отношения с паричен характер. Така финансовото право, респективно финансовото правоотношение, е обособено от всички останали не само въз основа на метода на регулиране, но и като се вземат предвид специфичните субекти, между които се развива, целта, поради която съществува и обекта, по повод на който се поражда.

IV. Финансовото право у нас след 1990 г.

„Прагматичната тенденция“

Описаната до момента картина съществено се трансформира след промените у нас, белязали прехода към пазарна икономика, основана на частна собственост и свободна стопанска инициатива. Отличителен белег за периода е появата на частен финансов сектор и крупни частни корпорации. Правната уредба, която урежуира този сектор, е прибнесена у нас чрез заемането на готови нормативни модели от страните, където той е най-силно развит. Същата уредба засяга множество отношения, възникващи по повод на частния капитал и която под влияние на икономическата теория бива означавана като **финансова**. Паралелно на тези промени във финансовоправната ни доктрина възниква и полемиката до колко тази нова „финансова“ материя има финансовоправен характер. Постепенно в правната литература започват да се продуцират противоречиви идеи относно предмета на едноименния отрасъл. Преди всичко противоречията се дължат на различните подходи, които отделните изследователи прилагат при анализа на очертаната проблематика. Няколко примера, взети от трудове на изтъкнати наши изследователи в полето на финансовото право, илюстрират горната констатация.

Един от първите учебници по финансово право, отпечатани в новия век, е този на Страшимир Кучев. В него финансовото право се дефинира като отрасъл, чийто предмет обхваща „финансовата дейност“ на държавата⁴¹. При описанието на финансовите отношения авторът споделя, че те възникват във „финансовата система на държавата, която действа както в производствената, така и в непроизводствената сфера на обществото“. Допълва още, че:

Една група отношения като тези по разпределението възникват и се развиват в стопанството (фирмите, стопанските организации, кооперациите), други – при прилагане на данъчната система. Финансовите отно-

⁴¹ Ст. Кучев. *Финансово право*. София, ЛиСтра, 2004, с. 33 – 34; 43 – 46.

шения възникват по повод разпределянето на напрупаните в бюджета средства или по повод използването на средствата в стопанството за финансиране, кредитиране и др.

В това число, видно от таблицата на страница 28 на учебника, авторът категоризира като финансови и отношенията по **„производство, търговия, обращение, внос и т.н.“**. За да се придобие по-пълнен поглед върху тезите на Страшимир Кучев, можем да насочим вниманието си и върху посочените от него компоненти на финансовата система. Като такива той изброява:

„система за отчитане и образуване на дохода – приходна система; бюджетна система; банкова система; кредитна система; валутна система; система за финансиране; митническа система; застрахователна система; финанси на обществено осигуряване; спестовна система; система на финансовия контрол; контрол на Сметната палата“⁴².

Като изброява горните компоненти на финансовата система, той допълва, че именно в нея се развиват финансовите правоотношения.

Ако може да се изведе общото в палитрата отношения, които разглежданият автор определя за финансови – то това е техният паричен характер. Но за Кучев явно не е от значение методът им на регулиране, основанието за тяхното възникване, както и субектната им организация. Така например отношенията в стопанството (между фирмите, стопанските организации и кооперации, за които говори Кучев), свързани с (нак по негов думи) „производство, търговия, обращение“, от юридическа гледна точка би следвало да се категоризират като частни (гражданскоправни и/или търговскоправни) отношения, дори въпросните „фирми“ да са създадени от държавата или общините и същите да притежават мажоритарен дял в техния капитал. Частноправният им характер произтича от факта, че става дума за отношения между юридически равнопоставени субекти, регулирани от

⁴² Кучев (2004), с. 50 – 51.

нормите на частното право. Частноправни са и отношенията, свързани с „откриването на разплащателни сметки, финансирането на търговските банки, кредитирането на населението“. Всички те отново са дефинирани от автора като финансови отношения, „произтичащи от финансовата дейност на държавата“⁴³. Погледът върху посочените няколко принципни положения ясно демонстрира **прагматичния** поглед, въз основа на който Страшимир Кучев разглежда финансовото право. Последното явно се схваща като съвкупност от норми, насочени към регулиране на всевъзможни отношения, в които правните субекти предават и (или) отчитат пари помежду си, или предават (получават/отчитат) такива от държавата. Обяснението за подобен разнороден характер на финансовото право е, че то е такова, „защото са различни по правната си природа общественно-икономическите отношения“⁴⁴. Доведена докрай изложената теза води до неприемливи резултати. От една страна, според нея финансовото право е „всичко“ доколкото обхваща всякакви отношения като „производство, търговия, обращение, внос, банково кредитиране, разплащания, съхраняване на стойност“ и т.н. От друга, пак според нея, финансовото право е „нищо“, защото няма свой специфичен предмет на регулиране, който да не „застъпва“ предмета на другите правни отрасли. Защото например според тезата на Кучев правоотношението между търговска банка и неин вложител, породено от договор за банков влог, едновременно би трябвало да има и частноправен, и финансовоправен характер. Едва ли той е искал да ни насочи към подобни изводи, но именно до тях достига читателят, запознавайки се с неговите възгледи. Без съмнение те са продукт на един опит предметът на финансовото право механично да се обвърже с широкото икономическо съдържание на понятието „финанси“.

Примерите могат да се допълнят с трудовете на друг наш финансовоправник, Иван Стоянов. Първото издание на неговия учебник е от 2010 г. Впоследствие претърпява няколко преиздания, но в тях не се забелязват значими промени в авторските тези. Няколко неща правят впечатление в тях.

⁴³ Кучев (2004), с. 45 – 46.

⁴⁴ Пак там, с. 29 – 30.

На първо място Иван Стоянов изрично определя предмета на финансовото право чрез категорията публични финанси⁴⁵. Неясно защо като такива обаче споменава и „финансите на предприятията, банките, застраховането и пр.“⁴⁶ след като те нямат публичен характер. Самото явление публични финанси той разглежда през призмата на икономическата теория и критикува правната концепция за финансите, но без да излага значими аргументи срещу нейните постулати⁴⁷. Авторият възглед по темата се разкрива и от една негова статия от 2004 г. В нея той говори за финансовоправни аспекти на финансовия мениджмънт. Последният според автора е насочен към „финансите на фирмите“, а те имат за предмет „паричните инструменти“⁴⁸. Отъждествяването на финансите с парите показва, че Иван Стоянов основава своите тези на базата на икономическата теория. Ето защо в крайна сметка той също включва в предмета на финансовото право редица правни отношения, които в юридически план са с частноправен характер. Такива са отношенията, свързани с упражняването на частна предприемаческа дейност (търговията), застраховането, банковото дело и пр., които той определя за регулирани от финансовото право. На тази база неговият подход също може да се определи като прагматичен, тъй като в предмета на разглеждания отрасъл обобщава разнородни отношения с паричен характер, които от гледна точка на икономическата теория биха се дефинирали като „финансови“. Прагматичен е подходът и на Сашо Пенев, който прилага в забележителния си учебник по едноименната дисциплина. В неговия първи том (посветен на общата част) той отбелязва, че финансовото право има за предмет не само публичните финанси, но и публичноправните отношения по провеждане на парична политика, както и публичноправните отношения при извършването на дейността от финансите

⁴⁵ Ив. Стоянов. *Финансово право. 3-то изд.* София, Сиела, 2014, с. 49.

⁴⁶ Сравн. Стоянов (2014), с. 29.

⁴⁷ Пак там, с. 20 – 25, с. 34 – 35.

⁴⁸ Ив. Стоянов. *Финансов мениджмънт – финансовоправни аспекти. Правна мисъл*, 1 (2004), с. 11 – 14.

