

ON SOME (CONTROVERSIAL) ISSUES OF FINANCIAL LEGAL RELATIONS⁵¹

Assist. prof. Elina Marinova

Public Law Department, Faculty of Law

University of Ruse

E-mail: elina_marinova@uni-ruse.bg

Abstract: *The notion of legal relation is a basic legal concept and a synthetic category of legal science and practice, because it focuses in itself the main instrumental means of law: subjective rights, legal obligations, legal facts, legal entities. The paper examines a small part of the debatable issues related to financial legal relations. Legally established interactions between legal entities, within which the financial activity of the state is carried out, are defined as financial legal relations. These are a wide range of legal relations in the field of public finances, as well as in the field of administrative regulation and supervision over the private financial sector. Many of the established postulates of financial legal theory, concerning for example the position of the legal entities involved, the subject and structure of financial legal relations, as well as their other characteristics, appear anachronistic. The idea of the theses, substantiated in the paper, is to give a new look and open the door for theoretical debate on these issues.*

Keywords: *authority-subordination, passive and active legal participant, subject of the financial legal relations, tripartite financial legal relations, legal concept of public finances.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Понятието правно отношение се появява като основно концептуално правно понятие през първата половина на XIX век в трудовете на немските пандектисти и в частност на Савини и Пухта, като запазва своето важно значение в континенталното правно мислене и до днес (Valchev, D., 130). Най-общо под правно отношение в теорията се разбира създадена въз основа на правната норма конкретна връзка между правните субекти, която се поражда от определен юридически факт и се състои в съответни права и задължения. В. Георгиев определя правното отношение като синтетична категория на правната наука и практика, защото фокусира в себе си основните инструментарни средства на правото: юридически факти, правни субекти субективни права, правни задължения (Georgiev, V., 7)⁵². По сходен начин и финансовите правоотношения заемат важно теоретично място във финансовоправната доктрина. На тяхното подробно научно изследване е посветен трудът на М. Костов „Финансовите правни отношения“, който има безспорна научна тежест и стойност и до днес (Kostov, M.). Но голяма част от класическите концепции за финансовите правоотношения, които намират място в научните изследвания и учебници по финансово право, могат и следва да бъдат предмет на дебат, какъвто в теорията по-скоро липсва.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Юридически установените взаимодействия между правните субекти, в рамките на които се осъществява финансовата властническа дейност, се означават като финансови правоотношения. Може да ги определим като нормативно формирани правни връзки между два или няколко правни субекта с оглед осъществяване на финансовоправни последици (правоомощия, задължения, права) в сферата на публичните финанси и административното

⁵¹ Докладът е представен на пленарната сесия на 25 октомври 2024 с оригинално заглавие на български език: ПО НЯКОИ (СПОРНИ) ВЪПРОСИ ОТНОСНО ФИНАНСОВИТЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

⁵² Някои автори разглеждат понятието „правно отношение“ в съвсем различен смисъл. Така например според Л. Дачев правното отношение е „форма, в която се реализира правната императивност, израз на подчинението на правото. За разлика от дискурсната връзка (основен обяснителен модел на правните взаимодействия в теорията на Л. Дачев – б.а.), правното отношение няма диалогичен характер. То не е отношение между правни субекти като две насрещни страни, а отношение на всяка от тях към една „трета страна“ – правопорядъка“ (Dachev, L., 258-259).

регулиране и надзор над частния финансов сектор. С оглед широкия предметен обхват на финансовото право се формират съответно бюджетни, данъчни, митнически, валутни, контролни, юрисдикционни и други видове финансови правоотношения.

