

ФИНАНСОВ АВТОМАТИЗЪМ

Доц. д-р Евелина Димитрова

Софийски университет „Св. Климент Охридски“, България

Резюме: В нормативната структура на публичните финанси се откроява комплекс от правни норми, регулиращи определянето на публичните вземания по вид, основание и размер и за погасяването им, които обособяват правен институт, наречен «финансов автоматизъм». Характерно за юридическия му режим е, че властническата принуда, манифестирана във финансов акт, не е необходима за определяне на размера и сроковете за плащане на публичните вземания и за тяхното погасяване. „Финансовият автоматизъм“ е реализация на принципа за законоустановеност при определянето и събирането на материалните данъчни задължения и има проявление както при преките, така и при косвените данъци.

Ключови думи: публични финанси; финансов автоматизъм; преки и косвени данъци;

FINANCIAL AUTOMATISM

Assoc. prof. Evelina Dimitrova, PhD

Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Bulgaria

Abstract: A complex of legal norms governing the determination of public receivables by type, reason and amount for their redemption, which differentiate a legal institute called “Financial Automatism”, stand out in the normative structure of public finances. A characteristic of its legal regime is that the lawful coercion, manifested in a financial act, is not necessary for determining the amount and the time limits for payment of public receivables and for their redemption. “Financial Automatism” is a realization of the principle of legality in terms of defining and collecting of material tax liabilities, and is a manifestation of both direct and indirect taxes.

Keywords: public receivables; Financial Automatism; direct taxes; indirect taxes;

В нормативната структура на публичните финанси се откроява комплекс от правни норми, регулиращи определянето на публичните вземания по вид, основание и размер, и погасяването им. С оглед на спецификата на регулираните от тях обществени отношения и на юридическия им режим, те обособяват правен институт, определян досега във финансовоправната теория като явлението „**финансов автоматизъм**“.

Публичните финанси, с оглед на различните си проявления, са дефинирани посредством правни и икономически категории и институти. Българската финансовоправна наука се основава на **правната концепция за финансите**¹. Според нея публичните финанси са система от властнически организирани обществени отношения, които възникват по повод разпределението на националния доход, формирането и разходването на централизираните и децентрализираните публични парични фондове², както и контрола върху тази дейност³. В този контекст събирането на приходи⁴ е атрибут на суверенитета и има за цел формирането на публичен ресурс за постигане на общи цели и посрещане на колективните нужди в държава или в наднационална интеграционна организация за финансиране на социално значими сфери на дейност, които не могат да се самофинансират⁵.

¹ КОСТОВ, М. Финансови правни отношения. София, БАН, 1979; КОСТОВ, М. Финансова система и система на финансовоправно регулиране (законодателни промени). София, БАН, 1986; ДИМИТРОВ, В. Публични финанси, финансова система и финансово право. – *Икономически и социални алтернативи*, 2016, № 3, с. 6.

² Във финансовото право терминът „фонд“ се използва за обозначаване на всяко целево направление на средства като синоним на термина „бюджет“ – държавен бюджет, местни бюджети, бюджети на осигурителните фондове, здравноосигурителни фондове и др.

³ Според правната концепция на финансите самите финанси като обществени отношения не могат да бъдат описани изчерпателно и дефинирани във и независимо от организационните им форми и правното им регулиране. Вж. КОСТОВ, М. Финансова система..., цит., с. 27, и КОСТОВ, М. Финансови правни отношения, цит., с. 83–90.

⁴ „Приходи“ по смисъла на § 1, т. 29 от Закона за публичните финанси (Обн., ДВ, бр. 15 от 2013 г.) са паричните постъпления за съответната бюджетна година от: данъци, осигурителни вноски, други вноски, такси, глоби, санкции и неустойки, конфискувани активи, лихви, дивиденди и други доходи от финансови активи, както и всички други парични нетни постъпления на бюджетните организации, които произтичат от реализация и използване на нефинансови активи и предоставяне на услуги. Плащанията, представляващи възстановяване на приходи, както и отрицателните курсови разлики от реализация на парични средства в чуждестранна валута, се третират като негативен приход.