посредници на финансовите пазари⁴⁹. Концептуални аргументи в защита на това си виждане авторът обаче не излага, а доводите се фокусират върху избрани дефиниции на понятията „финансова система“ и „финансови институции“, дадени в определени наднационални актове⁵⁰. Разкриването на отрасловоправния характер на определена материя само въз основа на семантичното ѝ описание в нормативните актове (особено в наднационални такива) е неправилен изследователски метод, макар и други автори да го прилагат⁵¹. Отрасловият характер на една правна уредба се разкрива чрез теоретичен анализ на естеството на регулираните правни отношения. Този анализ не може да бъде компенсиран чрез черпенето на аргументи от лексиката, с която въпросната уредба се закрепва в законодателството. Отделните закони изразяват своя регулативен обхват чрез понятия и дефиниции, но те нямат за задача да реферират към правния отрасъл, в чиято сфера попада съответната правна уредба. В подкрепа на казаното е достатъчно да се обърне внимание, че понятието „финансова институция“ в европейските нормативни актове не се отнася до финансовата администрация, а – до определени търговци със специален предмет на дейност („паричен бизнес“). Видно и от коментиранията от автора дефиниция на понятието „финансова система“ в разглеждания регламент, то също не касае системата на финансовоправното регулиране, а реферира към бланкетни понятия на ико-

⁴⁹ С. Пенев. *Финансово право. Обща част*. София, УИ „Св. Кл. Охридски“, 2021, с. 19 – 20.

⁵⁰ Пенев (2021), с. 16 – 17.

⁵¹ Например, за да защити финансовоправния характер на банковото дело и осъществявания над него банков надзор Савина Големинова черпи аргумент от понятието „финансова услуга“ по смисъла на Закона за защита на потребителите, където с него се назовава „всяка услуга, свързана с банкова дейност, кредитиране..“ (сравн. С. Михайлова-Големинова. *Финансовият контрол. Общество и право*, 1 (2020), с. 40 – 57). Но авторът не държи сметка, че понятиятният апарат на този (а и ред други) нормативни актове конструира специални понятия, основани на икономическата теория, чрез които формира своя регулативен обхват. Така в законодателството самият термин финанси най-често реферира към отношения, пораждани по повод на пари, без да има връзка с отрасловия характер на назоваваното чрез него явление.

номическата теория. Липсата на отношение към финансовото право прозира и от факта, че въпросната дефиниция по никакъв начин не засяга публичните финанси. Всичко това показва, че в случая става дума за специално конструирани дефиниции, от които неправилно се черпят аргументи за отрасловата същност на регулираната материя. Невъзможността за намиране на подобен отрасловоправен ориентир в понятийния апарат не се дължи на дефект на европейското законодателство. Самата роля на нормативната уредба не е да насочва към доктринерни категории. Нашето вътрешно право се отличава с по-голяма системност на понятийния апарат доколкото понятията на регламентите и директивите се изграждат изключително за отделния акт без никаква претенция те да имат същото съдържание в други. Но вътрешното ни право също не позволява правната природа на неговите легални понятия да бъде „разкодирана“ само на база словната им формулировка. Така например понятието „безлихвен заем“ в ЗПФ няма значението на договор за заем по смисъла на ЗЗД, а засяга две самостоятелни финансови правоотношения, протичащи последователно и формиращи отношения, наподобяващи заем. Понятието „финансова услуга“ по смисъла на Закона за защита на потребителите се отнася до определени частноправни актове и дейности, а не до административни услуги, предоставяни от финансовата администрация. Понятието „финансова институция“ в ЗКИ засяга търговски субекти, а не финансовата администрация, финансовият надзор по ЗКФН се отнася до административен надзор над частноправни субекти, а не до вид финансов контрол и т.н.

От съдържанието на курса по специалната част на Сашо Пенев е видно, че в неговите рамки той включва цялата проблематика на банковото право, в това число отношенията по публично влогонабиране и кредитиране, както и сделките с валутни ценности⁵². Обобщението показва, че в рамките на финансовото право Пенев отнася голяма част от публичноправната регулация на финансовия сектор разглеждан като икономическо понятие – т.е. не само публичните финанси, но

⁵² Вж. С. Пенев. *Финансово право. Специална част*. София, УИ „Св. Кл. Охридски“, 2020, с. 430 – 597.

и публичната регулация над „частните финанси“, включително финансовите пазари и финансовите посредници, както и осъществяваната от държавата парична политика. По-нататък в настоящия труд ще стане дума, че този широк каталог отношения бива регулиран от норми на различни правни отрасли (главно търговското и административното), докато финансовото право се ограничава до уредбата на финансите, които в юридически план имат качеството **публични финанси**. Разбира се, няма пречка по дидактически съображения посочените теми да се изучават в курса по едноименната дисциплина. Но от правно-догматична страна банковите сделки, сделките с валутни ценности, правното положение на търговските банки и небанковите финансови институции са търговскоправна (и в известен смисъл административноправна) проблематика. При тях не се развиват финансови правоотношения и не са част от обективното финансово право⁵³. Както стана дума, финансовото право е многозначителен термин и няма съвпадение между обективното финансово право и едноименната учебна дисциплина.

Настоящото изложение може да се допълни с факта, че темите, загаци банковото дело, традиционно присъстват в съвременните курсове по финансово право на редица страни от Централна и Източна Европа – включително на такива, чиито правни системи, подобно на нашата, са имали социалистически период на развитие. Така например в полската правна доктрина се приема, че финансовото право има интердисциплинарен характер като „регулира обхвата и организацията не само на бюджетното и данъчното право, но

⁵³ За изучаването на надзора върху банковата дейност в курса по финансово право наистина може да се приведе един дидактически довод, който няма отношение към неговия отраслови характер. Темата „банков надзор“ е част от конспекта за държавния изпит по публичноправни науки, а банковото право не е задължителна дисциплина. Ако тази тема не се преподава нито по административно, нито по финансово право има риск студентите да бъдат заставени да държат изпит по материя, която никога не са изучавали. Включването на темата в курса по финансово право обаче не бива да заблуждава относно отрасловата принадлежност на банковия надзор. Разбира се, той може да бъде представен в специалната част на административното право. Това ще отговаря и на отрасловата му принадлежност.

още публичното банково право и обществените поръчки⁵⁴. В Чехия публичното банково право наред с „паричното право“ се обособява като „нефискален дял“ на финансовото право⁵⁵. В съвременната руска финансовоправна литература също се споделя, че този правен отрасъл не се ограничава до публичните финанси, но обхваща и банковото право, „инвестиционното право“, финансите на търговските организации и застрахователното дело⁵⁶. Специфично е положението и в английската правна доктрина, където е широко прието, че финансовото право се отнася до финансовото регулиране и обхваща търговското банкерство, дериватите, капиталовите пазари, застраховането и управлението на фондове⁵⁷. Спецификата, за която става дума е, че финансовото право се разглежда като част от търговското⁵⁸. Това демонстрира кардинално различният подход, който се наблюдава в английската правна доктрина спрямо коментирания материя. Краткият анонс всъщност демонстрира и невъзможността за привеждане на сравнително правни доводи в подкрепа на една или друга теза за системата на българското финансово право. Видно е, че в отделните страни този отрасъл се характеризира със сериозна специфика и автономност, каквито не се наблюдават на плоскостта на класически за континенталния правен кръг отрасли като например гражданското и наказателното право.

Някои правно-догматични съображения

Особено важно за настоящия труд е да изложи причините, поради които оспорва разгледаните до момента широки представи за предмета на финансовото право. Преди всичко

⁵⁴ U. Zawadzka-Pańk. Polish Financial Law, 2. Białystok, Temida 2, 2014, pp. 26 – 27.

⁵⁵ Сравн. P. Mrkúvka. *Úvod do teorie finančního práva*. Brno, MU, 2006, pp. 13 – 14 [online] https://is.muni.cz/el/1422/jaro2007/CBV401/um/Teorie_FP_Vc.pdf [access 26.12.2023].