Финансовите правни отношения представляват публични правоотношения, за които е характерно, че винаги са правоотношения по повод формиране, правомощия или дейност на орган на публична власт (държавен, общински, съюзен, квазипубличен⁵³). За да означим страната по финансовото правоотношение, носител на властнически правомощия, е удачно вместо широко утвърденото в доктрината понятие „държавен орган“ да използваме понятието „орган на публична власт“ или „публичен орган“, с оглед обхващане на целия възможен спектър от правни връзки, установен от законодателството. Самият Административнопроцесуален кодекс установява дефиниция за административен орган с пределно широк смислов обхват – съгласно § 1 ДР АПК „административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон, включително лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги. Следваща същностна специфика на публичните правоотношения е, че на публичния орган е предоставена инициативата за формиране на правоотношението и възможността чрез волеизявлението си едностранно да установява предписания за поведение (права, задължения, забрани), съответно едностранно да предизвика промяна в правната сфера на другата страна по правоотношението. В този смисъл казваме, че публичният орган е носител на властнически правомощия.

В правната доктрина е широко приета концепцията, че публичните правоотношения, за разлика от частноправните, са отношения на власт и подчинение между страните. Към това гледище могат да бъдат направени някои критични бележки. От една страна, то не може да бъде прилагано последователно във всички случаи. И в частното право се срещат отношения на власт и подчинение (например отношенията родител - дете, настойник - подопечен, работодател - работник), а в публичното право – отношения на равенство (например с оглед административния договор, споразумението в административно-наказателното производство, споразумението относно доказателствата в данъчния процес (чл. 154 от ДОПК). В правната литература се посочват примери за частноправното квазиадминистративно регулиране, което осъществява например Българската фондова борса като регулиран пазар на финансови инструменти. Българската фондова борса и Централния депозитар като „инфраструктурни“ участници на капиталовия пазар имат ред сходни квази публични функции, които са частноправен еквивалент на регулативните и надзорни правомощия на Комисията за финансов надзор (вж. становище на В. Димитров в Landzhev, B.). От друга страна, използването на термините власт и подчинение за определяне на отношенията между държавните органи и гражданите се явява до голяма степен анахронизъм, с оглед ценностите и принципите на съвременния либерално-демократичен публичноправен ред (в този смисъл - Guckelberger, A., 64). При разбирането за публична власт в съвременната правна и политическа философия акцентът е не върху подчинеността, а върху възможността и необходимостта от активното поведение на гражданите. Безспорна е спецификата на публичноправното регулиране и водещата роля на волеизявляванията на публичните органи за формирането и развитието на публичните, включително финансовите, правоотношения. Но въпреки че финансовоправната теория назовава адресатите на властнически правомощия (гражданите, организациите, долустоящите държавни органи) пасивни субекти (напр. Zlatarev, E., 109-112, Stoyanov, I., 207-208, Tsankov, P., 48-49), правният ред им предоставя ред юридически възможности, чрез които да могат да въздействат върху развитието на правоотношението с оглед гарантиране на законността (например право на искания, заявления, становища, възражение, обжалване, обезщетение за вреди). Авторите на правни изследвания и учебници по финансово право не обръщат достатъчно внимание на този вид волеизявлявания, но както посочва В. Димитров,

⁵³ Например с оглед системата на публичните финанси В. Димитров разглежда като квазипублична институция Фонда за гарантиране на влоговете в банки (Dimitrov, V., 113).

„фокусирането на вниманието само върху инструментите за упражняване на финансова власт създава изкривена представа за безправие на подчинените субекти на тази власт“ (Dimitrov, V., 93). С. Пенев приема, че „в съвременната демократична държава при упражняването на компетентността на държавния орган и субективните права и юридическите задължения на физическите и юридическите лица в развilo се публичноправно отношение не може да се използва често срещания в литературата израз, че страните в правната връзка са в отношение на власт и подчинение“ (Penov, S., 118). Тази теза следва да се подкрепи. Теоретичните конструкции и понятийният апарат на финансовоправната наука следва да бъдат изчистени от идеологически остарели надстройки и синхронизирани с принципите на съвременната правна философия, отразяващи ценностното значение и място на гражданина в публичния дискурс. Цялостната концепция за добро управление в сферата на публичните финанси днес до голяма степен предполага партньорство между участници във финансовите правоотношения, което да гарантира тяхното балансирано и правомерно разгръщане. Това е и философията, въз основа на която се развива и съвременното финансово законодателство.

