

## Финансово осигуряване на държавното управление и публичните функции на държавата.

Ваня Пантелеева

*The main goal of this paper is to explain the financial provision of state government and the public functions of the State. The paper is focused on the different methods of accumulating resources for the financial provision of state governing- in particular tax method. The author made a historical review of this problem from The Roman Empire to nowadays.*

Развитието на данъчното облагане е свързано и с въпроса за обосноваване на заплащането на данъка от страна на лицата. Въведеното от законодателството правно задължение да се плащат данъци трябва да бъде оправдано.

В този план се развиват различни идеологически и теоретични концепции. Идеологическите са социално-психологически обосновки на данъчното задължение. Теоретичните концепции извеждат организационното ( държавно организационното, политическо) основание. И двата вида концепции обясняват данъците с необходимостта от финансово осигуряване на „нуждите на държавата“.

Американският историк Селигман към началото на ХХ век извежда шест идеологически схващания за обосноваване на данъка: като дарение, поддръжка, помощ, жертва, дълг, принуда.

По своята същност държавното управление представлява реализиране на държавна власт. Съгласно чл. 8 от Конституцията на Република България (ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 год.) „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна“<sup>116</sup>. Според Лъчезар Дачев, този конституционно закрепен принцип може да бъде допълнен в следният смисъл, че „държавното управление като властване е функционално и институционално. Функционално е държавното управление, което е насочено към осъществяването на държавните функции. Именно във функционален план е разделен обхвата на трите власти- законодателна, изпълнителна и съдебна.“<sup>117</sup>

Организационните функции имат публичен характер. Те се осъществяват като публична, а не частна дейност в общ обществен интерес. Лицата, които са натоварени с тях осъществяват публична служба. Същото се отнася и до лицата ангажирани с държавното управление- държавни органи и съответните им администрации. Те осъществяват публично управленска дейност.

Публичната дейност (служба) определено налага и публична издръжка на лицата, които я осъществяват. Тази издръжка се поема от обществото и по този начин се стига до следващата организационна функция на държавата, а именно- *фискалната функция*. Обществото плаща данъци, а тяхното събиране се осъществява като публична дейност от съответните държавни институции.<sup>118</sup>

Значителна част от БВП(около 40-50%) на държавите се акумулира посредством посочените методи и реализираните приходи от тях. Тези приходи постъпват в държавният бюджет и се предоставят на разположение на държавата за финансиране на изпълняваните от нея функции.<sup>119</sup>

От посочените методи за акумулиране на финансови средства първостепенно място заема данъчният метод. Данъкоподобният (квазиданъчен) метод прилича на

<sup>116</sup> Конституция на Република България (ДВ бр. 56 от 13 юли 1991 год.)

<sup>117</sup> Дачев, Л., Същност и съдържание на държавното управление, Научни трудове на Русенския университет- 2008, том 47, серия 7, стр. 8

<sup>118</sup> Дачев, Л., Същност и съдържание на държавното управление, Научни трудове на Русенския университет- 2008, том 47, серия 7, стр. 7

<sup>119</sup> Стоянов, В., Теоретични и публични финанси, София, 2009, с.225.

данъчният, но главната разлика между тях е, че докато данъците са задължително-принудителни плащания към държавата, то данъкоподобните приходни форми са доброволни такива. Те служат за заплащане на ползвани публични блага. Неданъчните приходни форми също са метод за осигуряване на финансови средства за издръжка на държавата, но те също до известна степен са свързани с данъците, но на по-късен етап от момента на ползването им.

Както споменах по-горе, главен метод за акумулиране и осигуряване на финансови средства в държавата е данъчният метод.

Някои автори, определят данъкът като „прастар обществен феномен“<sup>120</sup> Действително можем да кажем, че успоредно с възникването на държавата, възниква и се оформя данъкът като метод за осигуряване на парични средства за издръжка на публичната власт. Исторически, той е възникнал спонтанно, като средство за акумулиране и осигуряване на финансови средства или материални ресурси за издръжка на държавата.