⁵⁶ Е. Ашмарина (ред.). *Финансовое право: учебник для бакалавров*. Москва, Юрайт, 2014, с. 54 – 57.

⁵⁷ „Financial law includes financial regulation, and comprises the law of the commercial banking, derivatives, capital markets, insurance and fund management sector“ – сравн. J. Benjamin. *Financial Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 4.

⁵⁸ Benjamin (2007), pp. 4 – 5.

трябва да се посочи, че те се изграждат на основата на икономическата категория **финанси**. В самата финансово-икономическа теория тя обаче е описвана по различен начин в отделните исторически периоди. Възникването на финансите е принципно свързано с пораждането и развитието на държавата и правото. Под термините **финанси** и **финансови отношения** икономическата доктрина дълго време е разбирала отношенията по повод акумулирането и изразходването на средства в държавните фондове за изпълнение на функциите и задачите на държавата (т.нар. „публично стопанство“ или „финансово стопанство“). Под влияние на различните школи в икономиката съдържанието на понятието се променя. След XIX в., когато се разраства частният капитал, той започва да обхваща паричните потоци (приходи и разходи) не само на държавата, но и на предприятията, и на физическите лица⁵⁹. Така финансово-икономическата литература говори за **публични** (държавни и местни), **частни** (корпоративни и персонални) и **международни** финанси (а в най-ново време и за децентрализирани финанси – DeFi, основани на блокчейн технологиите⁶⁰). Това се случва на определен исторически етап, при който в икономически план финансите нерядко започват да се отъждествяват с парите⁶¹, както и с принципите за ефективното им управление в условията на несигурност относно запазването на стойността им във времето⁶². Но в правно-отраслови план тази широка икономическа категория се регулира от нормите на различни правни отрасли, принадлежащи както към дела на частното, така и на публичното право. Тъй като не са отношения от една и съща област, те не могат да получат обща нормативна уредба в единен финансов кодекс (чл. 10 ЗНА). Това показва, че отделните финансово-икономически отношения не са еднотипни, нямат общи

⁵⁹ Вж. Крумуков *et al.* (2011), с. 5 – 12.

⁶⁰ Повече у P. Schueffel. DeFi: Decentralized Finance – An Introduction and Overview. *Journal of Innovation Management*, 9, 3 (2021), pp. 1 – 11.

⁶¹ Самите пари се разглеждат като измерител на стойност, съответстваща на новосъздаден продукт (стока или услуга), която се „отделя“ от него и заживява собствен живот като нов вид търгуема стока (валута).

⁶² По-подробно вж. F. Fabozzi, P. Drake. *The basics of finance: an introduction to financial markets, business finance, and portfolio management*. New Jersey, John Wiley & Sons, Hoboken, 2010, p. 1.

юридически черти, не изпълняват сходни социални функции и нямат еднаква социална насоченост⁶³. Ето защо не е издържано например публичното влогонабиране и данъците да бъдат повдигнати в рамките на един и същ отрасъл. Чрез първото се акумулират средства в банковата система, а чрез данъците – в системата на публичните финанси. Но за разлика от последните влогонабирането се осъществява на плоскостта на частното право и не представлява окончателно разпределяне на стойност. По същия начин не е възможно временните безлихвени заеми⁶⁴ по ЗПФ и публичното кредитиране да бъдат разглеждани като сходен институт. Тези явления нямат общи юридически черти (като субект и обект на правните отношения, включително метод на регулиране), поради което не се уреждат от нормите на един и същ отрасъл. А вече се изясни, че финансовото право не представлява правен режим, съставен от норми на различни правни клонове, а самото то е самостоятелен отрасъл, изграден от финансовоправни норми. Това положение е отдавна обосновано и няма автор, който да го оспорва или опровергава.

Отрасловият характер на финансовото право се откроява чрез специфичните финансови правни норми, под чието действие се поражда финансови правни отношения. Те обаче се проявяват само по отношение на **финансите като правна (а не като икономическа) категория**. Ето защо предметът на финансовото право трябва да се определи на база на юридически, а не – на икономически детерминанти. В правно-догматичен план определението фиксира съвкупността от норми и институти, притежаващи такова юридическо сходство помежду им, което е основание да се класифицират като елементи на един отрасъл. Сходството се наблюдава на три

⁶³ Според Виталий Тагжер именно горните изисквания обуславят единното правно регулиране на различните явления – сравн. Тагжер (1979), с. 73 – 74.

⁶⁴ Тук семантиката не бива да заблуждава. Макар ЗПФ да говори за „заем“, тук не става дума за частноправно заемно отношение, а с този термин се визират две финансови правни отношения, регуливащи се във времето и обслужващи едно „заемоподобно“ движение на средства. Изводът се основава на тезата на Милчо Костов, който критикува понятието „финансовоправен заем“ – сравн. Костов (1979), с. 211 – 213.

основни плоскости: (1) по отношение на обекта, който регулират (парични отношения, свързани с формирането на публични бюджети и фондове, интегрирани помежду си чрез взаимоотношения с гържавния бюджет); (2) спрямо страните, между които тези отношения се развиват (поне едната от тях винаги е гържавен орган); (3) при метода, чрез който се регулират (властнически). Най-кратко казано, финансовото право регулира финансовите правоотношения, а те имат публичен характер. Най-близкото понятие, с което тези правоотношения могат да бъдат описани в икономическата теория е понятието **публични финанси**. Оттук следва и важното заключение, че финансовото право регулира финансите, които в икономическата теория (а вече и в законодателството след влизане в сила на ЗПФ) се характеризират като **публични**. При все това трябва да е ясно, че между икономическия поглед върху това понятие и юридическия такъв няма и не е нужно да има пълно покритие.

От краткия анонс е видно, че не е възможно да възникнат финансови правоотношения само между частноправни субекти, както и че сам по себе си императивният метод на правно регулиране на едни парични отношения не им придава финансовоправен характер. Така например налагането на административни санкции и наказания (като глоби) също е свързано с предаване на пари в полза на гържавата. Но това става в хода на административни, а не на финансови правоотношения. По същия начин задължението за поддържане на имущество, равняващо се поне на регистрирания капитал от търговските дружества, също няма финансов характер. Отнася се до административни задължения, произтичащи от административното регулиране на търговската дейност. Няма значение, че от зрителния ъгъл на икономическата теория горните отношения засягат „финансите“. Изложеното ясно демонстрира, че по въпроса за отрасловото деление на правната система и мястото на финансовото право в нея,

правната наука трябва да борави със свое понятие за „финанси“, а не да се осланя на метаюридически такива⁶⁵. Финансовото право не може и не бива да се разглежда като комплексен правен режим, отнасящ се до икономическата категория „финанси“, която е пределно широка и често с неуточнен смислов обхват.

Подходът на Валери Димитров

В този план ярко отклонение от очерталата се тенденция бележи статия на Валери Димитров от 2016 г. Нейното заглавие подсказва намерението на автора да започне нов курс на финансовоправната теория⁶⁶ като отново постави на дневен ред концептуалния проблем за нейния предмет в контекста на новия тогава Закон за публичните финанси. Още в самото начало Димитров акцентира върху нуждата от преосмисляне на понятието финансово право като позитивно право и поставя важно ударение върху правната концепция за финансите, която полага в неговата основа. Дори прегледът на заглавията, на които се позовава (трудове на вече споменатите Вознесенский, Костов, Златарев и Христофоров) разкрива схващането на автора, че дебатът за финансовото право трябва да се движи в границите на правната концепция за финансите. Това е един изцяло догматичен подход, който той прилага, за да реконструира предмета на коментирания отрасъл през призмата на правната концепция, но като се вземе предвид съвременния обществено-икономически и правно-политически рег в страната – т.е. пазарна капиталистическа икономика, основана на частна собственост върху средствата за производство и свободна стопанска инициатива. В това отношение авторът посочва:

⁶⁵ Тезата, че отделните отрасли следва да се идентифицират чрез правни, а не метаюридически белези, не е съвсем непозната в правната ни доктрина. Витали Тагжер например настоява предметът на правните отрасли (в частност на гражданското право) да се характеризира чрез юридически белези, а не посредством метаюридическата категория „обществени отношения“ – сравн. В. Тагжер. *Гражданско право на НРБ*. Дял I. София, Наука и изкуство, 1972, с. 15.