⁵ Организираната публичноправна дейност за управление, създаване и употреба на стопанските блага, нужни за посрещане на колективните потребности, финансовоправната теория нарича публично или финансово стопанство – вж. СТОЯНОВ, П. Основни начала на финансовата наука. София, 1933, с. 3.

Необходим е правен механизъм, който да осигури правилната и целенасочена организация и функциониране на системата от обществени отношения, изграждащи публичните финанси. Този механизъм е **финансовоправен**⁶. Част от правните норми, които той включва, обособява като специфична форма за индивидуализиране и събиране на публичните вземания⁷ правен **институт, наречен „финансов автоматизъм“**. Характерно за юридическия му режим е, че **властническата принуда, манифестирана във финансов акт, не е необходима за определяне на размера и сроковете за плащане на публичните вземания и за тяхното погасяване**⁸.

1. ПОНЯТИЕ И ПРАВНИ БЕЛЕЗИ

„Финансов автоматизъм“ е правно понятие с доктринален произход. Двете понятия, които го изграждат, са с различна степен на определеност. „Финансов“ е основополагащо правно понятие за финансовоправната теория и практика и дефинира всеки правен институт или стандарт (правна норма или принцип), които са свързани с изграждането и функционирането на финансовата система. „Автоматизъм“ в общоупотребимия смисъл на думата се свързва с механичност в действията или движенията, извършвани неволно, без цел или намерение за постигнатия резултат⁹. **Финансовоправната конкретизация на обема на понятието „автоматизъм“ го свързва с всички случаи, при които субективни права или юридически задължения възникват и се реализират при условията и по реда на правна норма без юридически акт да я привежда в действие.** Понятието „автоматизъм“ в наказателноправната теория и практика се употребява по-скоро с оглед на неговия медицински смисъл, а в гражданското право има по-скоро юриспруденциален произход и се среща в израза „автоматизъм на промяната“¹⁰.

⁶ КОСТОВ, М. Финансова система..., цит., с. 14.

⁷ Разпоредбите на чл. 162, ал. 2, 5, 6 и 7 от ДОПК изчерпателно изброяват държавните и общинските публични вземания.

⁸ Вж. КОСТОВ, М. Финансови правни отношения, цит., с. 126.

⁹ ЛОПАТИН, В. В. Русский толковый словарь. Москва, Эксмо, 2005, с. 16; OXFORD Dictionary – достъпен на <https://en.oxforddictionaries.com/english>

¹⁰ За обозначаване на случаите на отклонение от принципа на чл. 22а от Закона за задълженията и договорите се използва изразът „автоматизъм на промяната“, така в: Решение № 17207 от 07.10.2014 г. по в.гр.д. № 7576/2014 г. на СГС; Решение № 994 от 26.05.2014 г. по т.д. № 1579/2014 г. на Софийския апелативен съд.

Като елемент от наименованието на финансовоправния институт, с думата „автоматизъм“¹¹ се обозначават всички случаи на **индивидуализиране и реализиране на публично вземане**, в т.ч. на публичноправните материални задължения за данъци¹², **без извършването на юридически действия от овластените органи на публичноправните тела.**

В българската финансовоправна наука финансовият автоматизъм е описван като явление, свързано с декларативния характер на финансовите актове¹³; специфична хипотеза на самооблагане¹⁴; гаранция за изпълнение на данъчните задължения, които се събират служебно, без да се подава данъчна декларация, да се издава данъчнооблагателен акт и да се развива същинско данъчно производство¹⁵; елемент на друго явление, каквото е финансовият мениджмънт¹⁶; реализация на т.нар. нормативен метод на регулиране, при който правоотношенията на власт и подчинение се формират без да е необходимо издаването на конкретни административни актове за пораждането, развитието и погасяването им¹⁷. **Обект на анализ в настоящата статия са данъчноправните проявления на „финансовия автоматизъм“ като типизирано правно отношение.**

¹¹ Среща се и в израза „законово установен автоматизъм“ – вж. Тълкувателно решение № 2 от 22.03.2011 г. по тълк.д. № 6/2010 г., ОСК на ВАС.

