

АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОРАЗДАВАНЕ. СЪДЕБЕН НАДЗОР. ПРОКУРОРСКИ НАДЗОР. ОМБУДСМАН

1. Административно правораздаване.

Правораздаването в България се осъществява от съдилища и особени административни юрисдикции. Неговата основа е правосъдието, което представлява съдебната власт в България. В рамките на разделението на властите съществуват взаимоотношения между трите власти. Част от тези взаимоотношения се отнасят до възможността съдебната власт да контролира изпълнителната. Това е административното правораздаване. То заедно с административните юрисдикции осъществява правораздавателен надзор върху администрацията¹. Това е контролна дейност за законосъобразността на административните актове и действия на изпълнителната власт. Според П. Стайнов това е „едно истинско специално правосъдие предназначено да се произнася по тъжби срещу административните актове с цел да наложи, в случай на доказана незаконосъобразност, тяхното отменяване или надлежно изменяване“².

Правораздавателният надзор върху администрацията е предпочитано средство за защита на правата и интересите на субектите на административното право, защото той дава много по-големи гаранции за законност и поради надеждността на преценката,

¹ Хрусанов, Д., За целта и задача на административното правораздаване.//Съвременно право, 1998 г., №1. В този смисъл и Нейков, Л., Съдопроизводството по административни дела.//Административно правосъдие, 1998 г., №2

² Стайнов, П., Административно правосъдие, С., фототипно издание, БАН, 1936, 1993 г., с.13

**АДМИНИСТРАТИВНА ПРИНУДА.
ПОНЯТИЕ. ВИДОВЕ.
ПРИНУДИТЕЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ –
ПОНЯТИЕ, ОТГРАНИЧЕНИЯ. ВИДОВЕ**

1. Административна принуда. Понятие.

Принудата и убеждението са методи, които се използват в административното право и в изпълнителната дейност. Зад тези понятия се крие определено съдържание.

Убеждението е „свкупност (комплекс) от възпитателни, разяснителни и поощрителни средства за въздействие върху съзнанието и поведението“¹ на субектите на правото¹.

Принудата е „външно (психическо или физическо) въздействие върху човешкото съзнание и поведение“². При нея чрез неблагоприятно въздействие – физическо, психическо, имуществено се въздейства върху поведението и волята на субектите на правото. Възможно е „адресатът на един акт на държавна принуда да наруши и него и това да наложи принудителни действия по *фактическото* му заставяне да съобрази поведението си с предписаното в акта“³. Така се създават условия за една нова по съществото си принуда– относно спазване на точно определено поведение.⁴

¹ Лазаров, К., Д. Костов, Административно право на НРБ, Свищов, „Д. А. Ценов“, 1988 г., с.86

² Пак там. с.86,87

³ Лазаров К., Принудителни административни мерки , С., Наука и изкуство, 1981 г., с.15

⁴ Пак там.

Тук принудата и убеждението са насочени към формиране на такова поведение, което е благоприятно за осъществяване и за защита на правата и интересите на правните субекти. Принудата и убеждението имат своето място в административното право и в изпълнителната дейност. За това може да се говори за административна принуда. Тя е външно психическо и физическо въздействие върху поведението на адресатите на административноправни норми. Неблагоприятните последици от неизпълнението или лошото изпълнение водят до негативна оценка на държавата, която осъществява принуда, т.е. принуждава към определено поведение.

Особеностите на административната принуда са няколко:

- административната принуда е вид държавна принуда. Тя се осъществява от държавата спрямо субекти на административното право.
- тя е юридически уредена. Съществува нормативно (най-често законово) основание за нейното прилагане. В закона са уредени органите, процедурите и възможностите за контрол.
- тя е административна, защото се прилага от административни органи или предимно от административни органи (прокуратурата налага административни наказания, но тя действа като административен орган) и
- тя се прилага в извънслужебни отношения. Не става дума за проява на дисциплинарна власт и се
- прилага непосредствено от съответните държавни органи и не е необходима санкция на друг (съдебен) орган.⁵

Необходимостта и предназначението на принудата са насочени към нормалното функциониране на обществото, към гарантиране на законността и развитието на отношенията между изпълнителната власт и другите субекти на правото.

⁵ Лазаров, К, цит.съч., с.16 и сл.

2. Видове

В зависимост от начина на въздействие и от последиците административната принуда е няколко вида. Делението може да става въз основа на различни критерии. За да има устойчивост критерият и делението трябва да се основават на тяхното непосредствено предназначение.⁶ По този начин се дава ясна характеристика на видовете административна принуда.

- административни наказания;
- мерки за административнопроцесуална принуда;
- принудителни административни мерки – превантивни, преустановителни и възстановителни. Може да се говори и за 5 вида, ако приемем, че трите вида принудителни административни мерки са самостоятелни видове административна принуда.

3. Принудителни административни мерки – понятие, отграничения

Те са уредени принципно в ЗАНН, гл.2, чл.22 и чл.23.⁷ Тук се изхожда от общите черти, които имат те и разликата с другите мерки – административните наказания и административнопроцесуалната принуда. Уредба се съдържа и в редица специални закони – за водите, за банките, по устройството на територията, по производството на редица стоки и услуги, екологично законодателство и др. Процедурата по прилагането е в АПК.

⁶ Лазаров, К., пак там, с.29

⁷ Чл. 22 ЗАНН За предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях могат да се прилагат принудителни административни мерки.

Чл. 23 Случаите, когато могат да се прилагат принудителни административни мерки, техният вид, органи, които ги прилагат, и начинът за тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване се уреждат в съответния закон или указ.

Основното тук е разликата с административните наказания. Те се налагат за виновно противоправно поведение при нарушаване на реда на държавно управление и са приложение на санкцията в правната норма. Освен това тяхната цел е предупреждаване и превъзпитание на нарушителя и предупредително и възпитателно въздействие върху другите граждани – чл.12 от ЗАНН. Принудителните административни мерки са приложение на правило за поведение (ПАМ), т.е. на диспозицията на правната норма. Те не предполагат непременно противоправно и виновно поведение, а могат да се свържат с опасност от евентуални противоправни явления. Това не е наказание и съчетаването на наказание и административна принуда не накърнява принципа, установен от римското право – *non bis in idem*. Там се прилагат не само във връзка с реализацията на административнонаказателната отговорност. Това е възможно и при ясно дефинирана и пряка опасност от извършване на нарушение или застрашаване на определени интереси. Различна е целта – при ПАМ целта е защита на особени обществени отношения. Административните наказания имат за цел възпитаване и превъзпитаване – чл.13 от ЗАНН, а също и понасяне на лишения и ограничения – лични и имуществени. Прилагането на ПАМ има за цел да защити широк кръг обществени отношения – напр. предотвратяване на престъпления в различни сектори на обществения живот. Възможно е чрез тях да се защитят интересите на отделни лица. Те са насочени към осигуряване на стабилно функциониране на администрацията, към въздържане от неправомерни действия или ограничаване на възможностите за такова. Различни са производствата, в които се налагат наказанията и ПАМ.

Необходимо е отграничаването на ПАМ от мерките за административнопроцесуална принуда. Мерките за административнопроцесуална принуда се прилагат, за да обезпечат изпълнението на административноправно задължение. ПАМ имат за цел реализация на правило, което се съдържа в материалната норма.

4. Видове принудителни административни мерки.