⁶⁶ Вж. В. Димитров. Публични финанси, финансова система и финансово право. *Икономически и социални алтернативи*, 3 (2016), с. 5 – 22.

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 социализъм, рационалното ядро в правната концепция за финансите и финансовоправното регулиране запазва своята теоретична и методологическа 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**⁶⁷.

Последното изречение от цитата изразява виждането на автора за същността на финансите, които в юридически план нямат друго обективно битие извън финансовото правоотношение. От своя страна последното е публично, регулирано е по властнически начин и възниква, развива се и се прекратява по повод натрупването и разходването на средства от централизирани и децентрализирани публични фондове, свързани с разпределението, преразпределението и използването на обществения продукт (националния доход)⁶⁸. Този целеви показател на финансовото правоотношение демонстрира, че първопричината за неговото съществуване е да формира материалната основа, обезпечаваща възможността на държавата да посрещне присъщите ѝ разходи. По този критерий то се отличава от всички други публични правоотношения, които имат за обект предаване на пари. Ето защо не всяко публично вземане на държавата има финансов характер. Вземанията за глоби, имуществени санкции и т.н. също са публични вземания, постъпващи в бюджета, но те са резултат от реализирани административни (или наказателни)

⁶⁷ Димитров (2016), с. 8. Оцветяването е мое, бел. авт.

⁶⁸ Става дума за основната категория финансови правоотношения, които за разлика от организационните, имат паричен характер.

правоотношения, а не финансови⁶⁹. Същевременно финансовите вземания се отличават качествено и от частните вземания на държавата и общините. Юридическият факт, от който те произтичат, поражда последици на плоскостта на частното право. Там държавата и общините участват като частноправен субект. Например като наемодател при получаване на доход от отдаден пог наем имот частна държавна или общинска собственост или като праводател при продажба на такова имуществено и т.н. При неизпълнение от страна на платещия по частното задължение (вземане на държавата или общините), същото не може да бъде събрано едностранно от финансовата администрация. Напротив, събирането му е обусловено от приложението на общия гражданскоправен ред. Обикновено това включва нуждата от провеждане на общо исково производство и последващо изпълнително такова. Финансовоправният инструментариум за събирането на финансови вземания е неприложим спрямо тях доколкото те не се отличават кардинално от обикновените частни правоотношения⁷⁰. Изложеното демонстрира отчетливата разлика между финансовите правни отношения и всички

⁶⁹ Оттук произтича важното деление на държавните вземания на такива с **финансов** и **нефинансов** характер. В теоретичен аспект то демонстрира несъвпадение между финансовото планиране и финансовоправното регулиране, тъй като всеки публичен бюджет като годишен финансов план залага финансови цели и показатели, без да се интересува дали механизмът на правното регулиране на отношенията, опосредяващи планираните процеси, са в сферата на финансовото право. Тези отношения могат да бъдат регулирани от частното право (напр. приходи от продажби, наеми и пр.), от административното право (приходи от глоби и др. санкции), финансовото право (посъпления от данъци, такси) и т.н. – по-подробно вж. Ангелов *et al.* (1972), с. 93 – 94. Финансовите вземания се отличават от нефинансовите публични вземания и в друг аспект. Първите по дефиниция се олихвяват, докато лихви върху глоби, които са типичен представител на нефинансовите вземания, не се дължат (чл. 1 от Закона за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания и чл. 175, ал. 3 ДОПК). Този проблем стои по-различно при имуществените санкции по чл. 83 ЗАНН, които подобно на глобите, са нефинансови публични вземания на държавата. По отношение на тях трябва да се имат предвид съображенията в Тълкувателно решение № 3 от 03.07.2014 г. по тълкувателно дело № 5/2013 г., ОСК на ВАС. Въпрос за сериозна дискусия е дали техният режим *de lege ferenda* трябва да се уеднакви с този на глобите.

⁷⁰ Главната специфика на тези частни правоотношения е правното положение на юридическото лице (ЮЛ), чрез което държавата най-често въстъпва в тях.

други правоотношения, възникващи по повод предаване на пари от или в ползва на държавата (респективно общината). На следващо място публичният характер на финансовото правоотношение подсказва, че то не може да възникне между самите граждани и/или организации. Ето защо широк каталог явления, наблюдавани в сферата на търговията (бизнеса) и описвани от икономистите като финансови, в юридически план нямат финансовоправен характер. Ярък пример за това

Юридическото лице персонафицира държавното учреждение на плоскостта на частното право. В същия момент то е бюджетна организация по ЗПФ и участва в оборота чрез волеизявленията на своя ръководител, който се отличава с няколко правни качества – а) на представляващ ЮЛ; б) на разпоредител с неговия бюджет; в) на държавен орган. Първото има частноправна, а второто и третото публичноправна природа. В отделното правоотношение се проявява само едно от тези качества. Друга специфика на коментираните правоотношения (отново свързана с качеството на субекта – ЮЛ) е, че паричните средства, по повод на които се развиват, в крайна сметка имат бюджетен произход или те самите постъпват в бюджета (държавен, общински и т.н.). Веднъж постъпили там те се третираат като хомогенна маса наред с паричните средства, имащи финансов или публичен нефинансов произход. След попадането им в общата маса управлението и разходването им се подлага по-добре познатият финансов контрол, защото както е доказано в доктрината контролът върху публичното имущество и собственост е финансов дори и тогава, когато има нефинансов обект (Костов (1979), с. 142). Но описаните на пръв поглед „публичноправни краски“ не трансформират по някакъв начин визираните правоотношения и не заличават частния им характер. Последните се регулират от нормите на частното право и се развиват между частноправни субекти – независимо че в известен план единият от тях, а именно ЮЛ – държавни учреждения биват „привилегирани“ от ГПК (сравн. чл. 243, ал. 2; 391, ал. 4; 393, ал. 1; чл. 519 – 520 ГПК, а повече за техния гражданскопроцесуален режим вж. Ив. Русчев. Гражданскоправен режим на държавните учреждения. *Съвременно право*, 2 (2017), с. 48 – 64). Коментираните „публични краски“ по никакъв начин не касаят контрагентите на въпросните ЮЛ, тъй като те нямат външно проявление, а се отнасят само до неговата вътрешна организация, белязана от ролята на държавата в него. В това отношение следва да се уточни, че всяко ЮЛ действа чрез актовете на определени физически лица, които осъществяват доверително управление на неговото имущество и подлежат на контрол. Той се упражнява чрез частни лица, когато ЮЛ е създадено от частноправни субекти с частни средства или чрез специализирани публични органи, когато ЮЛ е създадено от публичната власт и/или оперира с публично имущество и средства. Но контролните явления имат вътрешен характер и засягат отговорността на съответното ръководно лице пред общността, поверила имуществото си на негово управление и разпореждане. В първия случай – това са частни лица, а във втория – държавата (общината). Ето защо дори едно ЮЛ да е създадено от частноправни субекти, то ще подлежи на финансов контрол от държавата, ако тя му е поверила част от своето имущество с оглед постигане на определени цели.

са кредитирането, частната инвестиционна дейност, застраховането, доброволното здравно и социално осигуряване, търгуването с финансови активи и прочее „финансови“ дейности. Всички те се развиват в рамките на частна инициатива. Възможно е под влиянието на финансово-икономическата лексика в нашето ежедневие да ги определяме като „финансови“, но тези отношения нямат финансовоправен характер. В това поле Валери Димитров ясно отбелязва, че **критичният анализ**⁷¹, образно казано, е:

... „свиване“, „прибиране“ на финансовата система (финансовоправното регулиране) в границите на „публичните, непазарни финанси“, съответно „отгръпването“ от сферата на националното стопанство⁷².