¹² За обозначаване на данъчните задължения, обект на същинските данъчни правоотношения, с характеристиката на безвъзмездно, невъзвръщаемо, установено по общ начин със закон парично плащане, в статията ще използвам термините: „материално задължение за данък“, „данъчен дълг“, „същинско данъчно задължение“, „данъчно плащане“.

¹³ Относно характеристиката на явлението „финансов автоматизъм“ вж. СТОЯНОВ, И. Механизъм за управление на публичните финанси. София, Феня, 2011, с. 121; СТОЯНОВ, И. Финансово право. София, Сиела, 2017, с. 165.

¹⁴ Вж. АНГЕЛОВ, А. Финансово право на НРБ. София, Наука и изкуство, 1967, с. 88; КАРАНИКОЛОВ, Л. Данъчният облагателен акт. София, Информа – Интелект, 1995, с. 27.

¹⁵ Вж. ПЕТКАНОВ, Г. Данъчен процес. София, Тилия, 1996, с. 156.

¹⁶ Вж. СТОЯНОВ, И. Финансов мениджмънт – финансовоправни аспекти. – *Правна мисъл*, 2004, № 1, с. 13.

¹⁷ Вж. КОСТОВ, М. Ролята на финансовото право и насоки на развитието му в условията на новата система на ръководство на народното стопанство. – *Правна мисъл*, 1967, № 6, с. 60.

2. „ФИНАНСОВИЯТ АВТОМАТИЗЪМ“
КАТО РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРИНЦИПА ЗА ЗАКОНОУСТАНОВЕНОСТ
ПРИ ОПРЕДЕЛЯНЕТО И СЪБИРАНЕТО
НА МАТЕРИАЛНИТЕ ДАНЪЧНИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ

Данъкът е публичноправно вземане на държавата, респ. общината, което се установява по общ начин¹⁸, едностранно, със закон¹⁹, за да се гарантират правата на данъчно задължените лица. **Принципът за законоустановеност на данъците** е гаранция, че намесата в имуществената сфера на данъчните субекти ще бъде до степен, която се налага, и доколкото се налага, от публичния финансов интерес²⁰. Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, **установени със закон**, съобразно техните доходи и имущество. Нормата доразвива въведения още с Търновската конституция основен и безусловен принцип, че правото да урежда данъчна материя е резервирано за законодателната власт, която не може да го делегира или да го упражнява в друга форма освен чрез закон. Този принцип е доразвит в следващите основни закони²¹.

В своята практика Конституционният съд на Република България е приел, че „Съгласно разпоредбата на чл. 84, т. 3 от Конституцията установяването на данъците и определянето на техния размер е изключително правомощие на Народното събрание, което не може да се делегира на изпълнителната власт.“

Според чл. 60, ал. 2 от Конституцията на Република България данъчните облекчения и утежнения могат да се установяват също само със законодателен

¹⁸ Конституционният съд е приел, че „[...] е въпрос на законодателна воля отделните групи данъчни субекти да бъдат различно третирани, доколкото това се извършва единствено и само със закон.“ – Вж. Решение на КС № 12 от 1994 г. по к.д. № 12 от 1994 г. (Обн., ДВ, бр. 95 от 18 ноември 1994 г.)

¹⁹ „Закон“ следва да се разбира като „закон във формален смисъл на думата“ – акт на Народното събрание, приет съобразно правилата на законодателния процес.

²⁰ Конституционно установеният принцип на правовата държава – чл. 4, ал. 1 от основния закон, изключва правото на законодателя да установява конкретни финансови тежести под формата на скрити данъчни задължения – вж. Решение на Конституционния съд № 5 от 26.10. 2004 по к.д. № 5/2004 г. (ДВ, бр. 98 от 5 ноември 2004 г.).

