

Трети раздел ФИНАНСОВО ПРАВО

Двадесет и четвърта глава

ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА НА ФИНАНСОВОТО ПРАВО

§ 1. Финансовото право като отрасъл (клон) на действащото право в България

1. *Понятие.* Финансовото право е самостоятелен отрасъл в системата на българското право. Характеризирано откъм предмет и метод на правно регулиране то разкрива специфични белези, които го отличават от всички останали отрасли на правото.

Предмет на регулиране от нормите на финансовото право са *финансите*. В икономическата наука като общоприето се е утвърдило схващането, че възникването и функционирането им се свързва с наличието на две предпоставки: стокОВОТО производство и държавата¹. Те позволяват да се извлекат и характерните белези на финансите.

Преди всичко трябва категорично да се отхвърлят всякакви опити за отъждествяването (изцяло или отчасти) на финансите с парите. По своята същност финансите са:

а) *Обществени отношения*, които възникват във връзка с движението (нагрупането и използването) на обществените парични фондове. Поуредством механизма им се осъществяват финансовите промени в държавата. Отъждествяването на финансите с парични средства, парични фондове и пр. може да се счита за преодолено в науката, тъй като води до отричане обществения характер на финансовото явление. Въпреки това се срещат случаи на подобно отъждествяване на финансите с парите, което е рецидивирало в някои дуалистически концепции, според които финансите са обществени отношения и парични средства.

б) *Парични отношения*, тъй като са пряко свързани със стойността и нейния паричен израз, т. е. с функционирането на парите. По този бе-

леж не съществува спор в икономическата и правната наука. Спорът идва отново белега, по който „обективната икономическа категория „финанси“ (както се твърди от някои съвременни икономисти) се отличава от другите икономически категории – стойност, цена, пари и пр.

в) *Правни отношения*, защото възникват в обективната действителност единствено под действието на финансовоуправнителните норми, в които е намерила израз властническо-императивната воля на държавата.

Обективно обусловени от съществуването преди всичко на стокОВОТО производство, финансите могат да се появят и да съществуват в действителността единствено като *финансови правоотношения*, т. е. в правна форма. Това е тяхното единствено битие. Няма и не може да има друг социален регулатор (например обичайна, морална или религиозна норма) освен правната норма, под действието на който да възникнат и да функционираат финансите. Финансите не могат да съществуват независимо от държавата и нейното право. Убедена например в обективно назрялата икономическа (resp. социална, политическа и пр.) необходимост (след основни и многостранни проучвания, анализи и прогнози) от създаването на даден вид данък държавата приема съответния закон, чийто правни норми са решаващата и единствена предпоставка за възникването, развитието и прекратяването на съответните данъчни (финансови) правоотношения в конкретна правна форма.

Следователно финансите *не са пари*, а обществени парични отношения, които възникват върху основата преди всичко на стокОВОТО производство там и тогава, където и когато държавата ги създаде по силата на своето право, преценила назрялата обективна необходимост от тях. Веднъж възникнали в конкретната си правна форма, финансите се развият и прекратяват съобразно правната повеля.

В потвърждение на тази теза е достатъчно да спрем вниманието си на такива основни и традиционни финансови институции, каквито са *бюджетът* и *данъците*.

Бюджетни отношения съществуваха в недалечното социалистическо минало, съществуващи са и преди него. Те винаги са имали държавноорганизационен характер, макар да са променяли в различните условия своето съдържание и вътрешносистемни връзки. Благодарение на тях акумулираните в държавния бюджет средства се използват за провеждане на нейната политика във всички сфери на обществения живот – вътрешнодържавен ред, външна сигурност, здравеопазване, образование и пр.

По същия начин стои въпросът за данъчните отношения. Данъците са бюджетни приходи. Поуредством системата на данъчните отношения

¹ Вж. Стоянов, В., В. Дамов. Теория на финансите. Варна, 1991.