Видно от изложеното предметът на съвременното финансово право неминуемо се свързва с понятието „публични финанси“. Неговото ползване за означаване на предмета на финансовата наука и право всъщност е общоприето още от края на 19. век в т.нар. „буржоазни теории“. Среца се и в социалистическата финансовоправна литература на страни като Полша и Югославия. Интересно да се отбележи е, че Милчо Костов го обявява за чуждо на социалистическата финансова система, тъй като безспорно то е характерно за политическата икономия на капитализма. Същевременно той оценява самото понятие положително за теорията на финансовите правни отношения, тъй като разкрива властническият характер на финансите⁷³. Ето защо в условието на пазарна, капиталистическа икономика употребата му е еднакво подходяща за разкриването на обхвата на финансовоправното регулиране. Що се отнася до самото финансовоправно регулиране, то може да се изрази чрез основанието за пораждане, изпълнение, изменение, прекратяване и погасяване на финансови права и задължения. Става дума за публичноправно регулиране чрез нормативната уредба и властничес-

⁷¹ На правната концепция на финансите в условията на пазарна икономика – бел. авт.

⁷² Димитров (2016), с. 8.

⁷³ Костов (1979), с. 62 – 68.

ките актове на финансовите органи. В юридически план неговият обсег изразява системата на финансовото право и публичните финанси. Тъй като за съществуването на последните правото има решаваща, конститутивна роля, Валери Димитров⁷⁴ извежда и следния кумулативен критерий за определяне на отделните компоненти на съвременната финансова система: функциониране на нормативно уреден механизъм: 1) на властнически финансови правни отношения за набиране на приходи и извършване на разходи; 2) на прилагането на фискални правила, както и на взаимоотношения с гържавния бюджет с цел приходно-разходна балансираност.

Осигуряването на приходно-разходна балансираност на финансовата система и на нейните компоненти от страна на централното интегративно звено – гържавния бюджет, в юридически план означава, че на съответните гържавни органи, ръководещи цялостното управление на този бюджет, се възлагат балансиращи задължения, които са и правомощия. (...) Балансиращите правомощия се упражняват чрез издаване и изпълнение на властнически финансови актове, а не чрез механизма на договори.⁷⁵

Ценността на очертаня критерий се проявява в няколко направления. На първо място, той идентифицира компонентите на финансовата система. Терминът „финансова система“ се употребява от Валери Димитров с конкретно юридическо съдържание, което е различно от това, което икономическата теория влага в него. В юридически план става дума за системата на публичните финанси⁷⁶, тъй като в нея се наблюдава финансовоправното регулиране. В икономическата теория финансовата система изразява механизма за прехвърляне на средства между спестители и заематели. Самото

⁷⁴ Димитров (2016), с. 11 – 12.

⁷⁵ Пак там, с. 12.

⁷⁶ Евелина Димитрова като че ли също приема, че в юридически план финансовата система представлява системата на публичните финанси – вж. Е. Димитрова. Финансова система (система на публичните финанси) на Европейския съюз. *Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз*, София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2016, с. 87 – 101.

понятие финанси се дефинира чрез материални (а не формални) белези, поради което има много широко съдържание. В специализираната литература терминът „финанси“ обобщава отношенията по управление на пари и формираните чрез тях бюджети (на държавата, компаниите, домакинствата и т.н.)⁷⁷. Става дума за управление на стойност, а тя се променя във времето под въздействието на икономическите закономерности. Тъй като те имат обективен характер, стойността не се влияе от формално-юридически предписания (като субект на правоотношението, метод на правно регулиране, основание за пораждаване на паричното притежание и т.н.). Икономическият анализ се стреми да разкрие тези закономерности и да предложи техники за адекватно управление на капитала с оглед запазване и увеличаване на стойността му във времето. От тази гледна точка липсата на съвпадение между правното и икономическото разбиране за финансите не бива да учудва. Погледът на правната наука е ограничен в това поле и е детерминиран изцяло от формално-юридически белези.

На второ място, чрез горния критерий прецизно се структурират и обобщават всички парични финансови правоотношения в три основни групи, а именно **приходни, разходни и балансиращи**. Специфично за балансиращите е, че са сурогат на редовните приходни отношения доколкото са насочени към осигуряването на приходно-разходна балансираност в системата на публичните финанси. По този начин те консолидират отделните нейни компонентни и така изразяват системния характер на цялата финансова система (системата на публичните финанси). Изведеният критерий очертава и уникалния предмет на финансовото право, който не се припокрива с предмета на никой друг правен отрасъл. Той показва, че финансовото право регулира по властнически начин

⁷⁷ Сравн. В. Адамов, *et al.* *Финанси*. Велико Търново, Абагар, 2012, с. 14 – 15.

отношенията, свързани с набирание на приходи и осъществяване на разходи⁷⁸ от публични бюджети и фондове (сметки)⁷⁹. Такива са гържавният бюджет, бюджетите на общините, на осигурителните фондове, на БНБ, на гържавните предприятия и т.н. За всички тях е характерно наличието на специфичен финансов приход – съответно данъци, в това число мита и акцизи, такси, осигурителни вноски и пр. Всички те имат неоговорен, финансовоправен характер и се събират, за да формират парична маса, от която да се поемат присъщите им разходи. Втората особеност, придаваща системен характер на публичните финанси, е съществуващият интегритет по между им. Той позволява отделните системни звена да бъдат балансирани от един център (гържавният бюджет) чрез привеждането в действие на бюджетни взаимоотношения при наличие на нормативно предвидените условия⁸⁰.

Горните белези ясно отличават публичните от „частните финанси“ на търговските дружества (в това число банките и небанковите финансови институции), на домакинствата, на частни фондове и т.н. Извеждането на ясен критерий, очертаващ рамките на публичните финанси, е един от значимите приноси на Валери Димитров за развитието на съвременната финансовоправна теория. Що се отнася до т.нар. „частни финанси“, те функционират на основата на частноправни актове, т.е. зависят от волята на частни лица, а акумулираните чрез тях средства поначало биват съхранявани в банковата система. Но последната не е част от системата на

⁷⁸ Важно уточнение за разходите е, че имат финансовоправен характер доколкото се осъществяват в условията на финансови правоотношения. Нерядко финансовият елемент при тях се изчерпва до утвърждаването на съответните бюджети, които биват изпълнявани от техните разпоредители чрез последващи договори – т.е. на плоскостта на частното право (най-често гражданско и трудово право). Тази позиция подробно е аргументирана в Костов (1979), с. 107 – 108 и Димитров (2019), с. 264 – 266.

⁷⁹ Че предметът на финансовото право се ограничава до приходите и разходите по публичните фондове (бюджети), приемат и други автори от периода след 1989-1990 г. – вж. например Ч. Големинов, *et al. Търговско и финансово право. 4-то изд.* Варна, Ромина, 1999, с. 466.

⁸⁰ По-подробно Димитров (2019), с. 15 – 41.

публичните финанси⁸¹. Осигуряването на приходно-разходна балансираност на отделните банкови гружества (и на банковата система като цяло) чрез взаимоотношения с държавния бюджет („сърцето“ на финансовата система) е принципно изключено. Българската народна банка, която е център на банковата система, играе известна роля на неин балансиращ център чрез ролята „кредитор от последна инстанция“. Но в условията на валутен борг⁸² тя е сериозно ограничена, а условие за нейното задействане е **платежоспособността** на банката, изпаднала в затруднение. При тази ситуация, ако дадено банково гружество има отрицателен баланс, то трябва да поеме пътя на банковата несъстоятелност като всяко търговско гружество в подобна ситуация⁸³. Вярно е, че в известни хипотези може да се постави въпросът за предоставяне на публична финансова подкрепа или за прилагане на държавни инструменти за финансова стабилизация. Но те се реализират на принципа на държавните помощи и не са израз на балансиращи финансовоправни отношения⁸⁴. Изложените обстоятелства маркират основната формално-юридическа разграничителна линия между публичните финанси (предмет на финансовото право) и „частните финанси“, които остават

⁸¹ По-подробно вж. С. Башов. Понятието „банкова система“ според българското банково законодателство. *Юридически, икономически и исторически аспекти на държавното регулиране върху стопанската дейност*. София, ИК – УНСС, 2023, с. 202 и сл.

