

ПРАВОСУБЕКТНОСТ ВЪВ ФИНАНСОВОТО ПРАВО

доц. д-р Красимир Мутафов¹

LEGAL PERSONALITY IN FINANCIAL LAW

Assoc. Prof. Dr. Krasimir Mutafov

Резюме: Статията е посветена на правосубектността във финансовото право, като не претендира за изчерпателност. Разгледани са основните въпроси свързани с правосубектността на различните субекти във финансовото право. Направен е и кратък сравнително-правен анализ с руската правна система.

Summary: This article is dedicated to legal personality in financial law as it does not claim comprehensiveness. Reviewed are the main issues related to legal personality of various subjects in the financial law. Made is a brief comparative analysis with the Russian legal system.

Key words: legal personality, financial law

Понятието правосубектност е достижение на общата теория на правото. Това понятие, включително и термина субект на правото са възприети както в правната доктрина, където те възникват така и от съдебната практика. Тук съм напълно съгласен с изразеното в правната наука схващане, че в основни линии тези две понятия правосубектност и субект на правото са изключително близки по съдържание с тази разлика, че при първото се тръгва от самото качество осмислено като правна възможност, а при второто от неговия конкретен носител². Поради това и правосубектността е тази, която предполага възможността лицето да придобие качеството на субект на едно или повече правоотношения и едва след като „встъпи“ в него то ще може да упражни своите субективни права оказвайки влияние върху неговото възникване, развитие и прекратяване. Някои представители на правната наука възприемат правосубектността като форма на субективното право, а други като сложно социално юридическо качество³. Независимо как ще бъде разглеждана, тя се явява онази предпоставка, която позволява едно лице да придобие качеството на правен субект на правната система на дадена държава, т.е. тя изразява връзката на това лице с действащото право, неговата възможност пълноценно да участва в обществения живот, регулиран от правните норми. От тази гледна точка правосубектността следва да се разбира и осмисля като правна възможност, която е предоставена от правото на лицата, а кога тя ще може да бъде упражнена чрез реализиране на субективните права и задължения на лицата е

¹ Авторът е доктор по право, доцент по финансово и данъчно право в ЦЮН на БСУ.

² Вж. Милкова, Д. Обща теория на правото, С.2003, с.121.

³ Така Ташев, Р. Обща теория на правото, С. 2010, с.355., С. Алексеев също приема, че правосубектността е особено субективно право, което влиза в състава на общите правоотношения – Обща теория на правото, том2, С.1985, с.124. Проф. Д.Милкова я приема като сложно социално юридическо качество – вж. Милкова, Д. Обща теория на правото, С.2003, с.121., така също Колев, Т. Правни отношения и правни връзки, с.63, М. Михайлова, Теория на правото, С.2002, с.218, В.Ганев, Учебник по обща теория на правото-фототипно издание, С.1990, с.177-181.

вече въпрос на конкретна регламентация от страна на нормативната уредба. Правосубектността не може да възникне във и независимо от правото в резултат на волята на самите правни субекти. Правната норма е тази, която регламентира предпоставките за нейното възникване, както и кога и как лицата могат да упражняват субективните си права и задължения възникнали в резултат на придобитата от тях правосубектност. Тя представлява абстрактната възможност едно лице да се конституира като субект в определено правоотношение, в което то ще може да упражнява предоставените му субективни права и/или задължения⁴. За да може това лице да встъпи в едно правоотношение е необходимо то да е достигнало етап, ниво на своето социално развитие, като член на обществото, което да му позволява да участва в общественоекономическия живот. В значителна степен именно социалният статут на едно лице обуславя неговия юридически такъв. Определя го доколко, доколкото първият е предпоставка за втория, но именно правото е това, което изпълва със съдържание социалния статут на лицето, като му предоставя възможността да придобива, упражнява и изпълнява съответните права и задължения в конкретно правоотношение. Възприемана като социално юридическо качество правосубектността включва в себе си или по-скоро представлява сложно единство на следните три качества – правоспособност, дееспособност и деликтоспособност. Може би ще е добре да обърнем внимание, че когато става въпрос за деликтоспособността, разглеждана като едно от съставките на правосубектността имаме предвид възможността да се носи юридическа отговорност при неправомерно поведение от страна на субектите на правото, а не като един от видовете юридическа отговорност/деликтна/.

Правосубектността в отделните правни области, независимо, че като цяло почива на учението за нея развито в общата теория на правото има своите нюанси, които са обусловени от специфичния предмет и метод на правно регулиране на всеки отделен отрасъл.