Когато говорим за видове е необходимо да се изработят критериите, за да може да има класификация. Важно е непосредственото предназначение на мярката.⁸ Това в най-добре отразява спецификата и особеностите на ПАМ. Законът за административните нарушения и наказания е предвидил, че те се прилагат за предотвратяване и преустановяване на административни нарушения, а също и за отстраняване на вредните последици от тях – чл.22.

От тук се извлича и съществуването на три вида ПАМ – предотвратяване – това са превантивните, преустановяване – това са преустановителните и отстраняване – това са възстановителните ПАМ. Тук има елемент на условност, но е показателна поне що се отнася до момента на тяхното прилагане и до последиците, т.е. до тяхната същност. Критерият е моментът на прилагането и цел на прилагането, а също и отношението към вредните последици.

Превантивните принудителни административни мерки се прилагат, за да се предотврати извършването на противоправни деяния – престъпления, административни нарушения и вредоносните последици от тях.

Тук основанието е опасността от правонарушение.⁹ Опасност тук означава, че правонарушение не е налице, не е започнало и то е само възможност. Следователно правонарушението е от такъв характер, че да има непосредствен вредоносен резултат. Опасността възниква в конкретен момент – преди извършването на нарушение. Тя трябва да има определен характер – явна, несъмнена, реална, конкретна, непосредствена.¹⁰ Всички тези характеристики имат

⁸ Лазаров, К., цит.сч.,с.83

⁹ Пак там, с.85

¹⁰ Пак там, с.87 – Опасността е явна и несъмнена, когато „изводът за нейната наличност да се гради на положително установени факти на обективната действителност“. Реална и конкретна означава „съществуваща, определена, налична, а не абстрактна и предполагаема“. Опасността трябва да е непосредствена – „с достатъчна степен на вероятност от незабавно настъпване на вредните последици, а не хипотетична и далечна (отдалечена по време и с малка степен на вероятност)“.

своето съдържание. Те трябва да са налице едновременно и кумулативно.

Съществуването на такава опасност трябва да е такова, че да може да бъде доказано. Тежестта на доказването – за да се стигне до прилагане лежи върху административния орган. Той е длъжен да докаже съществуването на опасност и тези описани нейни характеристики. В противен случай прилагането на тази ПАМ няма да съответства на принципа на съразмерността, установен в АПК – чл.6.¹¹

Преустановителните принудителни административни мерки се използват, за да се пресече и преустанови продължаването на действието на вече започнало правонарушение. Следователно те се прилагат, когато неправомерната дейност е вече във фазата на опита. Опитът е „самото изпълнение ... преди неговото съставомерно завършване“¹². Преди този момент ПАМ ще и характера на превантивна, т.е. да предотврати началото на противоправното действие. Следователно е важно правонарушението да е започнало, но да не е завършило. ПАМ може да се приложи при продължено или продължавано нарушение.

Възстановителните принудителни административни мерки се прилагат при отстраняване на вредните последици от вече извършени правонарушения. Те са характерни за тези противоправни деяния, които имат резултатен, а не формален характер. Не е задължително нарушението да е довършено. Важно е да се отстранят реално възникнали вредни последици. Това е противоправно изме-

¹¹ АПК „Съразмерност, чл.6 ал.1 Административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо.

ал. 2 Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава.

ал. 3 Когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона.

ал. 4 От две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен при спазване на ал.1,2 и 3 да избере тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото.

ал. 5 Административните органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел.“

¹² Ненов, Ив., Наказателно право на НРБ. Обща част. С., Наука и изкуство, 1972 г., с.371

нение на фактическа обстановка и то трябва не само да се прекрати, но и да се възстанови противоправно изменено фактическо поведение. Възможно е възстановяването да се свързва не само стойностно оценени вреди. Вредните последици са реално настъпили и материално установими и установени. Целта тук е реалното възстановяване на противоправно изменени фактически положения. Чрез тези ПАМ се отстраняват фактически последиците от правонарушението.

5. Условия за законосъобразност на принудителните административни мерки.

ПАМ са израз на изпълнителната дейност на държавата. Тя е насочена към нормалното функциониране на изпълнителните органи. Освен това се цели ограничаването на противоправните деяния от различен вид – нарушения, престъпления. Ограничаване означава прилагане и на трите вида ПАМ. Те представляват принуда, която води до формиране на поведение, което е необходимо за нормално функциониране на изпълнителната дейност и на цялото общество. След като става дума за принуда, то това е особен и изключителен случай¹³. Поради това съществува формулировката на ЗАНН – чл.23¹⁴. Така се гарантира извънредният и изключителен характер на тази принуда.

Прилагането на ПАМ става с индивидуален административен акт. От тук следват и изискванията към ПАМ. В този смисъл е и позицията на Кино Лазаров, „че всъщност изискванията за законност на принудителните административни мерки са изискванията за законността на индивидуалните административни актове, с които

¹³ Дерменжиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, С., Сиби, 2012 г., с.371

¹⁴ ЗАНН, „чл. 23 Случаите, когато могат да се прилагат принудителни административни мерки, техният вид, органите, които ги прилагат, и начинът на тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване се уреждат в съответния закон или указ“.



тези мерки се прилагат.¹⁵ Нещо повече, той счита, че тук има още един въпрос освен условията за законност – трябва освен за 5-те условия за законност, да се постави и въпросът за „редовността на нормативното установяване на мерките...“¹⁶.

Те, разбира се, трябва да се подчиняват и на принципите, които са установени с АПК, и на конкретните изисквания за издаване и обжалване на индивидуалните административни актове. В специалните закони могат да се установят и допълнителни условия и изисквания към прилагането, обжалването или изпълнението на ПАМ. Във всички случаи трябва да се изхожда от временния и изключителен характер на тези мерки и тяхното прилагане.

¹⁵ Лазаров, К., цит.съч, с.132

¹⁶ Пак там.

осъществявана от органи на независимата съдебна власт. Така се постига възможност за самостоятелна преценка извън администрацията като обладател на властнически правомощия при условията на неравнопоставеност.

Нормативната основа на административното правораздаване се съдържа в Конституцията на Република България, в АПК, в редица специални закони. Съгласно чл.120 съдилищата осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи. Положението на административните юрисдикции не е изяснено докрай.³ Те не са предвидени в Конституцията, но редица специални закони допускат тяхното съществуване. В някои решения на Конституционния съд е обсъдено тяхното положение и техните актове, който също подлежат на съдебен надзор. Особеност е, че това са звена в администрацията, които в определени случаи решават правни спорове с всичките особености на тази дейност.

Опазването и гарантирането на законността посредством дейността на съдилищата, които осъществяват административен процес. Това е „уредено от закона производство за разрешаване на административни спорове от правораздавателни органи (съд; особени юрисдикции или за изпълнение на административни (финансови) притезания по принудителен ред от административни (финансови) органи.“⁴ Това в същност е смисълът на административното правосъдие.

Основните характеристики на административното правосъдие са няколко:

- правосъдие, съдебна дейност, по упражняване на административно правосъдие, контрол за законосъобразност върху административните актове;

³ Юрисдикция е термин с латински произход. Тя означава „правоказване“, „какво гласи правото“ – Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, С., Сиби, с.279.