⁸² За юридическите особености на валутния борг вж. В. Димитров. Правен режим на паричния съвет (валутния борг). *Бизнес и право*, 3 (2022), с. 5 – 16.

⁸³ Стига да не са налице условията за реструктуриране. В този контекст може да се отбележат и мотивите на Директива 2014/59/ЕС (съображение № 45), където се посочва, че „по принцип всяка проблемна банка следва да прекратява дейността си чрез обичайното производство по несъстоятелност. Понякога обаче то може да застраши финансовата стабилност, да прекъсне изпълнението на критичните функции и да повлияе върху защитата на вложителите“. Само в последния случай съществува обществен интерес от прилагане на инструменти за реструктуриране. Иначе казано, преди да се премине към реструктуриране винаги, трябва да се оцени несъстоятелността като средство за прекратяване на конкретната банка (вж. и съображение № 46 на директивата).

⁸⁴ По-подробно вж. С. Башов. *Правен режим на надзора върху банковата дейност*. София, Сиела, 2023, с. 60 – 64.

в регулативния обхват на частното (гражданското и търговското) право и на административното право. Последното изпълнява важна регулативна и контролна функция като израз на гържавна намеса в икономическия живот на страната. Държавната намеса се предпоставя от характера на дейността, осъществявана от частноправни субекти (банки, небанкови финансови институции, пенсионно-осигурителни дружества, застрахователи и др.). При всички тях става дума за извършване на високорисков бизнес, който има за обект парите в икономическата система. Извършването на този бизнес без съблюдаването на обществения интерес има потенциал да засегне имуществените права на широк кръг лица – вложители, инвеститори, осигурени, застраховани (т. е. обществото), следователно и на гържавата като цяло. Оттук произтича нуждата от въвеждане на специална публично-правна уредба, която да охранява обществения интерес. Тя цели да гарантира благоразумното упражняване на посочените бизнес активности, а контролът за спазването ѝ се обезпечава от различните видове специализиран административен контрол над частна финансова дейност (банкова и небанкова). Тази нормативна уредба (регулативна и надзорна) няма финансово-правен характер доколкото не засяга системата на публичните финанси, а е част от подотрасъла **административно регулиране и контрол върху стопанската дейност**⁸⁵. Открояването на този подотрасъл в рамките на административното право и ясното му отграничаване от финансовото право е друг значим принос на Валери Димитров за развитието на съвременната правна теория. Съществуването на посочения подотрасъл отговаря и на класическото френско разбиране за ролята на администрацията в обществото. В доктрината нейната дейност се структурира в две основни групи. Докато едната обхваща дейностите, които не могат да бъдат оставени на частна инициатива, тъй като са свързани с упражняването на националния суверенитет, другата обхваща регулирането на частна дейност, като хармонизира различните частни интереси с

⁸⁵ Повече за него вж. В. Димитров. Административното регулативно и надзорно право като подотрасъл на българското административно право. *Административно правосъдие*, 2 (2023), с. 5 – 21.

оглед зачитането на обществения рег⁸⁶. В обхвата на втората група попада именно и регулирането на частната стопанска дейност като бизнесът на търговците, опериращи на т.нар. финансови пазари (банки, застрахователи и гр.).

Но тъй като регулира финансовия сектор (като икономическа категория), редица изследователи отнасят тази специална административна уредба към финансовото право с аргумент, че се състои от норми, регулиращи организационни финансови правоотношения⁸⁷. Наистина финансовото право се изгражда и от норми, които пряко не регулират парични финансови правоотношения, а засягат организационни такива. В доктрината обаче е общоприето, че същите имат административен характер, а единствената причина за причисляването им към финансовото право е обслужващата им роля спрямо публичните финанси⁸⁸. В това има резон, защото съществуването им е обусловено единствено от нуждата *пряко* да обслужват паричните финансови правни отношения. От последното се налага важно заключение – публичноправните норми, уреждащи намесата на държавама върху частния финансов сектор, не са организационни финансови правни норми. Липсата на пресечна точка с публичните финанси не позволява отличаването им от останалите норми на административното право. Няма пречка да бъдат означавани като финансови регулации, правила и пр. доколкото засягат финансовия сектор като икономическо понятие. Но в отраслови план те имат административен характер. Термините „финанси“ – „финансово право“ и техните производни не бива да се смесват. Близостта им в случая е само семантична.

Разбира се, основателно тук може да се повдигне въпросът за границата, която идентифицира кога подобните „безобектни“ норми регулират отношения, пряко насочени към обслужването на приходни, разходни и балансиращи финансови

⁸⁶ Сравн. M. Rousset, et O. Rousset. *Droit administratif, tome I, L'action administrative, 12 ème édition*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2004, p. 85.

⁸⁷ Освен разгледаните до момента вж. Михайлова-Големинова (2020), с. 40 – 57.

⁸⁸ Ангелов *et al.* (1972), с. 22; Костов (1979), с. 137; Златарев *et al.* (1983), с. 76; Димитров (2019), с. 107.

отношения (в какъвто случай бихме казали, че имат финансов характер), и кога такава обслужваща роля не се наблюдава (и респективно сме изправени пред „обикновени“ административни норми). Ясно е например, че в маркираната картина, свързана с публичноправното регулиране и контрол върху частна стопанска дейност, публичноправната уредба съществува, за да осигури защита на ползвателите на съответните услуги (банкови, осигурителни и пр.). Тази уредба не е създадена **пряко** да обслужва публичните финанси. И без да фигурира специално регулиране и контрол върху посочените търговци, същите ще продължат да са пасивни субекти на финансови правоотношения в качеството им на платци на финансови задължения. Нещо повече – всички публични права и задължения, на които те са титуляри по силата на специалния публичноправен режим, са с ясно изразен административен характер и най-често се пораждат по силата на дискреционни административни актове, а не по силата на финансовото законодателство. Този въпрос обаче е по-деликатен, когато става дума за публичноправното регулиране на паричната маса в икономиката. Тъй като финансите съществуват на базата на парите, открит е въпросът дали нормативната уредба, регулираща „паричната система“, следва да се разглежда като дял на финансовото или на административното право. Този и множество други проблеми заслужават самостоятелен и задълбочен анализ. Той трябва да започне с разплитането на нормативната уредба, задаваща рамката на фискалната и монетарната политика на страната. Качественото догматично изследване в тази област ще попомогне развитието на публичноправната теория и ще открие редица нови и неочаквани практически значими аспекти на посочената проблематика.

Ще се резюмира, че **властническата организация на определени парични отношения сама по себе си не им придава финансовоправен характер**. Властническият метод на регулиране присъства в множество сфери. Минималната работна заплата се определя с властнически акт, но той няма финансовоправен характер. Различни правни актове, установяващи минимални размери на дължими хонорари (респективно такси) на адвокати, нотариуси и пр. Установе-

ното в тежест на определени търговски гружества задължение да поддържат имущество, равняващо се на регистрирания им капитал също е публичноправно, но не е финансовоправно. Не е форма на финансов контрол прекратяването на декapитализирано търговско гружество по реда на чл. 252, ал. 1, т. 5 вр. с т. 4 ТЗ. Задължението за плащане на издръжка, макар че е императивно регулирано, също не е с финансовоправен характер и т.н. Всичко това показва, че предметът на финансовото право не се характеризира единствено с властническата организация на паричните отношения. От съществено значение е характерът на самото правоотношение. За разлика от всички други парични отношения, регулирани с властнически метод, финансовото е насочено към формирането и разходването на средства от бюджети и фондове, интегрирани в системата на публичните финанси⁸⁹. А определящо за последната е съществуващият между отделните нейни звена и държавният бюджет интегритет посредством функционирането на финансовоправни механизми (реговни или *ad hoc*) за тяхното балансиране.