Като самостоятелен правен отрасъл финансовото право също има свой поглед върху правосубектността. Въпросите свързани с нея в българската финансовоправна наука са сравнително нови⁵. Тук правосубектността също се разглежда като предпоставка за участие на субектите във финансовото правоотношение. Последното се характеризира с класическата двустранна субектна структура, при което от една страна е държавата – активният субект в правоотношението, която встъпва в него от позицията на своите властнически правомощия, а от друга са местните и чуждестранните лица, които определяме като пасивни субекти⁶. И двата вида субекти притежават правосубектност, която има своите нюанси в отрасъла финансово право.

Държавата в качеството си на активен субект във финансовото право не може да участва по друг начин освен чрез своите органи. Вън от тях тя не може да осъществява своите функции⁷. Във финансовите правоотношения държавата встъпва като упражнява властническите си правомощия затова и нейната правосубектност се изразява в компетентността на съответните органи, които я представляват в тези правоотношения. Поради тази причина следва да разбираме компетентността като призната от правото възможност на държавният орган да се конституира като субект във

⁴ Вж. Головистикова, А., Ю. Дмитриев, Проблемы теории государства и права, М2005, с.519.

⁵ За първи път в нашето финансово право те са поставени от проф. М. Костов в труда му Финансови правни отношения, С. 1979, с.186 и слд.

⁶ Разбира се възможна е и тристранна субектна структура на финансовото правоотношение например при бюджетните правоотношения и по-точно при разходните такива, в които като трети субект встъпва БНБ при касовото изпълнение на бюджета.

⁷ Стоянов, И. Финансово право, С.2010, с.115.

финансовото правоотношение, да придобие и да упражнява правомощия в неговите рамки⁸. Когато се разглежда въпросът свързан с финансовата правосубектност на държавните органи, ще бъде погрешно да приемем, че те могат да се конституират само като активни субекти в правоотношението. Възможно е, а и често се среща и обратната хипотеза, при която финансовото правоотношение възниква, развива се и се прекратява между два държавни органа или между държавен орган и община. Така, разпоредбата на чл.6, ал.1, т.4 от ЗСП регламентира, че Сметната палата като висш орган на държавната власт одитира, /т.е. упражнява финансов контрол/ бюджетите на общините. Също така съгласно чл.6, ал.2, т.1 от този закон одитира бюджета на разпоредителите с бюджет по бюджетите по чл.6, ал.1 от ЗСП и управлението на тяхното имущество. Независимо дали държавният орган ще се конституира във финансовото правоотношение като активен или пасивен субект, неговата правосубектност следва да се разглежда като израз на предоставената му по силата на закона компетентност.

В системата на държавните органи няма такъв, който да притежава едноотраслова финансова правосубектност, т.е. той да е признат за такъв само в сферата на финансовото право⁹. Напълно възможно е един държавен орган да е създаден и да са му предоставени правомощия точно с оглед на обществените интереси в сферата на публичните финанси/разбирани като правоотношения/, каквито например са Сметната палата, Агенция за държавна финансова инспекция, Националната агенция за приходите, Агенция „Митници” и др. Това обаче не означава, че същите тези органи не притежават компетентност, като израз на тяхната правосубектност в областта и на други правни отрасли като административното право, трудовото право, облигационното право. Финансовата правосубектност на държавните органи възниква от момента, в който те се конституират и по силата на нормативния акт се определят техните правомощия. Разбира се възможно е държавата не чрез свои органи, а като политически субект притежаващ суверенитет да бъде определена като субект на финансовото право, т.е. да притежава собствена правосубектност. Подобна хипотеза е налице най-вече в международните отношения с други държави, които имат финансов характер – прим. договарянето на междудържавно ниво на особен митнически режим при внос и/или износ на определени стоки между съответните страни, сключването на държавен заем с друга държава или международни финансови организации и др. В тази насока, според нас може да се направи обоснован извод, че финансова правосубектност, разбирана като израз предоставената им по силата на закона компетентност притежават държавните органи, докато държавата като форма на организация на обществото също притежава финансова правосубектност, която е следствие на притежаваня от нея политически суверенитет.

В немалка степен особеното положение на държавата като субект на финансовото право се дължи на това, че тя е единствен субект на правото на държавна собственост, като едновременно с това е и единственият субект, който действа като власт¹⁰. В това си качество държавата е носител на материалното право да установи, получи и събере дължимите от пасивните субекти финансови вземания. Това свое право тя може да отстъпи на други субекти, какъвто е случаят с общините и предоставените им в това отношение правомощия. Така те могат и имат правото да получат част от държавните данъци, които държавата им предоставя, т.е. държавата като носител на

⁸ Костов, М. Цит.съч., с.191.

⁹ Костов, М. Цит. Съч., с.193.

¹⁰ Вж. Кучев, С. Финансово право, С.2004, с.85

това материално право го отстъпва на общините¹¹. Това обаче не означава, че в негови носители се превръщат общините¹².