Според други автори, данъкът е „обществено явление“<sup>121</sup>, което е познато на обществено икономическите формации. „Всяко обществено-икономическо развитие се характеризира със система от данъчни плащания, които отразяват това развитие“.<sup>122</sup> Така например в различните формации, данъкът е съществувал под различни форми- във феодалната държава е бил под формата на повинности, в Средновековна България се е събирал в натура, в съвременната демократична държава- като парично плащане.

Но преди данъкът да се утвърди като главен метод за акумулиране на финансови ресурси за държавата, са съществували и са прилагани различни приходни форми, като дарения, доброволни вноски, такси, регалии и др.<sup>123</sup> Многобройни са изследователите на данъка, които твърдят, че съвременната теория за данъка има много общи черти с римската концепция. Причина за това е, че по време на Римската империя, данъчната система достига доста висока степен на съвършенство. Данъчното облагане е диференцирано на пряко и косвено. Прякото облагане, обхваща имуществото и състоянието на гражданите, което се определя на база оценката на имуществото им. Този вид облагане е представено от т.нар. „трибути“, които се състоят от два елемента- „трибутом соли“ или поземлен данък и „трибутом капитис“ - поголовен данък. Постепенно, с течение на времето между двата елемента настъпва колизия, като поземленият данък поглъща поголовният и де факто облагаема става поземлената собственост.

Косвеното облагане в Римската империя е представено от данъка върху занаятите митата, акцизите и държавният монопол върху солта. Съществувал е и един общ данък върху покупките и продажбите в размер на 1%, който по-късно бива наречен кумулативен данък върху оборота.

Определянето на размера на поземленият данък е ставало по т. Нар. Процедура „индиктио“. Това е имперски акт, чрез който се е фиксирала величината на поземленият данък.

В унисон с римското понятие за държава, данъкът е акт на публичната власт. Определя се от централната власт и е предназначен за покриване на публични разходи, които са свързани с функционирането на държавните служби и отбраната на страната.

Разликата със съвременните данъчни системи се състои в това, че данъчната система на Римската империя не съдържа никакви политически гаранции. Сенатът не гласува данъците, те не са съгласувани с данъкоплатците, а са акт на публична държавна власт.

<sup>120</sup> Стоянов, В., Теоретични и публични финанси, София, 2009, с. 233.

<sup>121</sup> Кучев, С., Кучев, Ю., Данъчно право, София, 1997, с. 7.

<sup>122</sup> Пак там, с. 7.

<sup>123</sup> Стоянов, В., Теоретични и публични финанси, София, 2009, с. 23.

Разбира се, Римската данъчна система също търпи сурови критики и то във времето на разцвета на римската власт. Обект на внимание са неравенството при разпределението на разходите, утвърждаване на привилегиите. В някои случаи срещу неплатежоспособните са се използвали жестоки мерки, като инквизиция и мъчения.

След разделянето на Римската империя на Източна и Западна, добре развита данъчна система започва да се разпада.

По-късно кралете с помощта на законодателите правят опити да съживят римската концепция за данъка, което не се оказва никак лесно. Кралете постепенно започват да губят своите данъчни права, които са наследили от институциите на империята. Постепенно постъпленията започват да намаляват за сметка на увеличението на облекченията. Големите поземлени собственици са упълномощени да събират данъка за своя сметка от лицата, които са зачислени към техните владения.

По този начин данъкът се превръща в плащане в полза на собствениците и притежателите на земята и богатства, т.е. данъкът придобива характер на частна удръжка.

За сметка на постепенното изчезване на прекия данък, превърнал се в държавна издръжка, непреките данъци се развиват по-добре. Непреките данъци и други подобни плащания се съчетават с повинностите и реквизициите.

През XIII в. се забелязва разширяване на кралската власт, което води до значително увеличаване на монархическите разходи. Оттук се появява и недостига на ресурси. Кралят все още не притежава възможност да повишава данъците чрез властта, той е изправен пред възможността да иска субсидии от своите васали. Така създамата се практика става причина данъкът да се нарича помощ, дар за суверена.

През този период повод за увеличаване на данъците се явява потребността от събирането на средства за укрепването на войската и воденето на войни. В тази връзка от XIII в. се разрешава на краля да изисква от народа помощ за поддръжката на кралската войска и защита на кралството. Така помощите придобиват нова цел, а именно защита на кралството от външно нападение.