⁴ Сталев, Ж., Българско гражданско процесуално право, С., Наука и изкуство, 1970 г., с.71,



- съвкупност от съдопроизводствени действия, чрез които се извършва правораздавателна дейност от съда;
- в структурно-институционален смисъл – като система от съдилища, които осъществяват правораздавателна дейност за контрол върху административните актове.⁵

Съществуват няколко типа административно правораздаване. Те се оформят исторически, под влияние на развитието на правораздаването въобще и под влияние на други различни обществени фактори. Това са известните в теорията системи на административно правораздаване.

На първо място трябва да посочим европейския (континенталния) модел на административно правосъдие. Той е фактор в разделението на властите и е един от символите на демократичната правова държава. При него е създадена самостоятелна система от административни съдилища или самостоятелно уредени производства за решаване на административни дела (дела по повод изпълнителната дейност на държавата, при които едната страна е администрацията по повод нейни актове, издадени по повод властническата ѝ позиция). Две са основните разновидности – т.н. германски (пруски) модел и френски модел. При германския съществува система от административни (и финансови) съдилища и начело стои Върховен административен съд.⁶ При френския модел в общите съдилища има специализирани структури, единен върховен съд. Всичко това е съчетано с Държавен съвет, който играе ролята на последна инстанция, която се произнася по административни дела (става дума за едно от неговите структурни подразделения)⁷.

Вторият исторически възникнал тип е англоамериканският модел. Той възниква под влияние на принципите на общото право. При него административните спорове са вид гражданскоправ-

⁵ Стайнов, П., цит.съч, също и – Къндева, Ем., Съвременно административно правосъдие, С., Сиела, 2003 г., с.20-21

⁶ Стайнов, П., цит.съч., с.55 и сл.

⁷ Брѐбан, Ги Французское административное право, М., „Прогресс“, 1988 г., с.13

ни спорове. Те са част от гражданското правораздаване.⁸ Тук няма специализирани съдилища. Тук може да има и предварителен съдебен надзор.⁹

Съществува и т.н. скандинавски модел. Той притежава особеностите на две предишни системи.

Това е една от класификациите, които по определен критерий определят вида административно правосъдие. Съществуват и редица други класификации:

- по това кой орган извършва административното правосъдие – съдилища; съдилища и административни юрисдикции; общи съдилища или специализирани съдилища; други органи;
- от гледна точка на спора – пряко и косвено (пряк или косвен съдебен надзор – при него в едно гражданско или наказателно дело трябва да се прецени законосъобразността на едни административен акт, който е от значение за решаването на делото)¹⁰; контролно-отменително или по същество; тълкувателна дейност.

2. Съдебен надзор

Административното правосъдие у нас се осъществява от специални съдебни институции. То осъществява съдебен надзор върху актовете и действията на изпълнителната власт или на органи, които действат като такива.

В България съществува специализирана система от административни съдилища, ситуирани в съдебните райони с центрове об-

⁸ Къндева, Ем., Цит.съч., с.21,22

⁹ Къндева, Ем, Местното административно управление в САЩ, второ издание, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 1993 г., с.35

¹⁰ Лазаров, К., Косвеният контрол на наказателния съд за законосъобразност на административните актове – Известия на Института за правни науки, 1970 г., №24; Лазаров, К., Косвеният контрол върху административните актове, упражняван в гражданския процес.//Правна мисъл, 1971 г., №1



ластните градове. Начело стои Върховният административен съд (ВАС), който осъществява инстанционен контрол. Той осъществява върховен съдебен надзор и осигурява точното и еднаквото приложение на законите. Това става по няколко начина, които произтичат от Конституцията, от Закона за съдебната власт и от АПК. На първо място ВАС е основната касационна инстанция – той може да разглежда първоинстанционните съдебни решения на административните съдилища. Това е един от начините да се осигури единна съдебна практика по административни дела. Освен това на него е дадена възможност да приложи извънредно средство за контрол върху влезли в сила съдебни актове, с които се прегражда развитието на делото. По този начин се прави опит в правния мир да не остават съдебни актове, които по една или друга причина са порочни. Друга важна част от правосъдната дейност на ВАС е възможността да издава тълкувателни решения. С тях се влияе върху противоречивата практика на съдилищата.

У нас е възприета т.н. обща клауза като принцип при обжалването на административните актове. Така е в повечето европейски страни. Това означава, че всички административни актове подлежат на обжалване с определени изключения. Изключения винаги има, защото не е възможна всеобща клауза. Принципът е обжалваемост, но при определени изключения. Подобно е положението и при административните наказания. И те подлежат по принцип на оспорване, а недопустимостта е изключение. Това е още възможно деление при разглеждането на административното правосъдие. Това е делението на правосъдие въз основа на обща и специална клауза. Специалната клауза означава, че по принцип административните актове не подлежат на оспорване с определени изключения.

У нас се прилагат и двете – и общата и специалната клауза. Общата клауза е принципът в България. Тя е заложена в АПК. Съществува и приложение на специалната клауза, което е изключение. Специалната клауза се прилага при някои съдебни производства и при дейността на административните юрисдикции. Тя се прилага при ограничени случаи.

Дейността на съдилищата по административни дела е два вида. Това е в зависимост от въздействието, което оказва съдът върху оспорения административен акт. Възможни са две позиции. И двете намират приложение в нашето право. От една страна съдът е контролно-отменителна инстанция. Като такъв той осъществява контрол върху административния акт и при констатиране на нередности го отменя. Като правило в този случай актът се връща за ново разглеждане от органа, който го е издал, понякога с указания по прилагането и тълкуването на закона. Възможно е и т.н. административно правораздаване по същество. В този случай съдът „си поставя за цел да реши с пряко обвързващ материалноправен ефект един административноправен спор, свързан с действието на акта на държавно управление“¹¹.

3. Прокурорски надзор.

Прокурорският надзор върху изпълнителната власт произтича от Конституцията, от ЗСВ и от АПК. Това е особена система, която е част от съдебната система. Тя е създадена, за да осъществява надзор за законност. Основна функция на прокуратурата е да привлича към наказателна отговорност.

От гледна точка на надзора върху изпълнителната власт особено място заема този за законност, наричан до неотдавна „общ“ надзор за законност. Дейността на прокуратурата е насочена към обезпечаване на законосъобразността в актовете и действията на администрацията. Тя не може да преценява правилността на актовете, издавани при условията на оперативна самостоятелност.

Прокуратурата упражнява своите правомощия с няколко акта. Основният е протестът. Това е форма на оспорване на административни актове и наказателни постановления. Пред касационната инстанция по административни и административно-наказателни дела се подават касационни протести.

¹¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч., с.288



Друг акт на прокуратурата е предложението. То има друга правна стойност. С него се прави иска издаване на административен акт. Предложението може да послужи, за да уведоми държавните органи за допуснати нарушения, които те могат да се отстранят. Друг случай, в който прокуратурата използва този акт е при извънредните производства, които са предвидени в АПК и ЗАНН.

Постановлението е акт на прокуратурата, с която тя упражнява свои правомощия в наказателното производство. При определени условия тя може да налага административни наказания. Възможно е прокуратурата да спре изпълнението на административен акт или извършването на дейност, която тя счита за неправомерна.

4. Омбудсман

Уредбата се съдържа в Конституцията и в Закона за омбудсмана. Отделни негови правомощия се съдържат в специални закони, напр. АПК. Законът за местното самоуправление и местната администрация предвижда съществуването на местен омбудсман.

Това е контролна институция, която играе ролята на посредник между гражданите и администрацията. За това често се нарича обществен посредник.