Заклучение

В съзнанието на мнозина дебатът за предмета на финансовото право вероятно изглежда ненужен анахронизъм. Дебат, който отдавна би трябвало да е приключил и отстъпил място на „модерните“ предизвикателства, в които битува реговия правник. Но подобно схващане демонстрира привидна заинтересованост към проблемите на финансовоправната доктрина. Ключов за всяка наука е въпросът за нейния предмет. Финансовоправната наука изучава действащото финансово законодателство и затова от първостепенно значение е да даде еднозначно дефиниране на неговата същност. Както

⁸⁹ Да, в приходната част на публичните бюджети фигурират и средства, постъпили с друга цел (например наказателна – санкционна, репарационна и т.н.), но именно затова вече се уточни, че не всички публични вземания имат финансов характер – вж. Ангелов (1955), с. 185 и сл.; Димитров (2019), с. 254 – 255; Пенев (2021), с. 240 – 243.

стана ясно от настоящия анализ, този проблем получава твърде различен прочит в изследванията на българските автори. Споделените в това поле виждания неизбежно налагат обобщаването на техните основни идеи и групирането им под определен критерий. Тук критерият е отношението между финансовото право и икономическата категория „финанси“. На тази база се извеждат две основни идейни течения в съвременната финансовоправна теория. Те могат да се характеризират като **догматични** и **прагматични**. Характерно за първото е, че описва предмета на финансовото право изцяло на основата на правни белези и понятия. По този начин се открояват специфичните финансовоправни норми и отношения, припадащи на финансовото право качеството на отрасъл с характерното за него финансовоправно регулиране. Догматичният поглед върху тази материя опровергава възгледа на прагматиците, които са склонни в рамките на този отрасъл да обобщят множество отношения, регулирани от нормите на различни правни клонове, стига във финансово-икономическата литература да бъдат разглеждани като „финансови“. Същевременно се акцентира на достойнствата на догматичния подход и нуждата от неговото приложение във всеки правен анализ. Правната система на нашата страна се структурира чрез юридически белези, а не чрез социални, икономически, психологически и прочее детерминанти. Бележите се отнасят до характера на правоотношението, а той се предопределя от неговото съдържание и от положението на правните субекти, между които се развива. Няколко примери илюстрират това положение. Например трудовото право се организира в самостоятелен отрасъл на база трудовото правоотношение, чието ядро е полагането на зависим (наемен) труд. От тази гледна точка трудовото право не регулира социално-икономическата категория труд, доколкото трудова дейност се извършва и в рамките на граждански и административни правоотношения – като трудов резултат, респективно като държавна служба. По същия начин в рамките на наказателното право не попадат всички противоправни общественоопасни деяния, а само онези, които законодателят е приел да категоризира като престъпления. Извън този кръг остават административните нару-

шения, които макар в социален аспект също да са общественоопасни, се наказват с административно наказание. Въпреки метаюридическите (социални, психологически) сходства на двете категории деяния, те са юридически факти на различни отрасли и само тяхната криминализация и декриминализация обуславят присъствието им в единия или другия отрасъл. Юридически критерий обособява и търговското от гражданското право, независимо че в голяма степен регулират сходни общественно-икономически отношения. Този критерий се изразява чрез категорията **обективна търговска сделка**, около която се формира търговскоправният отрасъл. Горните примери демонстрират формално-догматичното устройство на правната ни система, а финансовото право не прави специално изключение в нея. То също се изгражда като отрасъл посредством формално-юридически белези. Те показват, че финансовото право не е право на „финансите“ като икономическа категория, а регулира отношенията, свързани с формирането, функционирането и контрола на явленията, които в юридически план имат качеството **публични финанси**.

Цитирани източници

Amatucci, A. La enseñanza del derecho financiero en Italia y España. *Foro: Revista De Derecho* 1, 2017 [online]: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/265> [access 23/11/2023].

Benjamin, J. *Financial Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

Fabozzi, F., P. Drake. *The basics of finance: an introduction to financial markets, business finance, and portfolio management*. New Jersey, John Wiley & Sons, Hoboken, 2010.

Mrkývka, P. *Úvod do teorie finančního práva*. Brno, MU, 2006 [online]: https://is.muni.cz/el/1422/jaro2007/CBV401/um/Teorie_FP_Bc.pdf [access 26/12/2023].

Öztürk, R. The Radiant Side of the Dark Ages: Abu Yusuf's Economic Thought. *Bilimler Dergisi*, 13 (2022), pp. 35 – 44.

Rousset, M., O. Rousset. *Droit administratif, tome I, L'action administrative, 12ème édition*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2004.

Schueffel, P. DeFi: Decentralized Finance – An Introduction and Overview. *Journal of Innovation Management*, 9, 3 (2021), pp. 1 – 11.

Zawadzka-Pak, U. *Polish Financial Law*. Białystok, Temida 2, 2014.

Агамов, В. *et al. Финанси*. Велико Търново, Абагар, 2012 (Adamov, V., *et al. Finansi*. Veliko Tarnovo, Abagar, 2012).

Ангелов, А. *Финансово право на НРБ*. София, Наука и изкуство, 1955 (Angelov, A. *Finansovo pravo na NRB*. Sofiya, Nauka i izkustvo, 1955).

Ангелов, А., М. Костов. *Финансов план и финансовоправна норма*. София, Наука и изкуство, 1972 (Angelov, A., Kostov, M. *Finansov plan i finansovopravna norma*. Sofiya, Nauka i izkustvo, 1972).

Андрейчин, Л. *et al. Български тълковен речник. 4-то изд.* София, Наука и изкуство, 1994 (Andreychin, L. *et al. Balgarski talkoven rechnik. 4-rto izd.* Sofiya, Nauka i izkustvo, 1994).

Башов, С. *Правен режим на надзора върху банковата дейност*. София, Сиела, 2023 (Bashov, S. *Praven rezhim na nadzora varhu bankovata deynost*. Sofiya, Siela, 2023).

Башов, С. Понятието „банкова система“ според българското банково законодателство. *Юридически, икономически и исторически аспекти на държавното регулиране върху стопанската дейност*. София, ИК – УНСС, 2023 (Bashov, S. *Ponyatiето „bankova sistema“ spored balgarskoto bankovo zakonodatelstvo. Yuridicheski, ikonomicheski i istoricheski aspekti na darzhavnото regulirane varhu sto-panskata deynost*. Sofiya, IK – UNSS, 2023).

Георгиев, В. *Публични правоотношения*. София, Сиела, 1998 (Georgiev, V. *Publichni pravootnosheniya*. Sofiya, Siela, 1998).

Герджиков, О. *Търговски сделки*. София, Труд и право, 2008 (Gerdzhikov, O. *Targovski сделки*. Sofiya, Trud i pravo, 2008).

Големинов, Ч. et al. *Търговско и финансово право. 4-то изд.* Варна, Ромина, 1999 (Goleminov, Ch. et al. *Targovsko i finansovo pravo. 4-to izd.* Varna, Romina, 1999).

Димитров, В. Административното регулативно и надзорно право като подотрасъл на българското административно право. *Административно правосъдие*, 2 (2023) (Dimitrov, V. *Administrativното regulativno i nadzorno pravo като podotrasal na balgarskoto administrativno pravo. Administrativno pravosadie*, 2 (2023).