Финансовото право не съдържа специфични, присъщи само на него норми относно финансовата правосубектност на физическите лица, различни от тези в гражданското право¹³. Разбрана като социално юридическо качество, тя по подобие на общата теория на правото включва в себе си правоспособността, дееспособността и способността да се носи юридическа отговорност за неизпълнение или лошо изпълнение на предоставените им закона права и задължения в сферата на публичните финанси. Тя се реализира при упражняване на субективните им права и задължения. Също както при правосубектността на държавните органи така и тази на физическите лица е многоотраслова, като особеното е, че тя е вторична. Финансовата правосубектност винаги се предхожда от гражданската такава, тя не може да възникне преди лицето да се е конституирало като субект в гражданското правоотношение. Например разпоредбата на чл.29, ал.1, т.3 от ЗДДФЛ регламентира, че се облагат с 25 на сто доходите на физическите лица от упражняване на свободна професия или възнаграждения по извънтрудови правоотношения. От цитирания законов текст е очевидно, че лицата първо ще реализират своята правосубектност в областта на гражданското право, сключвайки съответния договор, от който ще имат правото на възнаграждение и едва след като получат този доход, ще могат да встъпят като субекти във финансовото/данъчното/ правоотношение. Проф. М. Костов приема, че по отношение на правосубектността на физическите и юридическите лица във финансовото право не е необходима специална нормативна уредба¹⁴. Други представители на финансово-правната наука застъпват становище, че новото данъчно законодателство съдържа такива разпоредби¹⁵. Макар че принципно подкрепяме тяхното становище, считаме, че то е относимо по-скоро към данъчната правосубектност, което излиза извън предмета на настоящата статия.

Финансовата правосубектност на пасивните субекти намира проявление най-вече при изпълнението на възложените им от финансовите закони задължения. Това разбира се не означава, че тази категория субекти не притежават и права – напр. правото да възразяват срещу актовете на финансовите органи, да искат възстановяване на надвнесени суми и др. Но все пак да не забравяме, че специфичният предмет и метод на правно регулиране на финансовата право извеждат на преден план задълженията на физическите и юридическите лица. Една от съществените особености на финансовата правосубектност е едновременната даденост на компетентен държавен орган и на правоспособно физическо лице¹⁶. Това е обусловено от структурата на финансовото правоотношение, която отразява властническата му природа. На правото на държавата да установи и събере финансовото вземане, съответства задължението на лицата да го платят. Финансовото правоотношение не може да възникне, да се развие и прекрати без тази корелативна връзка между неговите субекти. В един по-общ план

¹¹ При общините има редица особености свързани с тяхната правосубектност, която с оглед на акцента на изследването в областта на данъчното право, ще бъдат разгледани по-нататък в труда.

¹² Пак там.

¹³ Вж. Кучев, С. Цит.съч., с. 88.

¹⁴ Костов, М. Цит. Съч., с. 218-226.

¹⁵ Стоянов, И. Финансово....., с. 116.

¹⁶ Следва да уточним, че в конкретния случай, под „правоспособно физическо лице” разбираме това лице, което притежава и трите елемента на правосубектността – правоспособност, дееспособност и способност да се носи юридическа отговорност.

това в еднаква степен се отнася и за случаите, когато в това правоотношение встъпват не само физически но и юридически лица, включително и когато като пасивен субект се конституира друг държавен орган.

Ако обобщим казаното до тук, ще стигнем до извода, че нашата правна доктрина разглежда правосубектността във финансовото право като съотношение между правоспособност и компетентност, като и двете се считат за проявни форми на правосубектността¹⁷.

Интерес по отношение на въпросите свързани с правосубектността във финансовото право предизвиква становището на представителите на руската правна наука. Проф. Ю.А. Крохина приема, че правосубектността е основен признак на субекта на финансовото право и представлява признатата от финансовото законодателство способност да бъде участник в конкретно финансово правоотношение¹⁸. Авторът приема че финансовата правосубектност включва в себе си финансовата правоспособност и финансовата дееспособност, като първото по своето смислово съдържание се покрива с възприетото в нашата правна доктрина. По отношение на финансовата дееспособност се изразява становище, че представлява способността на субекта самостоятелно или чрез представител да придобива, осъществява, изменя и прекратява финансови права и задължения и така също да носи отговорност за тяхната неправомерна реализация. Тук бихме опонирали, че възможността да се носи юридическа отговорност за неизпълнение на възложените от финансовоправните норми, представлява третият елемент на правосубектността и не е юридически издържано неговото включване в понятието за финансова дееспособност.