²¹ Във всички досегашни български конституции уреждането на данъчната материя е предоставено изрично, единствено и неизменно на законодателната власт. Съгласно чл. 94 от Конституцията ни от 1947 г. (отм.) данъчните задължения на гражданите се разпределят според тяхната стопанска мощ. Тези задължения, както и освобождаването от тях се установяват само със закон. Конституцията от 1971 г. (отм.), в чл. 64 въвеждаше принципа, че данъчните задължения на гражданите се определят със закон съобразно с техните доходи и имущества.

акт на Народното събрание²². Съгласно тези разпоредби на Конституцията данъкът може да съществува само когато е установен и размерът му е определен със закон. Със закон следва да бъдат установени всички елементи на данъка – субект, обект, данъчна основа и данъчна ставка, както и правилата на производствата за неговото индивидуализиране и събиране. Създадените не със закон данъчни уредби са противоконституционни²³.

Установяването със закон на всички елементи на данъчното задължение прави възможно индивидуализирането на данъчния дълг да се възложи на пасивния субект на данъчното правоотношение (данъчно задълженото лице) без да е необходима намесата на активния данъчен субект (данъчният орган). Това, според изразените в данъчноправната литература становища, е хипотеза на самооблагане, без участие на данъчната администрация, респ. без да е необходимо издаване на индивидуален данъчен акт за определяне на размера и сроковете за плащане на данъчния дълг²⁴.

Този специфичен ред за индивидуализиране на данъчния дълг е същинското проявление на института на финансовия автоматизъм като част от системата на финансовоправното регулиране.

3. ПРОЯВЛЕНИЯ НА ИНСТИТУТА НА ФИНАНСОВИЯ АВТОМАТИЗЪМ ПРИ ПРЕКИТЕ И ПРИ КОСВЕНИТЕ ДАНЪЦИ

Индивидуализацията на данъчното задължение при някои видове данъци изисква задължително издаване на юридически акт²⁵. Този режим на облагане обаче е по-скоро изключение. Финансовият автоматизъм, като специфичен способ за определяне на размера и сроковете за плащане на данъчния дълг и за

²² Вж. Решение на Конституционния съд № 3 от 1996 г. по к.д. № 2 от 1996 г. (ДВ, бр. 14 от 16 февруари 1996 г.).

²³ Финансовата децентрализация, въведена с разпоредбата на чл. 141, ал. 3 от Конституцията на Република България (ДВ, бр. 12 от 2007 г.), която гласи: „Общинският съвет определя размера на местните данъци при условия, по ред и в границите, установени със закон.“, внася нюанс в правното регулиране на обществените отношения, изграждащи общинските публични финанси, но не преодолява принципа за законоустановеност на данъците във всичките им елементи по отношение на местните данъци.

²⁴ Вж. ХРИСТОФОРОВ, В. Данъчно право. София, 1949, с. 113–114; КАРАНИКОЛОВ, Л. Данъчният облагателен акт, цит., с. 27.

²⁵ По правилото на чл. 37 от ЗМДТ данъкът върху наследствата се определя и съобщава на данъчните субекти (наследниците по закон и по завещание и заветниците) по реда на ДОПК, за да възникне изискуемостта му.

неговото погасяване без намеса на властническа принуда, манифестирана във финансов акт, има по-широко приложение при облагането както с преки, така и с косвени данъци, независимо от изразеното в литературата мнение, че автоматизмът в данъчното право все повече загубва своята роля²⁶.

Плащането на данъците не означава непременно понасянето им. С оглед на критерия прехвърляемост данъците се делят на преки и косвени. Институтът на финансовия автоматизъм има приложение и при двата вида данъци.

При преките данъци институтът на финансовия автоматизъм се проявява под формата на самоизчисляване на данъка от данъчния субект, за когото възниква данъчното задължение във връзка с получен от него доход, печалба или придобито имущество. Самоизчисляването е реализация на изискуемостта на данъка (напр. чрез въвеждане на задължение за подаване на данъчна декларация, за плащане на данъка авансово, внасяне на данъка)²⁷.