Най-разпространеното в теорията дефиниране на понятието правно отношение е като двустранна индивидуализирана правна връзка между правните субекти, възникваща по силата на действащата система от правни норми, която логически обединява насрещни права и задължения (така Alekseev, S., 71, Tashev, R., 261, Valchev, D., 133, Milkova, D., 141). Голяма част от финансовите правоотношения с оглед на субектния им състав са установени като двустранни правоотношения – такива са например правоотношенията, свързани с данъци, митни сборове, тяхното възстановяване и прихващане и пр. При ред други финансовоправни отношения обаче може да наблюдаваме тристранна структура. Тристранна е субектната организация при контролно-юрисдикционните правоотношения, възникващи и развиващи се във връзка с административно и съдебно обжалване на финансовите актове /решаващ орган, орган, чиито акт се оспорва и лицето, което оспорва акта/, при правоотношенията, свързани с принудително изпълнение на публични вземания, както и при тяхното обезпечаване /публичен изпълнител, публичен взыскател и длъжникът/, при правоотношенията по осъществяване на административнонаказателна отговорност /административнонаказващ орган, орган, установил административното нарушение – актосъставител и нарушителят/, при правоотношения, свързани с различни видове последващ финансов контрол /контролираното лице, органът, който упражнява установителни правомощия и издава процедурния междинен акт, и органът, който въз основа на процедурния акт издава окончателния контролен акт/ (Dimitrov, V., 115). В теорията е застъпено и виждане, че страните по всяко правоотношение въобще са три – освен двете страни участва и държавата, която е свързана с всяка страна така, че се образуват три правни връзки: между двете страни и между всяка от тях и държавата (Aleksandrov, N., 99-100). Тази теза не получава подкрепа в академичната литература, където преобладаващото виждане е, че във всяко правоотношение участва и държавата, но не като отделна страна, а като главна предпоставка за установяване и гаранция за реализирането на правоотношението.

Съществува концепция, според която целият правен ред може да се разглежда като ред от правоотношения (Achterberg, N.). Това виждане се критикува заради факта, че някои правни институти не могат да се интегрират в тази конструкция – например абсолютните права, които съществуват и се упражняват самостоятелно, извън правното отношение (Battis, U., 73; Schmidt-Aßmann, 26)⁵⁴. Действително изначалният смисъл на правото е да регламентира и регулира обществени взаимодействия. Обществените отношения, нормативно установени като правоотношения, съставляват централен предмет на всеки правен отрасъл, в частност и

⁵⁴ Някои автори приемат, че абсолютните субективни права (като правото на собственост) се реализират в рамките на абсолютни правоотношения, където носителят на субективното право има широки възможности за поведение по своя преценка, а всички останали правни субекти са задължени да се въздържат от нарушение на правото (Alekseev, S., 93). Тъй като в случая липсва реално взаимодействие между субектите на правото, други автори считат, че въобще не можем да говорим за правоотношение (Dzherov, A., 283, Tadzher, V., 331), а трети предлагат нови теоретични конструкции, чрез които да се обясни самостоятелното реализиране на някои права – например теорията за т.нар. правни връзки (Kolev, T., 133-143).

на финансовото право. Не всички правни норми обаче се осъществяват чрез правоотношения (в този смисъл Dzherov, A., 283, Tadzher, V., 331). Такива са нормите, които установяват статута на правните субекти, компетентността на държавните органи, предпоставките и условията за осъществяване на юридически валидни действия. Така например не установява правоотношение нормата на чл. 10 от Закона за Българската народна банка, която определя органите на управление на БНБ, нормата на чл. 11 от Закона за държавната финансова инспекция, установяваща изисквания за заемане на длъжността финансов инспектор или нормата на чл. 32 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, установяваща предпоставките за прилагане на фикцията за връчване чрез прилагане към досието. Правоотношението включва връзка и взаимна зависимост между субективни права, задължения, правомощия, като дава възможност те да бъдат разглеждани в една концептуална цялост.