¹ Вж. Златарев, Е., В. Христофоров. Финансово право на НР България. ВИИ „К. Маркс“, С., 1983.

причинени от неизпълнението на финансови (парични) задължения. По-конкретно тук могат да се очертаят следните моменти:

а) преди всичко *глобата* е най-често срещаната форма на административнонаказателна отговорност, която действашото финансово законодателство предвижда като санкции за неизпълнение на финансови задължения. По начина на нейното процентно осъществяване спрямо неизпълнения финансов дълг или отмерване спрямо стойността на материалния обект, от който се извлича финансовото задължение, глобата най-ярко манифестира приспособяването на властническия метод на регулиране спрямо предметното съдържание на финансовите правоотношения. Например такъв е случаят с глобата за неподдадена данъчна декларация по Закона за облагане доходите на физическите лица; също по чл. 233 от ЗМ за контрабанда и т. н.

б) на второ място, поради паричния характер на финансови дълг при неговото неизпълнение се стига до причиняването на вреди на държавата, които се покриват чрез гражданска отговорност (лихви за задължения), като в същото време на длъжника се налагат административни санкции. С тях се осигурява редът в управлението на финансите и същевременно се стимулира изпълнението на финансовите задължения. Така в сферата на финансовото право се разкрива една нова особеност, която се изразява в *принципното кумулиране* на административни санкции с гражданска отговорност за неизпълнение на финансови задължения. Подобно положение е принципно изключено в административното право.

2. Съобразно посочените характеристички *финансовото право* като отрасъл (клон) в системата на действащото българско право представлява съвкупност от правни норми, регулиращи със специфичен властнически метод формирането и организацията на финансите, чрез механизма на които се осъществява образуването и използването на обществените парични фондове в процесите на разпределяне и преразпределяне на брутният вътрешен продукт.

§ 2. Разграничаване на финансовото право от другите отрасли на правото

Трудностите по разграничаване на финансовото право от другите правни отрасли не са еднакви във всички случаи. Не представлява трудност разграничаването му например от наказателното, международното, трудовото и пр. право. Трудно е разграничаването му от конституционното (държавното), административното и гражданското право, тъй като тези правни отрасли регулират обществени отношения, които стоят най-близко или се припокриват с финансовите отношения.

1. *Финансово право и конституционно (държавно) право.* Конституционното право като отрасъл на действащото право обхваща съвкупността от правни норми, които се съдържат в Конституцията и другите непосредствено произтичащи или свързани (съотносими) с нея нормативни актове, т. е. актове с конституционно значение. Предмет на регулиране от този правен отрасъл са основните, най-важни обществени отношения, които възникват при осъществяване на властта в правовата държава, народният суверенитет и реализацията на правата на гражданите в гражданското общество. По-конкретно това са обществените отношения, които се отнасят до:

а) формата на държавата, формата на държавно управление и формата на държавно устройство;

б) основите на икономическата система и по-конкретно тези, свързани с формите на собственост;

в) правният статут на гражданите и по-конкретно придобиване и загубване на българско гражданство, правата, свободите и задълженията на българските граждани.

Конституционното право е водещ, основополагащ отрасъл на правната ни система, който има фундаментално значение за останалите правни отрасли, включително финансовото право. Основен източник на конституционното право е Конституцията, която се явява източник и на всички други отрасли, в това число и на финансовото право. Това не означава обаче, че цялото финансово законодателство се съдържа в конституционен вид в Конституцията и че в нея се съдържат всички принципи, върху които се гради финансовото право като отрасъл на действащото право. Подобно надценяване на конституционните текстове и принципи, на тяхното значение като юридическа база на финансовото право (или на който и да е друг правен отрасъл) е неоснователно.