Следователно при преките данъци определянето и погасяването на данъчното задължение *ex lege* са възложени на данъчния субект, чието имущество е засегнато от плащането на данъка. За определянето на размера и сроковете за плащането не е необходимо издаване на властнически акт²⁸.

Финансовият автоматизъм има приложение и при някои категории на облагане с преки данъци, при които данъкът се администрира²⁹ от лице във фактическа връзка с обекта на облагане, което не е носител на данъчната тежест. В действащото ни данъчно законодателство този специфичен данъчнооблагателен механизъм, характерен за механизма на косвените данъци, е въведен за администрирането на преки данъци в няколко случая – при определянето на окончателните данъци по Закона за данъците върху доходите

²⁶ МИНКОВА, Г. Данъчно право. Книга втора. Процесуално данъчно право. София, Фенея, 1997, с. 89.

²⁷ В данъчноправната теория субектите, за които възниква данъчният дълг и понасят данъчната тежест, са определяни като „фактически платци“ на данъка, а за данъчно-процесуалното право са индивидуализирани като носители на задължението за данъци по смисъла на чл. 14, т. 1 от ДОПК.

²⁸ Това е приложението на института на финансовия автоматизъм във фазата на предварителното установяване на преките данъци по реда на чл. 105 и сл. от ДОПК.

²⁹ Администрирането на данъка е триада от фактически действия по начисляване, удържане и внасяне в бюджета на материалните данъчни задължения.

на физическите лица (ЗДДФЛ); при авансовото удържане на данъка върху доходите на физическите лица; при данъците, удържани при източника по Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО).

В Глава шеста на ЗДДФЛ, озаглавена „Окончателен данък за доходи от източник в България и чужбина“ са включени разпоредбите, определящи реда за облагане на доходите на чуждестранните лица с окончателен данък при източника³⁰. Облагането на тези доходи става при изплащането им от т.нар. агенти – платци на доходите по реда и в сроковете по чл. 65 от ЗДДФЛ. Платците на дохода определят, удържат и внасят данъка, дължим от получателя на дохода. По този ред се облагат и някои доходи на местните физически лица, изчерпателно изброени в чл. 38 от ЗДДФЛ³¹. Окончателният данък, наричан още „данък, удържан при източника“ (withholding tax) е пряк данък, администриран от субекти във фактическа връзка с обекта на облагане, които обаче не са субекти на данъчното задължение³². От гледна точка на структурата на данъчното правоотношение, при този вид преки данъци физическите и юридическите лица, които са задължени да удържат и внасят данъци или задължителни осигурителни вноски, са субекти на данъчните правоотношения, без да са субекти на конкретно материално данъчно правоотношение, пораждащо данъчен дълг. Платените по този ред данъци се смятат платени от името и за сметка на лицето, от чието възнаграждение или доход са били удържани. Специалната хипотеза на чл. 15, ал. 2 от ДОПК въвежда приложимостта на това правило и при удържането на такива данъчни задължения, за които не е имало задължение за облагане на дохода при източника, но данъкът е удържан. За третите лица платци на доходи, по разпоредбата на чл. 15, ал. 1 от ДОПК се прилагат правилата, определящи правата и задълженията на субект в производствата по ДОПК.

³⁰ Съгласно чл. 37 от ЗДДФЛ доходи на чуждестранни лица, облагаеми с окончателен данък, са например: доходи от наем, възнаграждения за технически услуги, от управление и контрол на предприятия; обезщетения за пропуснати ползи и неустойки с такъв характер; доходи от продажба, замяна и друго възмездно прехвърляне на недвижимо имущество; доходи от продажба, замяна и друго възмездно прехвърляне на акции, дялове, компенсаторни инструменти, инвестиционни бонове и други финансови активи и др.

³¹ Това са доходите на местните физически лица от дивиденди и ликвидационни дялове, от допълнително доброволно осигуряване и другите видове доходи, изброени в чл. 38 от ЗДДФЛ.

³² В данъчноправната теория тези субекти са определяни като „юридически платци“ на данъка или субектите, задължени да удържат и внасят данъците по смисъла на чл. 14, т. 2 от ДОПК.