Димитров, В. Правен режим на паричния съвет (валутния борг). *Бизнес и право*, 3 (2022) (Dimitrov, V. *Praven rezhim na parichniya savet (valutniya bord). Biznes i pravo*, 3 (2022).

Димитров, В. Финансовото право и осигурителното право като отрасли на правната система и проблемът за тяхното разграничаване. *Бизнес и право*, 4 (2020) (Dimitrov, V. *Finansovoto pravo i osiguritelното pravo като otrasli na pravната sistema i problemat za tyahното razgranichavane. Biznes i pravo*, 4 (2020).

Димитров, В. *Финансово право*. София, Нова Звезда, 2019 (Dimitrov, V. *Finansovo pravo*. Sofiya, Nova Zvezda, 2019).

Димитров, В. Публични финанси, финансова система и финансово право. *Икономически и социални алтернативи*, 3 (2016) (Dimitrov, V. *Publichni finansi, finansova sistema i finansovo pravo. Ikonomicheski i socialni alternativi*, 3 (2016).

Димитрова, Е. Финансова система (система на публичните финанси) на Европейския съюз. *Предизвикателства пред финансовото управление и контрол на средствата от Европейския съюз*, София, Климент Охридски, 2016 (Dimitrova, E. *Finansova sistema (sistema na publichните finansi) na Evropeyskiya sayuz. Predizvikatelstva pred finansovoto upravlenie i kontrol na sredstvata ot Evropeyskiya sayuz*, Sofiya, Sv. Kliment Ohridski, 2016).

Златареv, Е., В. Христофоров. *Финансово право на НРБ*. София, ВИИ „Карл Маркс“, 1983 (Zlatarev, E. V. Hristoforov. *Finansovo pravo na NRB*. Sofiya, VII „Karl Marks“, 1983).

Иванов, В. За някои методологически подстъпи към правните науки. *Алтернативи*, 9, 10 (2000), с. 39 – 41 (Ivanov, V., *Za nyakoi metodologicheski podstapi kam pravnite nauki*. *Alternativi*, 9, 10 (2000), s. 39 – 41).

Калайджиев, А. *Търговско право. Обща част*. София, Труд и право, 2015 (Kalaydzhiiev, A. *Targovsko pravo. Obshta chast*. Sofiya, Trud i pravo, 2015).

Костов, М. *Финансова система и система на финансово-правното регулиране*. София, БАН, 1986 (Kostov, M. *Finansova sistema i sistema na finansovopravnoto regulirane*. Sofiya, BAN, 1986).

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

Костов, М. Развитие на финансовото право след 9 септември 1944 г. *15 години Народнодемократична държава и право*. София, Наука и изкуство, 1959 (Kostov, M. *Razvitiye na finansovoto pravo sled 9 septemvri 1944 g. 15 godini Narodno-demokratichna d"rzhava i pravo*. Sofiya, Nauka i izkustvo, 1959).

Кучев, Ст. *Финансово право*. София, ЛиСтра, 2004 (Kuchev, St. *Finansovo pravo*. Sofiya, LiStra, 2004).

Михайлова-Големинова, С. Финансовият контрол. *Общество и право*, 1 (2020), с. 40-57 (Mihaylova-Goleminova, S. *Finansoviyat kontrol*. *Obshtestvo i pravo*, 1 (2020), s. 40-57).

Пенов, С. *Финансово право. Обща част*. София, УИ „Св. Кл. Охридски“, 2021 (Penov, S. *Finansovo pravo. Obshta chast*. Sofiya, UI „Sv. Kl. Ohridski“, 2021);

Пенов, С. *Финансово право. Специална част*. София, УИ „Св. Кл. Охридски“, 2020 (Penov, S. *Finansovo pravo. Spetsialna chast*. Sofiya, UI „Sv. Kl. Ohridski“, 2020).

Русчев, Ив. За разграничението между частното и публичното право при определяне мястото на гражданското право като частноправен отрасъл: *Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет*. Том 86 (2019) (Ruschev, Iv. *Za razgranichenieto mezhdu chastnoto i publichtoto pravo pri opredeliane miastoto na grazhdanskoto*

pravo kato chastnopraven otrasiel: Godishnik na Sofiiskiiia universitet „Sv. Kliment Okhridski“, Yuridicheski fakultet. Tom 86 (2019).

Русчев, Ив. Гражданскоправен режим на гържавните учреждения. *Съвременно право*, 2 (2017) (Rushev, Iv., Grazhdanskorpraven rezhim na darzhavnite uchrezhdeniya. *Savremennno pravo*, br. 2 (2017).

Стоянов, Ив. *Финансово право*. 3-то издание. София, Сиела, 2014 (Stoyanov, Iv. *Finansovo pravo*. 3-to izdanie. Sofiya, Siela, 2014).

Стоянов, Ив. Финансов мениджмънт – финансовоправни аспекти. – *Правна мисъл*, 1 (2004) (Stoyanov, Iv. Finansov menidzhmant – finansovopravni aspekti. *Pravna misal*, 1 (2004).

Стоянов, П. *Основни начала на финансовата наука*, 3-то издание. София, 1946 (Stoyanov, P. Osnovni nachala na finansovata nauka, 3-to izdanie. Sofiya, 1946).

Сукарева, З. *Потребителско право*. София, Нова звезда, 2015 (Sukareva, Z. *Potrebitelsko pravo*. Sofiya Nova zvezda, 2015).

Тагжер, В. За систематичното място на института на настояничеството и попечителството. *Социалистическо право*, 12 (1979), с. 72 – 85 (Tadzher, V. Za sistematichnoto myasto na instituta na nastoynichestvoto i popечitelstvoto. *Sotsialisticheskoe pravo*, 12 (1979), s. 72 – 85).

Тагжер, В. *Гражданско право на НРБ*. Дял I. София, Наука и изкуство, 1972 (Tadzher, V. *Grazhdansko pravo na NRB*. Dyal I. Sofiya, Nauka i izkustvo, 1972).

Ташев, Р. Теория за правната система, 2-ро издание. София, Сиби, 2007 (Tashev, R. *Teoriya za pravната sistema*. 2-ro izdanie. Sofiya, Sibi, 2007).

Райчев, Ив. (ед.) *Финансова наука в свръзка (връзка) с финансово право*. София, Печатница на Георги А. Ножаров, 1899 (Raychev, Iv. *Finansova nauka v svraska (vrazka) s finansovo pravo*. Sofiya, Pechatnitsa na Georgi A. Nozharov, 1899).

Ашмарина, Е. М. (ред.). *Финансово право: учебник глЯ бакалавров*. Москва, Издателство Юрайт, 2014 (Ashmarina, YE. M. (red). *Finansovoye pravo: uchebник dlya bakalavrov*. Moskva, Izdatelstvo Yurayt, 2014).

Грачева, Е. Ю. История финансового права. *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*, 3 (2015), с. 28 – 45.

(Gracheva, YE. Yu. Istoriya finansovogo prava. *Vestnik Universiteta imeni O. YE. Kutafina* (MGYUA), 3 (2015), s. 28 – 45.

Крутиков В. К., Ю. В. Зайцев, О. В. Федорова. Теория финансов. *Учебно-методическое пособие*. Калуга. Институт управления, бизнеса и технологий. Калужский институт туристского бизнеса – филиал Российской международной академии туризма, 2011 [online] <https://vkrutikov.ru/files/docs/38/teoriya-finansov.pdf> [access 23.11.2023] (Krutikov V. K., Yu. V. Zaytsev, O. V. Fedorova. *Teoriya finansov*. Uchebno-metodicheskoye posobiye. K. Institut upravleniya, biznesa i tekhnologiy. Kaluzhskiy institut turistskogo biznesa – filial Rossiyskoy mezhdunarodnoy akademii turizma, 2011, [online] <https://vkrutikov.ru/files/docs/38/teoriya-finansov.pdf> [access 23.11.2023].