Примери в тази насока могат да се почерпят от бюджетното право, което е неразделна, вътрешноособена част на финансовото право. Бюджетното законодателство е особено тясно свързано с Конституцията и въпреки това не може да се твърди, че неговите норми в конституционен вид се съдържат в нея или че в основната си, най-съществена част то е режимирано в конституционните текстове и принципи. Напротив, в много случаи то не може да използва готови разрешения в Конституцията, нито дори указания, които биха могли да се извлекат от идеите и принципите на нейните текстове. Такива са случаите, които се отнасят до основните въпроси на правния режим на бюджетните приходи, на тяхното разпределяне между отделните бюджетни звена, на режима на ангажирането и целевото използване на бюджетни кредити и пр. От друга страна, не съществува тържественост между конституционните основи на бюджетното право и неговите принципи. Освен заложените в Конституцията принципи на бюджетното право то притежава и други,

които не се откриват в нея. Например такъв е случаят с принципа на уравновесеността на бюджета, считан в икономическата наука за „златно правило“.

2. *Финансово право и административно право.* Разграничаването между двата правни отрасли се провежда върху основата на съвкупността от белези, които определят самостоятелното им съществуване в българската правна система.

Предмет на регулиране на *административното право* са обществените отношения, които възникват и се развиват в процеса на осъществяване на държавното управление (административията). Тези отношения се регулират с присъщия за административното право властнически метод, който не е чужд и на финансовото право. С оглед на това винаги на преден план е изтъквано разграничаването на двата правни отрасли съобразно открояващото се различие в предмета на правното им регулиране. Дълго време във финансовоуправлявателната литература разграничаването им се изчерпваше с това, като без особена аргументация се приемише, че властническият метод на правно регулиране поначало е един и същ за двата правни отрасли. Това неизменно водеше до смесване на възникващите под действието на финансовото право на първоначално един финансовото право от административното. Както вече беше подчертано, най-новите изследвания в областта на финансовоуправлявателните отношения доказваха спецификата на властническия метод във финансовото право и допринесоха за цялостното (откъм предмет и откъм метод) разграничаване на двата правни отрасли.

3. *Финансово право и гражданско право.* В недалечното минало мнозина автори приемаха, че *гражданското право* е съвкупност от правни норми, „които уреждат имуществени отношения между равнопоставени организации, организации и граждани и между граждани и граждани, както и обществените отношения, свързани със статута на гражданите и организациите като правни субекти“¹. Но, както вече се отбелязва, предмет на регулиране от финансовото право са финансите, които са система от парични отношения, т. е. имат парично-имуществен характер. Това сходство между двата правни отрасли намира израз в механизма на функциониране на обществените парични фондове, които се формират върху основата на разпределителните и преразпределителните процеси. Този механизъм се обуславя не само от финансови, но и от граждански отношения. Например в приходната част на обществените парични фондове постъпват чрез системата на гражданските отношения парични средства от наследства, останали без наследници, или по посока използването на средства от централизираните или децентрализираните общест-

вени парични фондове на широка основа чрез граждански отношения, които извършват разходи за обзавеждане, оборудване и пр.

Очевидно предметът на правно регулиране не е сигурен критерий за провеждане на разграничението между двата правни отрасли. То може да се проведе, като се вземе предвид методът на правно регулиране, който е безусловно различен: за гражданското право – на равнопоставеност, а за финансовото – на власт и подчинение.

§ 3. Финансовоуправна наука и финансова наука

Финансовоуправните норми и формираните под тяхно въздействие правоотношения са предмет на изучаване от *финансовоуправната наука*, която е съставна част на правната наука. Подобно на всички други науки финансовоуправната наука представлява система от знания, идеи и схващания за изучавания от нея предмет. Тя подлага на анализ свои предмет, изучава неговото приложение в практиката, извършва съответно необходимите обобщения и на тази основа предлага усъвършенстването на финансовото законодателство, насочва практиката в неговото правилно изпълнение и прилагане. Тя изследва финансовоуправните норми в процеса на тяхното възникване, развитие, изменение и отмяна. Изучава ги, като използва различни научни методи от гледище на икономическата им, социална и политическа детерминированост. Финансовоуправните норми са важно средство в ръцете на държавата за провеждане на нейната финансова, реал. икономическа политика. Съобразно на това финансовоуправната наука трябва да разкrije широките възможности за въздействие на финансовото право върху икономическите, социалните и пр. процеси и да предложи съответните научнообосновани правнонормативни решения.