Институтът на финансовия автоматизъм има приложение и при текущото (авансово по смисъла на чл. 42 от ЗДДФЛ) удържане на данъка върху доходите на физическите лица по трудови и приравнени на тях правоотношения. Авансовото и текущото начисляване на преките подоходни данъци ги поставя в категорията на безобложните данъци³³. На работодателите са възложени всички задължения по администриране на данъка, в това число и по декларирането му³⁴ по правилата на института на финансовия автоматизъм.

Институтът на финансовия механизъм при косвените данъци изгражда специфична тристранна структура на данъчното правоотношение. Като общо правило, администрирането на данъка е възложено *ex lege* на лице, което чрез включване на данъка в цената прехвърля тежестта от плащането му върху потребителя, поради което данъчноправната теория определя косвените данъци като прехвърлими, за разлика от преките данъци.

Същинското данъчно правоотношение възниква между държавата и потребителите, чиито доходи понасят тежестта на данъка. Това правоотношение обаче до голяма степен има абстрактен характер. Правоотношението между юридическия платец на данъка и държавата следва да бъде от категорията на организационните, безобектни данъчни правоотношения, които имат по-скоро процесуален характер.³⁵ При косвените данъци плащането на данъка, като елемент от неговото администриране, е възложено на субекти във фактическа или юридическа връзка с обекта на облагане, които обаче не са субекти на материалното данъчно задължение³⁶. При косвените данъци лицата, внасящи данъка, не го понасят в материалния смисъл на думата. Задължените за плащане субекти могат да бъдат само платци, без да бъдат фактически носители на данъчната тежест.³⁷ И при косвените данъци администрирането им от юридическия платец на данъка не изисква издаването на юридически акт от публичноправен орган, за да се реализира изискуемостта на данъка.

³³ Относно т. нар. „безобложни данъци“ вж. АНГЕЛОВ, А. Финансово право на НРБ. София, Наука и изкуство, 1960, с. 279.

³⁴ Вж. чл. 52, ал. 1, т. 1 от ЗДДФЛ.

³⁵ Вж. КОСТОВ, М. Финансови правни отношения, цит., с. 134–144.

³⁶ Вж. бел. 32.

³⁷ СТОЯНОВ, П. Цит. съч., с. 190.



В заключение, данъчното правоотношение възниква между държавата, представлявана от нейни овластени органи, и данъчния субект, свързан с обекта на облагане, развива се и приключва между същите страни с изпълнение на задължението, което е негов обект. Изпълнението на *ex lege* възложените данъчни задължения, в т.ч. на същинските задължения за плащане на данъци, или несъщинските данъчни задължения – като например подаването на данъчна декларация, участието в данъчното производство, обявяването на данни и др., като правило се изпълняват от данъчния субект лично, но е възможно законът да възлага изпълнението им или да допуска извършването им от трето лице. Установените в данъчното право специфични облагателни механизми действат като гаранция за изпълнението на данъчните задължения. Такъв специфичен облагателен механизъм е институтът на финансовия автоматизъм. Чрез него изпълнението на същинските данъчни задължения за внасяне на дължимия данък се възлага на лица, различни от тези, за които е възникнал данъчният дълг. Финансовият автоматизъм е данъчноправен институт, който облекчава събирането на данъчните задължения като възлага на трето за правоотношението, породило дълга, лице, което е икономически свързано с обекта на облагане, да начисли, удържи и внесе в бюджета данъчното задължение, възникнало за субекта на данъка. „Финансовият автоматизъм“ прави възможно събирането на данък без да е необходимо издаване на финансов акт, който да индивидуализира данъчното задължение, като го определи по вид, основание и размер, и посочи срока за неговото изпълнение и в хипотезата на самоначисляване на преките данъци.

Включването в материалното данъчно правоотношение на трети лица чрез механизма на финансовия автоматизъм често води до възникване на усложнения в развитието на данъчните правоотношения в субективен смисъл, каквито са „отговорността за чужд финансов дълг“, „встъпването в дълг“ или „заместването в дълг“.