Р. Ташев посочва, че предназначението на правното отношение е да изведе на преден план взаимоотношеността както между корелативните права и задължения, така и между правата и задълженията, приложими към отделните правни субекти (Tashev, R., 263). Това предполага да се мисли за един по-широк съдържателен обхват на отделните правоотношения. В този контекст например данъчното правоотношение между данъкоплатеца и държавата в лицето на органите по приходите ще включва материалното данъчно задължение на данъкоплатеца по заплащане на данъка и съответното правомощие на приходните органи да получат плащане. Към това правоотношение ще мога да бъдат отнесени също пряко свързаните с него допълнителните данъчни задължения на данъкоплатеца с процесуален характер – например подаването на данъчна декларация, и допълнителните правомощия на органите по приходите в тази връзка – отказа от приемането на данъчна декларация, в случай че тя не е подписана, не е подадена от упълномощено лице или не съдържа данните за идентификация (чл. 99, ал.5 от ДОПК), както и служебните корекции в данъчната декларация по чл.106 от ДОПК, когато се установят несъответствия, които засягат основата за данъчното облагане.

Дискусионен момент в правната теория при формулиране на дефиниция за правното отношение е включването на твърдения относно неговите социални характеристики. Някои автори приемат, че социалните измерения на правното отношение са определящи за неговата природа. Така например според Т. Колев само материалното (фактическото) обществено отношение се превръща в правно, в което се състои нормативната сила на фактическото (Kolev, T., 32). Други автори, като например Д. Милкова и Д. Вълчев, разглеждат правоотношението като подчертано юридическа конструкция (Milkova, D., 142-143, Valchev, D., 133). Във финансовоправната теория е утвърдена концепцията на М. Костов, според която финансовите правоотношения съществуват само като правни отношения (т.нар правна концепция за държавните финанси). М. Костов посочва, че правното регулиране в сферата на публичните финанси не може да открие никакви обществени отношения, създадени от друг социален регулатор (например морална или обичайна норма), към които „да пристъпи, за да ги оформи“ (Kostov, M., 91). Авторът подчертава властнически-организираната същност на финансовите правни отношения, която ги отграничава от други правно регулирани парични отношения, като гражданските и трудовите (Kostov, M., 105). Следва да се подчертае, че тази теоретична конструкция е приложима не само към финансовите правоотношения, но и по отношение на всички публичноправни отношения въобще. Това са правоотношения, които са не заварени (фактически), а конструирани от правото. Те възникват първо като чисто правни връзки и едва след това се претворяват в реални, фактически отношения⁵⁵. В същото време в

⁵⁵ Така и В. Таджер посочва, че „има обществени отношения, които се създават само във връзка с правни отношения. Това са обществени отношения, които се създават като осъзнати, а не стихийно. Те са наложени на обществото отвън, от правото, което самото общество си създава. Тези отношения са властнически и съществуват само ако има държава, която осъществява власт. Такива са държавните, административните, наказателните, процесуалните отношения... Ако няма държава, няма да има данъци, съдилища, наказания. Ако няма държава, която да създаде държавни органи, те няма да съществуват, макар че общество ще има. Властническите отношения са само правни, но като такива те са и обществени.“ (Tadzher, V, 327).

ред теоретични трудове подробно се извеждат и социално-икономическите характеристики на финансовите правоотношения (Kostov, M., с.83-90, Kuchev, S., 65-67). Така се очертава едно социологизирано, а не тясно юридическо разбиране на същността на финансовото правоотношение.