Основният метод в неговата работа е чрез сезиране – т.е. някой може да го сезира, когато счита, че са накърнени негови или на друг права и интереси. Анонимни сигнали и жалби не се разглеждат. Възможно е самосезиране.

Той може да прави предложения за издаване на административни актове, препоръки, становища до различни органи. Изменението на Конституцията на Република България от 2006 г. му даде възможност да сезира пряко Конституционния съд. Ежегодно внася доклад в Народното събрание за своята дейност.

АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ. ПОНЯТИЕ. СУБЕКТИ

1. Понятие за административнонаказателна отговорност

При разглеждането на административнонаказателната отговорност могат да се поставят различни въпроси. Преди всичко трябва да разгледаме административното наказване като вид административна принуда. Тя се прилага, за да бъдат защитени определени ценности, които държавата счита за особено съществени, както за обществото и неговите членове, така и за съществуването на политическата и стопанската система, която е установена в България.

Административното наказване е една сравнително обособена система от норми и отношения, които се развиват в една широка сфера, каквато е защитата на установения ред на държавно управление. Нейното познаване има значение за защитата на установения ред на държавно управление. В същност като се има предвид, че след приемането на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) през 1969 г., обществените отношения се развиват и вече не е достатъчно да се каже, че се защитава само реда на държавно управление. В теорията се приема, че защитата, която осигурява административното наказване надхвърля рамките на изпълнителната дейност (реда на държавно управление).¹ Основния могат да се търсят в развитието на законодателството. Редица закони, които не се отнасят пряко до изпълнителната дейност предвиждат защита чрез административни наказания.

¹ Стоева, Ел., Административнонаказателното право – комплексен отрасъл в правната система на НРБ//Държава и право, 1989 г., №8/9



Съществува потребност от административнонаказателен кодекс или кодекс на административните нарушения и наказания. Становище по този въпроса са изразили редица водещи специалисти.² Трудно може да се предположи, че тази идея ще бъде окончателен факт – т.е. приет кодекс. Прави впечатление, че редица водещи специалисти често се обръщат към тази проблематика. Пред годините са изготвени вече няколко проекта – всеки със своите предимства и недостатъци. Те показват желанието на професионалната общност ЗАНН, като закон с кодификационно значение да се превърне в реален кодекс, който да уреди обществените отношения, предмет на клон или дял на правната система, както определя Законът за нормативните актове (ЗНА).³

Установяването на административните нарушения и налагането на административни наказания представлява реализация на административната отговорност. Тя е един от видовете юридически установена отговорност. Прилага се при неизпълнение или лошо изпълнение на административноправни задължения. Тя има своето място сред наказателната, гражданската и дисциплинарната отговорност. Административнонаказателната отговорност заема своето достойно място сред другите видове отговорност и има значение за гарантиране на законността.

Нормативната основа се съдържа в различни нормативни актове. Основният сред тях вече е споменаван – това е ЗАНН. Свен това следва да се посочи Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА). Съгласно чл.22 общинските съвети издават наредби, в които се предвижда, че при нарушение може да се предвиди наказанието глоба. Важно значение имат

² Стоев, С., Усъвършенстването на ЗАНН – етап към Кодекс на административните нарушения и наказания.//Правна мисъл, 1986 г., №3; Лазаров, К., Въпроси на кодификацията на административнопроцесуалното законодателство, Бургас, БСУ, 1992 г.; Лазаров, К., За създаването на административнонаказателен кодекс, С., Сиела, 1998 г.

³ ЗНА, чл.4 ал.1 „Кодексът е нормативен акт, който урежда обществените отношения, предмет на цял клон на правната система или на обособен негов дял.
ал. 2 Правилата на този закон, които се отнасят до законите, се прилагат и за кодексите.“

разпоредбите на чл.31 от ЗАНН⁴. Според него нарушаването на законноразпореждане или друг акт на орган на власт във връзка със стопански мероприятия на държавата се наказва с глоба. Това е обща формулировка, чрез която се обхващат редица случаи на неправомерна дейност. Съгласно чл.32 от ЗАНН при нарушение на акт на МС се носи отговорност и се налага наказание.⁵ Правила се съдържат в редица специални закони.

Важна особеност на реализацията на административнонаказателната отговорност е това, че тя е част от дейността на самата администрация. Изпълнителните органи сами установяват нарушенията и налагат наказанията.

Административнонаказателната отговорност се подчинява на определени принципи⁶. Те са:

- принцип на законоустановеност – административните нарушения и наказания трябва да бъдат установени в закон (и по изключение в наредба), т.е. в правна норма, създадена и влязла в сила преди извършаването на правонарушението;
- справедливост – означава съответствие между извършеното нарушение и наложеното наказание;
- принцип на вината – в България административно наказание се налага само на физическо лице, което отговаря на определени качества и след извършаване на нарушение. Тук има няколко обосновани изключения – съществува отговорност без лична вина – чл.24, ал.2 и ал.2 от ЗАНН;
- принцип на бързината и ефективността – този принцип е свързан с необходимостта от бързото въздействие вър-

⁴ ЗАНН, чл.31 „Който не изпълни или наруши законно разпореждане, заповед или наредба на орган на властта, включително във връзка със стопанските мероприятия на държавата, се наказва с глоба от 2 до 50 лева“.

⁵ ЗАНН, чл.32, ал.1 “Който не изпълни или наруши постановление, разпореждане или друг акт, издаден или приет от Министерския съвет, ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 100 до 2000 лева“.

⁶ Вж. по-подробно В: Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, С. Сиби, 2012 г., с.304



ху субектите на административното право. За това са установени кратки давностни и преклузивни срокове за обжалване, съставяне на съответните актове и за изпълнение;

- принцип на задължителността на съдебния надзор върху наложените наказания. И тук е възприет принципът на обща клауза – всички наказания подлежат на контрол с определени изключения, но именно изключения;
- недопустимост за налагане на повторно наказание за едно и също деяние.

Тези принципи се отнасят до основните материалноправни проблеми. Съществуват и принципи, на които се подчинява процедурата по налагането на наказания.

2. Субекти на административнонаказателната отговорност (административнонаказателноотговорни лица)

Основен въпрос на административнонаказателната отговорност е този за административнонаказателноотговорните лица. Това са физически лица, които носят административна отговорност. Те подлежат на наказания по административен ред за деяния, които са насочени срещу установения ред на държавно управление и в случаите, когато законодателят е решил, че това е най-добрата защита на определен кръг обществени отношения.

В основата на идеята за административнонаказателноотговорните лица стои принципът, който е ръководен за българското право, че административната отговорност е лична. Тя се отнася до определени физически лица, които имат специфична юридическа характеристика.⁷

Принципът на личната отговорност означава, че едно лице, което е извършило административно нарушение можеда бъде на-

⁷ Вж. по-подробно Хрусанов, Д., Субекти на административнонаказателната отговорност, Год. на СУ, ЮФ, т.72, 1979 г.

казано по административен ред с административно наказание. В основата на търсенето на административнонаказателна отговорност лежи осъществяването на противоправно деяние, насочено срещу установения ред на държавно управление – чл.6 на ЗАНН. Физическите лица, които извършват противоправни деяния трябва да отговарят на определени качества. Това е решено с чл.24, ал.1 от ЗАНН, където е предвидено, че административната отговорност е лична⁸. Това е част от общия правен принцип – отговорност се носи само за лична вина, т.е. за собствени противоправни действия.