От XVI в. започва да се заражда и оформя една нова концепция за данъка, която се утвърждава през XVII в. и е в апогея си в края на царуването на Луи XIV. Това е авторитарната концепция за данъка.

В основата на тази концепция е опростяване и справедливост на фискалното облагане. Характеризира се с няколко белега:

- Утвърждава се абсолютното право на монарха да представлява държавата и да въвежда и събира данъци. Това право на монарха обаче се упражнява в рамките на законите на кралството.

- Извеждането на преден план на косвените данъци, които по-лесно се събират, по-справедливи са, тъй като засягат всички консуматори.

Характерно за тази теория е, че на преден план излиза понятието „размяна” и на тази плоскост данъкът се разглежда като цена на направена услуга.

В края на XVII в. и в началото на XVIII в. започват се възприемат идеите за ограничаване властта на суверена. В произведението са „Кралският десетък”, Вобен, излага основните принципи на данъка, а именно, че той е реалност, която познават всички поданици на държавата, които трябва да предоставят средства, за да може тя да се издържа. Така постепенно се заражда идеята, че данъкът е неразривно свързан със сигурността и стабилността на нацията, произтича от съществуването на държавата и всички поданици участват в покриването на нейните разходи.

През периода XVIII и XIX в., се заражда и утвърждава една нова концепция за данъка- разменната, чиито основни идеи са застъпени в произведението на Шарл дьо Монтескьо- „За духа на законите”.

При определянето на данъка, Монтескьо цели да оправдае неговото съществуване. Той казва, че доходите на държавата са онзи част от имуществото, която всеки

гражданин дава, за да осигури останалата част от него или да се ползва от останалата част по приятен начин. Постигането на равенство между интересите на обществото и на предприемачите е от важно значение за Монтескьо.

При определяне принципите на данъчното облагане на разменната концепция за данъка, важно място заемат вижданията и формулировките на Адам Смит, залегнати в небезизвестното му произведение „Богатството на народите“. Смит казва, че „държавните разходи за по-голямата част от народа трябва да бъдат плащани чрез данъците в пари или по друг начин. По този начин с част от своите доходи народът допринася за събирането при суверена или при държавата на това, което се нарича държавни приходи“.

В рамките на разменната концепция за данъка се утвърждава принципа за универсалност на всички данъци, т.е да не се разграничават платците по съсловия и класи.

Ясно може да се очертае разликата между авторитарната концепция и разменната. При първата се наблюдава възвеждането на преден план на косвените данъци, докато при разменната вниманието е насочено към преките данъци. Застъпниците на тази концепция изразяват тезата, че от техническа гледна точка прекият данък е за предпочитане пред косвения.

Многобройни са изследванията на данъка в исторически аспект, които неминуемо очертават основните характеристики на модерният данък. Съвременните автори се стремят да дадат определение за данъка, включвайки повече елементи. Така например, П.М. Годме определя данъка като „удръжка, извършвана по пътя на принудата от публичната власт и имаща главна цел да покрие публичните разходи и да ги преразпредели в зависимост от способностите на гражданите да плащат.“

Според Ж. Дюкро, „данъкът е класически определен като удръжка върху богатството на данъкоплатците, която държавата прави, опитвайки се да вземе предвид техните възможности да плащат“.

От всички определения, дадени и формулирани за данъка се наблюдават няколко елемента, които се повтарят и които са константни, а именно, че данъкът е винаги:

- Плащане в пари
- Плащане от частни лица (по изключение от държавни учреждения)
- Акт на публичната власт (задължителен)
- Плащане с безвъзмезден и окончателен характер
- Инструмент за покриване на държавни разходи
- Метод за набиране на държавни приходи.

От всичко казано до тук, може да се направи изводът, че данъкът е реалност, сложно многостранно явление, което е иманентно свързано с всички аспекти от живота на хората.

**За контакти:**

ас.Ваня Пантелеева- катедра „Публично-правни науки“, Юридически Факултет при Русенски университет „Ангел Кънчев“- Русе  
e-mail: v\_pantelieeva@abv.bg

**Докладът е рецензиран**