Както следва и от самото им наименование, предметният обхват на финансовите правоотношения включва парични отношения във връзка с приходите и разходите в публичния финансов сектор, както и различни организационни отношения, свързани с тях и с административното регулиране и надзора върху частния финансов сектор – устройствени⁵⁶, планови, контролни, контролно-юрисдикционни, изпълнителни, обезпечителни. Групирането на финансовите правоотношения на парични и организационни е въведено от М. Костов, като авторът приема, че организационните финансовите правоотношения, за разлика от паричните, следва да се окачествят като безобектни, защото пряко не обслужват движението на парични средства, не се пораждат по повод конкретен материален обект (Kostov, M., 136- 137). Трактовката за безобектния характер на организационните финансови правоотношения е широко утвърдена и използвана и до днес в научната литература (Stoyanov, I., 201, Dimitrov, V., 106, Penov, S., 119). Следва да се подчертае обаче, че тя не е прецизна от гледна точка на общотеоретичната концепция за правното отношение, където обектът е приет за иманентна част от неговата структура (Tashev, R., 266, Valchev, D., 134, Milkova, D., с.145-146, Kolev, T., 64). Под обект на правното отношение се разбират благата – материални или нематериални, по повод на които то се установява. В едни правоотношения обектите са самостоятелно съществуващи, относително обособени и отделени от поведението на правните субекти блага /например при имуществените правоотношения/, а в други случаи те не могат да бъдат реално отделени от действията на правните субекти /например при трудовите правоотношения/ (Milkova, D., 146). Понятието „благо“ се използва в максимално широк смислов обхват, като включва всяка даденост, разглеждана като правно значима ценност и предпоставка за формирането на правна връзка (Valchev, D., 134). В този смисъл безобектни правоотношения не може да има⁵⁷. Финансовоправната доктрина следва да съобразява своите теоретични конструкции с общите постановки в правната теория, за да е налице понятийна и смислова кохерентност в правната наука.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тези кратко очертани точки съставляват, разбира се, съвсем малка част от възможните дискуссионни въпроси при понятие с такъв широк смислов и съдържателен обхват като финансовите правоотношения. При всички случаи развитието на финансовоправната доктрина се нуждае от изследвания, които да поставят под въпрос традиционно утвърдените постулати и да предлагат нови. Идеята на обосноваването в тази работа тези е не да се претендира за категоричност, а единствено да се отвори поле за бъдеща теоретична дискусия.

REFERENCES

Aleksandrov, N. G. Legality and legal relations in Soviet society, Moscow, 1955
(*Оригинално заглавие: Александров, Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе, Москва, 1955*)

⁵⁶Считаме, че устройствени правоотношения възникват само в случаите, когато правните норми установяват взаимодействия между правните субекти, свързани с получаване на определен юридически статут или правомощия. Например подобен вид правоотношение би възникнало при подаване на искане до БНБ за издаване на лиценз за банкова дейност (чл.13 и сл. от Закона за кредитните институции) или при възлагане със заповед на финансова инспекция на точно определени финансови инспектори (чл.16 от Закона за държавната финансова инспекция).Финансовоправните норми могат да установяват положения с устройствен характер, които не включват пряко формирането на правоотношения. Такъв характер например имат разпоредбите на чл. 26 от Закона за Сметната палата, определящи изискванията за заемане на одиторски длъжности.

⁵⁷ Сходно мнение в гражданскоправната теория споделя например Л. Василев (Vasilev, L., 95).