Руското финансово право също както и нашата правна наука приема, че финансовата правосубектност е онази предпоставка, която дава възможност за участие в различни финансови правоотношения. Субектите на финансовото право имат определени права и са носители на съответните задължения, изпълнението, на които обезпечава акумулиране, разпределение и разходване на държавните и общински парични фондове/бюджети/ за публични цели. В резултат на това финансовата правосубектност се явява онова своеобразно юридическо средство, което позволява на субектите на финансовото право да се включат в сферата на правно регулиране на финансовото право. Като стъпват върху даденото понятие за финансова правосубектност и я разглеждат от този аспект, представителите на руското финансово право приемат, че тя се явява необходима предпоставка на финансово правния статус. Очевидно, вземайки предвид съдържанието на термина „статус“, проф. Крохина определя финансовоправния такъв, като установена от законодателството съвкупност от права и задължения на физическите лица и организации, включително и определените по силата на закона правомощия на държавата и нейните органи в областта на финансовото право.

Въвеждането и ползването на това понятие във финансовоправната теория има своето основание, но при изследване на въпросите свързани с правосубектността не може да не направи впечатление липсата на понятие за „финансово правен статут“, което според нас е неправилно. Едното от другото е неделимо в правната теория поради тясната връзка, която съществува между тях¹⁹.

Ако се обърнем към нашето финансово право ще видим, че то не борави с това понятие, както и с понятието финансово правен статут и може би трябва да признаем,

¹⁷ Костов, М. Пак там, с.192-193., така също Стоянов, И. Цит. Съч., с.115.

¹⁸ Крохина, Ю.А. Финансовое право России, М.2011, с.109. М. Костов също разглежда финансовата правосубектност като предпоставка за участие във финансовото правоотношение, Цит.съч., с.189.

¹⁹ Вж. §2.

че теоретичния подход възприет от руската доктрина не е лишен от смисъл и според нас може да намери място в българската финансово правна теория. Тяхното възприемане ще ни позволи да изградим по-стройна система от понятия във финансовото, респ. данъчното право, което безспорно би изиграло положителна роля в тяхното развитие, включително и на ниво законодателство. В крайна сметка не можем да не отчитаме, че правото в страните избрали континенталната правна система, сред които е и нашата държава се изгражда и почива на общи принципи, институти и понятия, независимо от особеностите присъщи на отделните страни.

В този смисъл, ако прием необходимостта от понятието „финансово правен статус“ на субектите на финансовото право, то за да построим цялостна теоретична конструкция трябва да въведем и понятието за „финансово правен статут“. Въз основа на смисловото съдържание на понятието „статут“ можем да дадем примерно определение за „финансово правен статут“ – това ще е съвкупността от финансово правни норми, които уреждат правното положение на субектите на финансовото право, и както вече казахме по-напред вторият е предпоставка за първия, който е израз на правосубектността.

Когато разглеждаме въпросите на правосубектността в областта на финансовото право не можем да подминем съотношението между понятията „финансова правосубектност“, „субект на финансовото право“ и „субект на финансовото правоотношение“. Макар и да се намират в тясна връзка помежду си тези понятия са различни по своето юридическо съдържание и не бива да бъдат смесвани или произволно ползвани като синоними.

Финансовата правосубектност представлява признатата и гарантира от финансовите нормативни актове абстрактна възможност на едно лице да участва в определени финансови правоотношения, която в еднаква степен се отнася за всички правни субекти, на които съответната правна система признава това им качество. Тя е необходимата предпоставка за да може едно лице да придобие качеството на субект на финансовото право, респ. да участва в определено финансово правоотношение.

Субект на финансовото право е онова лице, което притежава потенциалната възможност да се конституира като участник в едно или повече финансови правоотношения.

Субект на финансовото правоотношение е лице, което реално, действително участва в конкретно, точно определено финансово правоотношение. Разбира се няма пречка един правен субект, независимо дали ще е държавен орган, друг колективен или индивидуален субект да участва и в повече от едно правоотношение.

При отграничаването на последните две понятия особено категорично становище заема проф. Крохина, според която встъпването на субекта на финансовото право в едно правоотношение го превръща в субект на същото това правоотношение/има се предвид материалното финансово правоотношение/. В това правоотношение той се конституира като участник и с оглед на конкретният му предмет и на правосубектността, която притежава упражнява точно определени права и задължения, без да губи качествата, които е притежавал до встъпването си в него. Тази своеобразна юридическа трансформация от субект на финансовото право в субект на правоотношението е неразривно свързана с процеса на преминаване от възможното към действителното в правото и показва неразривната връзка между правосубектността и посочените две понятия. Субектът на финансовото право се превръща в субект на правоотношението чрез реализирането на предоставените му от финансовата норма права и задължения, чрез които той може да оказва влияние върху възникването, развитието и прекратяването на финансовото правно отношение.

От тук и напълно обосновааният извод, че от гледна точка на предметното си съдържание понятието „субект на финансовото право“ е по-широко от това на „субект на финансовото правоотношение“²⁰.

²⁰ Крохина, Ю.А. Цит. съч., с.109-110.