Лицето, извършило административнонаказателна отговорност трябва да е в състояние да ръководи и контролира своите постъпки.⁹ Тази „възможност на едно лице да съзнава, ръководи и контролира постъпките си и да определя отношението си към изпълнението си към изпълнението на административноправни норми“ представлява вменяемост¹⁰. Тя има двойствено значение. От една страна става дума за съвкупност от физически и психически възможности и определено психическо състояние. Това са предпоставките за определено поведение на всяко физическо лице и за преценка на това поведение, ако се стигне до противоречие с правилата, които са установени с нормативните актове. Така определяме и втората особеност на вменяемостта. Само физически лица, които имат определени качества – като физическа и психическа характеристика, са вменяеми и при тях са налице предпоставки за нормално възприемане на обществото и явленията, протичащи в него. От това зависи формирането на отношението към средата, в която съществуват. Отклоненията от това състояние се наричат невменяемост. Това е състояние на лицата, при което те не могат да има ясно съзнание за постъпките си, не могат да разбират тяхното свойство и значение, а също не могат да ги контролират.¹¹

⁸ ЗАНН, „Чл. 24, ал.1Административнонаказателната отговорност е лична.“

⁹ Вж. Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д.Хрусанов, Административно право на Република България, С., Изд. ЕАД „Образование и наука“, 1993 г., с.261, както и Хрусанов, Д., цит. съч.

¹⁰ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч.,

¹¹ Вж. по-подробно Ненов, Ив., Наказателно право на Република България, обща част, кн.1, нова редакция – ал. Стойнов, С., Софи-Р, 1992 г., с.175 и сл.



Законодателят е преценил, че физическата и психическата зрялост, които са предпоставка и в същото време основа за вменяемостта, настъпват обичайно на определена възраст. Различните законодателства установяват и различна възраст за възникването на вменяемостта и отгук за възможност за носене на административнонаказателна отговорност. Различията съществуват и в различните правни отрасли. За административнонаказателното право началният момент за възникването на административнонаказателната отговорност е навършването на 16 години, съгласно чл.26, ал.2 от ЗАНН.¹² За наказателното право, т.е. при извършването на престъпления тя е 14 години – чл.31, ал.2 от Наказателния кодекс.

В общия случай според ЗАНН административнонаказателната отговорност се носи при навършване на 18 години – чл.26, ал.1. Това е недостатъчно. Тук трябва да са налице две условия – да е извършено административно нарушение и лицето да е навършило 18 години. При навършване на тази възраст се предполага, че лицето е в състояние на вменяемост и може да разбира свойството и значението на деянието и да ръководи постъпките си, т.е. да се намира в определена физическа и психическа възможност и устойчивост.

Преценката на вменяемостта е юридически въпрос. Става дума за юридическа преценка на компетентни органи – административни и съдебни. Те могат да ползват резултати от изследвания, експертизи, заключения на вещи лица, но преценката е тяхна.

При лицата, навършили 18 години вменяемостта се предполага. Това означава, че те при нормални обстоятелства могат да носят административна отговорност за своите постъпки. Особености има при лицата, които са навършили 16 години, но не са стигнали 18. Те са административнонаказателно отговорни, когато са могли да

¹² ЗАНН, чл.26, ал.2 „Административнонаказателно отговорни са и непълнолетните, които са навършили 16 години, но не са навършили 18 години, когато са могли да разбират свойството и значението на извършеното нарушение и да ръководят постъпките си.“

разбират свойството и значението на извършените нарушения и да ръководят постъпките си.

Особеностите тук са няколко. На първо място това е изключение от принципа за 18-годишната възраст. На второ, тук е предвидено под условие – когато са могли да разбират свойството и значението на извършеното нарушение и да ръководят постъпките си – чл.26, ал.2. В ал.1 на чл.26 вменяемостта е допълнително условие и се предполага. Тук при 16-годишините до 18 години вменяемостта не следва от възрастта, а върви заедно с нея и подлежи на разглеждане и доказване. Наказателното постановление срещу лица между 16 и 18 год. трябва да съдържа изрично установяване и констатация за вменяемост. Следователно в административнонаказателното производство трябва да има достоверна информация и доказателства, които да водят до извода, че лицето на тази възраст е могло и е разбирало свойството и значението на административното нарушение и е могло да ръководи постъпките си. Това означава, че административнонаказващият орган трябва да е убеден по несъмнен начин, че нарушителят възприема извършеното от него противоправно деяние и съзнава противоправния му характер. В наказателното постановление трябва да се установи характера на връзката между възраст и деяние и потенциала на лицето да носи административнонаказателна отговорност. Правилно е решението на законодателя да прецени, че е възможно възрастта да попречи на извършителя да си даде ясна сметка за противоправния характер на деянието. Противното означава да се постави под съмнение възможността на лицето да разбира свойството на извършеното от него. Така административнонаказващият орган няма да има възможност за обективна преценка на всички обстоятелства по делото, за обосноваването на наказанието и за съответствието между него и нарушението.

До тук представихме принципа – отговорността е лична и е за извършени противоправни прояви, засягащи реда на държавно управление.



Сега ще представим няколко специфични хипотези. Едната е предвидена в чл.26, ал.3 от ЗАНН.¹³ Тук отговорност се носи от родители, попечители и настойници. Това е следствие от общия принцип, съдържащ се в чл.48 на Закона за задълженията и договорите(ЗЗД). Тази хипотеза, описана от чл.26, ал.3 е ограничена като приложно поле. При нея трябва да съществува връзка между малолетните, тези на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, от една страна и техните родители, попечители и настойници, от друга. Дори и това не е достатъчно за законодателя. За такава отговорност той поставя още едно съществено условие. То е да съществува връзка, която се нарича съзнателно допускане. Следователно родителите и настойниците трябва да са били в положение и задължение да упражняват контрол върху лицата със специфични качества. Неупражняването на контрол е предпоставка да се носи отговорност за чужди действия. Това неупражняване на контрол е причината да се стигне до административно нарушение. Родителите, попечителите и настойниците трябва да са имали задължението в определен момент да носят отговорност за лицата, да познават обстановката. При обсъждането на тази хипотеза трябва да е има предвид ТППВС №10 от 1973 г. Тук Върховният съд приема, че става дума за пряк или евентуален умисъл. Съзнателното допускане на административното нарушение не може да се свърже с непредпазливостта. Според Върховния съд родителите, попечителите и настойниците „носят административнонаказателна отговорност, когато умишлено са допуснали лицата, за които отговарят, да извършат административно нарушение“¹⁴. Тук става дума за специфична категория лица, които не са изпълнили своето задължение, т.е. това е специфична категория лица, които носят

¹³ ЗАНН, чл.26, ал.3 „За административни нарушения, извършени от малолетни, непълнолетни на възраст от 14 до 16 години и поставени под пълно запрещение, отговарят съответно родителите, попечителите или настойниците, които съзнателно са допуснали извършването им.“

¹⁴ ТППВС№10 от 1973 г. В: Постановления и тълкувателни решения на ВС на НРБ по наказателни дела 1953–1979 г. С., 1982 г., с.255

административнонаказателна отговорност. Противното мнение би означавало да приемем, че се урежда специален състав на административно нарушение¹⁵. Това не е характерно за българското административнонаказателно право. Преобладаващо е мнението, че в ЗАНН не са уредени конкретни състави на административни нарушения.¹⁶ Такива могат да се уредят в специални закони, които уреждат специфични обществени отношения – избори, строителство, комуникации, медии и др. Тук законодателят често урежда конкретни състави на административни нарушения и наказанията за тях.