Финансовата наука като добре развит и оформен клон на *икономическата наука* има за предмет изучаването на икономическите основи на финансовата система, обусловеността на финансите от действието на обективните икономически закони и по-конкретно тяхното съдържание, взаимоотношения, принципи, форми на организация, планиране, използване и пр. Тя концентрира вниманието си върху икономическата същност на отделните съставни части на финансите, изучава връзката между тях, формите и методите на тяхното мобилизиране и пр.¹

Финансовата наука в процеса на провежданите научни изследвания непрекъснато засяга правни положения, отбелязва съществуването или

¹ Василев, Л. Гражданско право. Обща част. С., 1956. Нова ред. Големинков, Ч. В., 1993, с. 23.

¹ Вж. Стоянов, В., В. Адамов. Дит същ.; Стоянов, В. Основи на парично-финансовата теория и политика. Трета част. Публицични финанси. Кн. 1. С., 1993.

отпадането на една или друга нормативна уредба. Това е напълно естествено и оправдано, след като *целта финансовата система е правно регулирана*, почива на правни норми и всички отношения, които се пораждат в тази област, са правни отношения. Но финансовата наука не прави от правните норми и правните отношения свой самостоятелен предмет на изследване, а търси да установи по какъв начин финансово-икономическите закономерности и финансовата политика се закрепват в правните норми и институции.

От своя страна *финансовоправната наука*, която притежава нормативна ограниченост, не може да се откъсне и да се изгражда независимо от финансовата наука. Без изучаването на икономическите закономерности, без познаването на тяхното проявление в сферата на финансите е невъзможен правилният анализ на финансовите институти. В този смисъл проличава *неразривната връзка* между финансовата и финансовоправната наука, разкрива се съотношението и взаимната зависимост между тях.

§ 4. Система на финансовото право

Изучаването от финансовоправната наука на собствения ѝ предмет — финансовоправните норми и финансовите правоотношения, е наложливо изграждането на съответната научна система, подчинена на строгата вътрешна последователност, чрез която се разкрива връзката и съдържанието на относително самостоятелните ѝ части. Така в системата на финансовото право на България са обособени две основни части: *обща и специална*.

В *общата част* се изучават проблемите на: предмета и метода на финансовото право като отрасъл на действащото право, разграничаването му от останалите правни отрасли; източниците на финансовото право; характерните особености на финансовоправните норми; възникването, развитието и погасяването на финансовите правоотношения; проблемите на финансовия контрол и имуществената (отчетническа) отговорност.

В *специалната част* се изучават проблемите на: бюджетното право, данъчното право, валутното право (валутното законодателство), митническото право (митническото законодателство) и публичноправната уредба на банковото и застрахователното право.

Девет и петта глава

ИЗТОЧНИЦИ И НОРМИ НА ФИНАНСОВОТО ПРАВО

§ 1. Източници на финансовото право

1. *Понятие*. От формалноюридическа гледна точка източници на финансовото право са юридическите актове, съдържащи правни норми, които регулират възникването, развитието и прекратяването на финансовите правоотношения. *Обичаят* като трайно прилагано със съзнание за необходимост правилно за поведение, което се признава и гарантира от държавата, не може да бъде източник на финансовото право, за разлика от положението в някои други правни отрасли. Естеството на регулираната от финансовото право материя налага необходимостта от установяването на строг ред и отчетност във финансовата система, от точно определени на правата и задълженията, от безусловно спазване на законността. По същите причини нямат качество на източник на финансовото право и *обичаяте в практиката*, които се наричат още „местна практика“.

Най-общо източниците на финансовото право се представят във вид на финансово законодателство. В съдържанието си то включва нормативни юридически актове (законови и подзаконови) и отделни норми в различни нормативни актове, които се отнасят до регулиране на финансовата материя.