- Alekseev, S. General theory of law, volume 2C Science and art, 1985 (**Оригинално заглавие:** *Алексеев, С. Обща теория на правото, том 2C Наука и изкуство, 1985*).
- Battis, U, Allgemeines Verwaltungsrecht, C.F. Müller, 1985.
- Dachev, L. Legal Discourse, S: Svida, 2004 (**Оригинално заглавие:** *Дачев, Л. Юридически дикурс, С: Свидя, 2004*).
- Dimitrov, V. Financial law, S: Nova, zvezda, 2019 (**Оригинално заглавие:** *Димитров, В. Финансово право, С: Нова, звезда, 2019*).
- Dzherov, A. Civil Law, General Part, S: AI Prof. Marin Drinov, 1994 (**Оригинално заглавие:** *Джеров, А. Гражданско право, обща част, С: АИ Проф. Марин Дринов, 1994*).
- Georgiev, V. Public legal relations, S. Siela, 1998 (**Оригинално заглавие:** *Георгиев, В. Публични правоотношения, С. Сиела, 1998*).
- Guckelberger, A. Allgemeines Verwaltungsrecht. mit Verwaltungsprozessrecht und Staatshaftungsrecht, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2023.
- Landzhev, B. Legal Problems of Financial Investment, S: Nova Zvezda, 2014 (**Оригинално заглавие:** *Ланджев, Б. Правни проблеми на финансовото инвестиране, С: Нова звезда, 2014*).
- Kolev, T. Legal Relations and Legal Connections, Blagoevgrad, Southwest University "Neofit Rilski", 1997 (**Оригинално заглавие:** *Колев, Т. Правни отношения и правни връзки, Благоевград, ЮЗУ „Неофит Рилски“, 1997*).
- Kostov, M. Financial legal relations, S: Izdating of the Bulgarian Academy of Sciences, 1979 (**Оригинално заглавие:** *Костов, М. Финансови правни отношения, С: Издателство на БАН, 1979*).
- Kuchev, S. Financial Law of the People's Republic of Bulgaria, S: Science and Art, 1977 (**Оригинално заглавие:** *Кучев, С. Финансово прав на НРБългария, С: Наука и изкуство, 1977*).
- Milkova, D. General Theory of Law, S: Albatros, 2007 (**Оригинално заглавие:** *Милкова, Д. Обща теория на правото, С: Албатрос, 2007*).
- Norbert Achterberg, The Law as the Law of Relationships, Foundation of the Law of Relationships, Verlag Duncker & Humblot, 1982.
- Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System, C.F. Müller, 1982.
- Stoyanov. I., Financial Law, S. Siela, 2017 (**Оригинално заглавие:** *Стоянов. И, Финансово право, С. Сиела, 2017*).
- Tadzher, V. Civil Law of the People's Republic of Bulgaria, general part, part I, second edition, S: Sofi-R, 2001 (**Оригинално заглавие:** *Таджер, В. Гражданско право на НРБ, обща част, дял I, второ издание, С: Софи-Р, 2001*).
- Tashev, R. General Theory of Law, Basic Legal Concepts, S: Sibi, 2005 (**Оригинално заглавие:** *Ташев, Р. Обща теория на правото, основни правни понятия, С: Сиби, 2005*).
- Tsankov, P., Georgieva, T., Course in Financial Law, S: Kliment Ohridski University, 2009 (**Оригинално заглавие:** *Цанков, П, Георгиева, Ц., Учебен курс по финансово право, С: СУ Климент Охридски, 2009*).
- Valchev, Lectures on general theory of law, part 2, S: Siela, 2019 (**Оригинално заглавие:** *Вълчев, Лекции по обща теория на правото, част 2, С: Сиела, 2019*).
- Vasilev, L. Civil Law, general part, Varna, TedIna Publishing House, 1993 (**Оригинално заглавие:** *Василев, Л. Гражданско право, обща част, Варна, ИК ТедИна, 1993*).
- Zlatarev, E. V. Khristoforov, Financial Law of the People's Republic of Bulgaria, S: VII Karl Marx, 1983 (**Оригинално заглавие:** *Златарев, Е. В. Христофоров, Финансово право на НРБ, С: ВИИ Карл Маркс, 1983*).

Докладът отразява резултати от работата по проект No 2024-ЮФ-01, финансиран от фонд „Научни изследвания“ на Русенския университет.“