Наказанието се налага на родителите, защото те не са упражнили необходимия контрол върху чужди действия. Не може да се изрази съгласие с тезата на Симеон Стоев, който счита, че наказанието е за родителите и залицата, за които те отговарят.¹⁷ Наказанието не може да изпълни своите цели по отношение на лицата, които имат специфични характеристики – малолетни, поставени под запрещение. Според закона и според простата житейска логика те не разбират свойството и значението на деянията си и не могат да контролират постъпките си., т.е. те не са вменяеми по силата на закона. За това наказанието е за тези, които трябва да осъществят контрол върху тях. Освен това е недопустимо за едно нарушение да се наказва повече от едно лице.

Практически от казаното до тук следва да изразим становището, че административнонаказващите органи са длъжни в наказателното постановление да изтъкнат по несъмнен начин съществуването на предвидената в закона връзка – родител, настойник и попечител; допустителство поизвършването на административното нарушение чрез тяхното поведение, следствие на неупражняване

¹⁵ Стоев, С., Научно-практически коментар към ЗАНН, С., Наука и изкуство, 1975 г., с.89 и 90

¹⁶ Лазаров, К., За създаването на административнонаказателен кодекс.С., Сиела, 1998 г., В цитираната работа авторът говори за общи състави на административни нарушения, но те са свързани с неизпълнение на актове на МС – чл.31 и чл.32 от ЗАНН.

¹⁷ Стоев, С., цит.съч., с.91



на контрол и съзнателният характер на това допускане – при наличие на такова задължение, което е довело до противоправното деяние.

Другата особена хипотеза е предвидена в чл.24, ал.2 на ЗАНН. Тук е предвидено, че за административни нарушения, извършени при осъществяване на дейността на предприятия и учреждения, отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, както и техните ръководители¹⁸. Тук има няколко особености, които са изключително важни. На първо място субектите, които извършват административното нарушение имат специално качество – работник или служител. Административната отговорност възниква не само за тях – непосредствените извършители, а и за техните ръководители, защото те имат конкретни правомощия по организацията и контрола на съответните дейности. Тук е важно съществуването и след това – доказването на връзката – работник и служител, от една страна и тяхното подчинено положение спрямо ръководителя. Става дума просто за ръководно длъжностно лице, а такова, което има право да дава задължителни заповеди или разпореждания и да контролира тяхното изпълнение. В теорията е счита, че тяхното положение е да „осъществяват цялостното ръководство на поверените звена и носят отговорност за тяхната работа като упражняват и дисциплинарната власт над подчинените им служители“¹⁹. Отношенията на власт и подчинение, на зависимост спрямо конкретния ръководител, са установени в различни закони. Като примери можем да посочим Кодекса на труда, Закона за администрацията, Закона държавния служител, специалните закони, които уреждат отношения в различни ведомства. Важно е да се знае, че става дума за възможност от страна на ръководителя да дава задължителни указания и да следи за тяхното изпълнение.

¹⁸ ЗАНН, чл.24, ал.2 „За административни нарушения, извършени при осъществяване дейността на предприятия, учреждения и организации, отговарят работниците и служителите, които са ги извършили, както и ръководителите, които са наредили или допуснали да бъдат извършени.“

¹⁹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч. с. 104

Тук на наказание, т.е. реализация на административнонаказателната отговорност, ще подлежат работникът или служителят, които непосредствено са извършили нарушението и техните ръководители, които са наредили или допуснали извършването на неправомерното деяние. Това означава, че тук също сме изправени пред т.н. допустителство. Работникът е извършил административното нарушение и носи отговорност, но и неговият ръководител носи такава, защото е допуснал да се създадат условия за това нарушение. Допускането има различни форми – създаване на условия, липса на контрол и др. И тук ръководителят действа при условията на пряк или евентуален умисъл. Той трябва да е наредил или допуснал извършването на нарушението.

Близка по смисъл, но не и по съдържание е другата хипотеза, уредена в чл.25 на закона.²⁰ При нея е предвидено освобождаване от административнонаказателна отговорност, когато става дума за изпълнение на неправомерна служебна заповед. Изключването на административнонаказателната отговорност предполага няколко условия. Те представляват особен интерес. На първо място е извършено деяние, наказуемо по административен ред, при осъществяване на дейност в областта на определени служебни задължения. При тях има йерархична подчиненост между работници и служители, от една страна и техните ръководители, от друга. Зависимостта и подчинеността се материализира чрез издадена по надлежния ред служебна заповед. Това означава, че тя отговаря на установените изисквания в нормативните актове и особено на това, че е в кръга на компетентността на ръководителя (когато става дума за държавен орган или длъжностно лице). Освен това са спазени формата и производството. Следователно тази заповед може да се издаде устно или писмено – формата и производството не са установени изрично. Законът говори за очевидност. Това означава, че тази за-

²⁰ ЗАНН, чл.25 „Когато извършителят на административни нарушения е действал в изпълнение на неправомерна служебна заповед, дадена по установения ред, той не носи административнонаказателна отговорност, ако заповедта не е съдържала очевидни за него нарушения.“



повед съдържа нарушение, което не е очевидно. Очевидността се преценява с оглед конкретната ситуация (т.е. с оглед конкретната фактическа обстановка) и с оглед възможностите за преценка и професионалната квалификация на извършителя. Недопустима е принципна преценка с оглед никакви абстрактни критерии, които имат теоретичен характер. Тук трябва да се изхожда от възможностите на извършителя, от неговата професионална квалификация, от придобитите умения за извършване на определена дейност. Тези въпроси трябва да се изследват внимателно, но първостепенно значение има обстановката, конкретната ситуация и развитието на съответните отношения.²¹

В теорията са познати различни класификации на субектите на административнонаказателната отговорност. Те са в зависимост от различни критерии и техните специфични качества. Те могат да се обособят в четири групи: а) според възрастта; б) според формата на съучастие в извършването на административното правонарушение – подбудител, помагач, съизвършител; в) според специално качество на субекта и г) според характера на извършеното нарушение²². В същата работа се подчертава изводът, че, „когато някакъв закон предвижда нови, допълнителни изисквания, за да се счете, че е налице субект на административнонаказателна отговорност, липсата на някой от елементите обосновава отпадането на качеството „субект“ на съответното лице“.²³

ЗАНН поставя още един интересен въпрос. В чл. 83 е предвидена възможност за налагане на имуществена санкция на юридически лица и еднолични търговци, които не изпълняват свои задължения към държавата. Това не е административно нарушение по смисъла на чл.6 от закона. Отнася се до неизпълнение на задължението към държавата. Тук не може да се говори за вина, защото по

²¹ Вж. по-подробно Стоев, С., цит.съч., с.85

²² Хрусанов, Д., цит.съч., с.134-136

²³ Пак там, с. 140.

българското право това е категория, която се отнася до конкретна личност, т.е. вината е винаги лична.

Съществуват редица случаи, в които не може да се наложи административно наказание, защото се появяват допълнителни условия – имунитет, смърт на задълженото лице, изтичане на срокове.

Въпросът за субектите на административнонаказателната отговорност е един от централните за административното наказване. За това на него се отделя такова внимание. Той стои в основата на следващите теми – тези за административните нарушения и за административните наказания.