2. *Видове източници*. Основен източник е *Конституцията*, която, освен че установява основните начала на общественото устройство на България, но е и нормативна основа на финансовото законодателство. В частност към източниците на финансовото право принадлежат конституционните норми, съгласно които например данъците се определят само със закон, бюджетът на държавата се приема единствено от Народното събрание, опрощаването на държавни вземания става само с акт на Президента и т. н.

На второ място след Конституцията такъв източник са *финансовите закони*, които съдържат правни норми, регулиращи финансите и финансовата система в цялото им многообразие. Такива са например: Законът за устройството на държавния бюджет; Законът за данък върху добавената стойност; Данъчен процесуален кодекс (ДПК) и т. н.

Източник на финансовото право са *подзаконови*те нормативни актове, между които на първо място са *постановленията на Министерския съвет* (например тези, които се приемат всяка година във връзка с изпълнението на държавния бюджет), следват *правилниците* (напр. за прилагане на ЗМ), *наредбите* и *инструкциите*, издавани преди всичко от Министерството на финансите.

§ 2. Финансовоправни норми

1. *Понятие.* Преди всичко притежават общите характеристики, присъщи на останалите правни норми. Наред с това имат и свои специфични особености. На първо място се отличават с особености, произтичащи от предметното съдържание на регулираната материя, и на второ място с такива, произтичащи от спецификата на властническия метод. Финансовоправните норми се създават, за да регулират финансите, т. е. присъщите на финансовото право обществени парични отношения. От гледище на метода се разкрива техният императивен характер. Независимо от начина на неговото проявление той присъства във всички случаи на това регулиране с неизменен по степен интензитет. В някои случаи на това регулиране с неизменен по степен интензитет. В някои случаи явно се проявява императивният характер на нормите, с които наред се установяват данъчните задължения, но той присъства и при такива финансовоправни норми като тези, с които се установяват задължения за плащане на различни такси за извършена услуга или обслужваща дейност по ЗМДТ.

2. *Видове.* Между правните норми в системата на финансовото право съществуват вътрешно единство и обвързаност. Същевременно между тях съществува и разделеност, която се определя главно от многообразието на регулираните отношения и начините на тяхното формиране и организация. На тази основа могат да се разграничат различни видове финансовоправни норми.

Според отношението, което имат към регулиране на финансовите средства, финансовоправните норми се делят на две големи групи: *основна категория*, които регулират формирането и организацията на финансовите отношения, опосредстващи извършването на финансовите процеси, и *организационни норми*, които, без да уреждат правни връзки с парично-имуществено съдържание, установяват организационни положения, регулират устройството и правомощията на финансовите органи и пр.

Според това дали се отнасят до регулиране на въпроси от материално-правно или процесуално-правно естество финансовоправните норми се делят на *материалноправни* (напр. под действието на които възникват задължения за плащане на данъци, такси и пр.) и *процесуалноправни*

(напр. установяват реда за съставянето на държавния бюджет, начините за изпълнение на финансовите задължения и пр.).

Финансовоправните норми влизат в сила три дни след обнародването им в Държавен вестник, освен ако в самия нормативен акт не е предвиден друг срок. Поначало както материалноправните, така и процесуалноправните норми нямат обратно действие, т. е. те не се прилагат по отношение на юридически факти и фактически състави, които са осъществени преди влизането им в сила. По изключение с изрична разпоредба на съответния нормативен акт може да се придаде обратно действие на финансовоправни норми. Такива случаи са познати в практиката на финансовото нормотворчество. Също така по принцип финансовоправните норми разпростират своето действие върху територията на цялата страна и по отношение на всички български граждани и чужденци в страната. Те се прилагат и по отношение на български граждани, които се намират и работят в чужбина. От тези принципи положени са възможни изключения, които изрично се предвиждат в съответните нормативни актове.