АДМИНИСТРАТИВНО НАРУШЕНИЕ

1. Понятие за административно нарушение

Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН) дава легално определение (определя съдържанието) на понятието „административно нарушение“¹. Още преди да се появи като законна разпоредба неговата същност като юридическа конструкция е изяснена в нашата административноправна теория.¹ По-късно редица автори отделят внимание на тази материя.

При разглеждането на административното нарушение няколко групи въпроси заслужават по-голямо внимание. Първият е за понятието и неговите съществени елементи. Вторият се свързва с вината и нейните форми, за опита, за помагачеството, укривателството и приготвянето. Тук следва да отнесем и принципа, залегнал в ЗАНН, и представляващ приложение на общия правен принцип, че деянията, извършени при неизбежна отбрана или крайна необходимост, не са административни нарушения. Необходимо е да се спрем и на приложението на Наказателния кодекс (НК) по редица въпроси, уредени в ЗАНН или такива, при които се препраща към НК.

Законът в чл.6 определя изчерпателно съдържанието и бележите на административното нарушение.² Елементите, от които се състои то, подлежи на анализ. Той дава възможност за квалификацията на едно противоправно понятие като административно нарушение и за отграничаване от други сходни правни категории.

1 Стайнов, П., Разширение на областта на административното наказване, Изв. на ИПН, 1958 г., т.IX, кн.1, а също и Дерменджиев, Ив., Основи въпроси на административното наказване в НРБ, С., Наука и изкуство, 1960 г., .127

2 ЗАНН, чл.6 „Административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавно управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред.“

2. Елементи на административното нарушение

а) Административното нарушение е деяние. То изразява присъствието на човека в обществото чрез конкретно поведение като съзнателно определена волева изява. Деянието може да бъде действие или бездействие. Първото може да се определи като „... извършване на телодвижения, подчинени на определен мотив и цели...“³. Бездействието е „...неизвършване на конкретни нормативно предвидени действия, чрез които се накърняват обществени интереси“⁴. И двата случая – и при действието, и при бездействието става дума за целенасочена външна изява, която е резултат от формирана в резултат на вътрешни психически процеси воля.

б) Деянието (действие или бездействие) може да бъде административно нарушение, ако препятства установения ред на държавно управление. Това означава, че е насочено срещу нормалното функциониране на изпълнителната власт като цяло или срещу нейни отделни проявления (упражняване на правомощия от различни изпълнителни органи или техни звена, служби, отдели или неспазване на техните задължителни указания).

Законовото решение „установения ред на държавно управление“ може да се приеме като остаряло и ограничено. То поставя твърде тесни рамки при приложението на тази мярка на държавна принуда. Съвременният етап от развитието на държавата и обществените отношения у нас предполага едно по-широко разбиране за приложението и необходимостта от разпространението и приложението на административното нарушение и съответно – на административното наказание. Необходима е една по-широка плоскост за определяне на защитените обществени отношения. Административните нарушения представляват посегателство не само срещу реда на държавно управление, а въобще срещу жизнените интереси на отделни граждани или групи хора.

Пример за това е приложението на административното наказание в областта на наказателното право, което като система от

³ Стоев, С., Научно-практически коментар към ЗАНН, С., Наука и изкуство, 1975 г., с.31

⁴ Пак там., с.31



норми е призвано да защитава обществото от престъпни посегателства⁵. В НК е предвидена възможност за декриминализация на редица престъпления и въвеждане на „нов наказателноправен институт – освобождаване от наказателна отговорност с привличане към административнонаказателна“⁶. Подобно разбиране е развито и в статията на Елица Стоева. Според нея предметът на регулиране от административнонаказателното право надхвърля рамките на изпълнителна дейност.⁷ Освен това редица закони, които нямат пряко отношение към изпълнителната власт, съдържат административнонаказателни разпоредби.

Поради това в проекта за Кодекс на административните нарушения и наказания, който съществува като текст в Министерството на правосъдието към края на 2012 г. се говори за „установен правов ред“. По този начин се разширява приложното поле на административното наказване. Това е израз на признанието, че тази форма на принуда, на негативна оценка и реализация на държавната репресия е толкова ефективна, че дава възможност за защита на по-широк кръг обществени отношения.

в) Важен елемент в характеристиката на административното нарушение е вината. Тя има определящо значение по отношение на определянето на административното наказание. Вината е „особено отношение (поведение) на извършителя на неправомерното деяние, обусловено от определено негово психическо състояние (вменяемост)“⁸. Извършителят има особени качества – той сам може да формира воля и да контролира действията си и постъпките си. Той си дава сметка за възможния противоположен резултат, за това, че извършва закононарушение и за възможния или вероятен неправомерен резултат.

⁵ Ненов, Ив., Наказателно право на Република България, Обща част, кн. I, нова редакция – ал. Стойнов, С., Софи – Р, 1992 г., с.219 и сл.

⁶ Стоев, с., Административнонаказателната отговорност по Наказателния кодекс., С., Наука и изкуство, 1984 г., с.4

⁷ Стоева, Ел., Административнонаказателното и процесуално право – комплексен отрасъл в правната система на НРБ, //Държава и право, 1989 г., №8/9

⁸ Дерменджиев, Ив., Д.Костов, Д.Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, С., Сиби, 2012 г., с.312

Административното нарушение и административното наказване се свързват и с двете форми на вината – умисъл и непредпазливост. Тяхната същност и съдържание са установени нормативно в общата част на НК⁹. Те са задължителни за административните нарушения и наказания въз основа на чл. 11 от ЗАНН¹⁰. При административните нарушения се носи отговорност и при умишлени и при непредпазливи деяния. В тава е разликата с наказателното право – тук отговорността като принципно положение е само при наличие на умишъл. Наказателният кодекс определя, че „непредпазливите деяния са наказуеми само в предвидени от закона случаи“ – чл.11, ал.4 НК. Тези случаи са „очертани поначало с отделни норми, това улеснява възможността да бъдат предвидени специфични наказания, различни от това за умишленото извършване...“¹¹. За разлика от това чл.7, ал.2 от ЗАНН определя, че непредпазливите деяния не се наказват само в изрично предвидените от закона случаи¹². Тук е другата принципна разлика между административнонаказателното и наказателното право.

Близко до вината стоят мотивите и целите, които са ръководили извършителя при извършване на противоправното деяние. Те също представляват израз на неговата оценка за противоправното деяние и имат значение при определяне на наказанието.

г) Друга важна характеристика на административното наказание е неговата наказуемост. Тази особеност означава, че деянието – действие или бездействие е опасно за обществото и може да накарни определен тип обществени отношения. Наказуемостта показва негативната оценка и репресивната реакция на държавата и

⁹ НК, чл.11, ал.1 Деянието е умишлено, когато деецът е съзнавал общественоопасния му характер, предвиждал е неговите обществено опасни последици и е искал или допускат настъпването на тези последици.

¹⁰ ЗАНН, чл.11. По въпросите на вината, вменяемостта, обстоятелствата, изключващи отговорността, формите на съучастие, приготвянето и опита се прилагат разпоредбите на общата част на Наказателния кодекс, доколкото в този кодекс не се предвижда друго. В този смисъл важно значение има и ТР №112/16.12.1982 г., ВС, ОСНК

¹¹ Ненов, Ив., Наказателно право на Република България, обща част, кн.ІІ, нова редакция – ал. Стойнов, С., Софи-Р, 1992 г., с.116-117

¹² ЗАНН, чл.7, ал.2 Непредпазливите деяния не се наказват само в изрично предвидените случаи.

на законодателя към противоправните действия или бездействия. Тя има конкретен характер, което означава, че нарушението при „конкретните обществени условия притежава такива обществени качества, които обуславят поставянето в действие на наказанието като съществена мярка на държавно въздействие“¹³. Недопустимо е налагане на административно наказание, ако държавата чрез своята система от органи не прецени предварително – преди неговото осъществяване, че нарушението е обявено за наказуемо.

д) Една от гаранциите при реализация на административното наказание и в същото време негова специфика и критерий за ефективност е налагането по административен ред. Това означава, че процедурата по установяването на административните нарушения и налагането на административното наказание става в рамките на изпълнителната власт.

ж) Друг елемент е обществената опасност. Тя също е елемент от характеристиката на административното нарушение. Тя е израз на юридически установената противоправност на деянието. Насочеността на едно действие или бездействие по отношение на накърняването на определени интереси може да се степенува и за това в теорията за „степен на обществена опасност“. Тя се определя от различни фактори, между които играят важна роля мотивите, подбудите, вината, субектът и обектът на нарушението¹⁴. На практика това е основната разлика между престъпленията и административните нарушения.

3. Положение на елементите на административното нарушение

Представените до тук елементи на административното нарушение трябва да са налице едновременно. Само при това положение едно деяние може да бъде определено като административно нарушение.

¹³ Ненов, Ив., цит.съч., кн.І, с.236-237, както и кн.ІІ, с.134

¹⁴ Стоев, С., цит.съч, с.32

Елементите, които са представени дотук, могат да бъдат обособени в обективна и субективна страна.

Първата обхваща деянието, противоправността (обществената опасност), насочеността на деянието срещу установения ред на държавно управление, наказуемостта и административния ред, по който се наказва нарушението.¹⁵

Другата, субективната страна на административното нарушение обхваща преимуществено вината на извършителя, която в областта на административнонаказателното право съществува в две форми – умисъл и непредпазливост. Към нея „спадат също мотивите (съображенията) и целите на неговото извършване“¹⁶. Необходимо е да подчертаем, че нашето право се отнася негативно към т.н. обективна отговорност, т.е. отговорност, която съществува и се реализира без да е налице конкретна, лична вина.

Административното нарушение е извършено и съществува в обективния свят като такова ако всички изложени елементи, групирани в обективна и субективна страна са налице. Ако някой от тях не съществува, не може да се говори за търсене на административнонаказателна отговорност.

Законът, в това число и ЗАНН е отражение на многообразието в човешките отношения и за това предвижда и случаи, в които всички елементи съществуват реално, но извършеното противоправно деяние не представлява административно нарушение.

В чл.8 на ЗАНН предвижда, че не са административни нарушения тези деяния, които са извършени при неизбежна отбрана и крайна необходимост. Те не само че не са противоправни, но и в определена степен сдopusими и толерирани от обществото поради техния защитен характер. Деянията, които са извършени в тези условия, не са административни нарушения. Нещо повече, тяхното осъществяване не предполага търсене на административнонаказателна отговорност.

Характеристиката на неизбежната отбрана и на крайната необходимост се съдържа в чл.12 и чл.13 от НК. Там са дадени ле-

¹⁵ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч. – издание 1993 г., с. 264 и сл.

¹⁶ Пак там., с.264

галните определения и особености на тези два правни института. Необходимо е да се подчертае и това, че за причинените вреди при неизбежна отбрана не се носи и гражданска отговорност – чл.46 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД).

Когато едно деяние само привидно съдържа елементите на административно нарушение, то тогава също не е налице възможност да се търси административнонаказателна отговорност. Такъв е случаят при отсъствие на „годен обект за защита“¹⁷. В този случай действие или бездействие разкриват белезите на обективната и субективната страна на административното нарушение. Това го прави наказуемо деяние, но само по принцип. Практически, обаче, съществуват обстоятелства, които не позволяват квалификацията на деянието като нарушение, независимо от това, че са налице едновременно налице елементите, които са установени в чл.6 на ЗАНН. Христоматийният пример е със случаите, когато браконьер убие домашно животно, а не защитения от закона дивеч, когато ловува извън правилата.

Другото основание тук, което трябва да се представи, е малозначителността. Тя е уредена в чл.9, ал.2 от НК. Тук законодателят е изключил престъпния характер на деяние, което съдържа признаците на нарушение или на престъпление, но само привидно, „без в действителност да е обществено опасно или без да е такова в достатъчна степен, защото при конкретните условия то не е от естество да засегне въобще обществените отношения, които са негов обект...“¹⁸. Законодателят в чл.9, ал.2 от НК е уредил две възможни хипотези – деянието не е общественоопасно или степента на обществена опасност е явно малозначителна, т.е. тя е пренебрежимо малка.

В областта на административното наказване малозначителността на деянието „не е основание за отпадането му като административно нарушение за разлика от углавното наказване, където тя има важно значение“¹⁹. Независимо от това, че при администра-

¹⁷ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч., с.270

¹⁸ Ненов, Ив., цит. съч., кн.ІІ, с.59-64

¹⁹ Дерменджиев, Ив., Д. Хрусанов, Д. Костов, пак там, с.270

тивните нарушения обществената опасност като правило е по-ниска или несъществена в сравнение с престъпленията, деянието ще подлежи на наказание. Причините са различни. Наказателният процес е дълъг, бавен и скъп, а административното наказване е по-бързо и по-евтино и е насочено към защита срещу многобройни ежедневни посегателства върху определени кръг обществени отношения, които реално налагат изразяването на негативната оценка на държавата чрез него.

4. Разглеждането на административните нарушения би било непълно без да отделим внимание на приготвянето, опита и съучастието (в неговите различни форми – подбудителство, помагачество, укривателство). Това са действия или бездействия – деяния, които са насочени към осъществяване на противоправния резултат от нарушението и са в пряка връзка с извършителя.

Приготвянето представлява подготовка и създаване на условия за извършване на предстоящото нарушение.²⁰ Тук откриваме поредната разлика с разрешенията на наказателното право. Според НК приготвянето е наказуемо само в предвидените от закона случаи. В ЗАНН принципът е друг – изключена е наказуемостта. Това означава, че тази неправомерна дейност не представлява административно нарушение.

Опитът не се наказва, освен когато става дума за митнически-те и валутни нарушения, когато това е предвидено в закон или указ, при чл.218б, ал.1 от НК и чл.41, ал.1 от Закона за опазване на селскостопанското имущество. Според НК опитът е вече започнало изпълнение, при което изпълнителното деяние не е довършено, не са настъпили предвидените в закона и искани от дееца обществено опасни последици на това престъпление – чл.18, ал.1 от НК. Тази дефиниция важи и за областта на административното наказване. Опит, следователно има, когато става дума за умишлено деяния, при недовършеност на деянието или не са настъпили предвидените от закона последици или пък не се е стигнало до исканите от дееца

²⁰ Чл.17, ал.1 НК Приготвяне е подготвянето на средства, намиране на съучастници или изобщо създаването на условия за извършване на мисленото престъпление, преди да е почнало неговото изпълнение..

последници. Необходимо е да подчертаем няколко важни, принципни неща:

- опит е възможен само при умишлени деяния;
- изпълнението е започнало, но не довършено;
- при случаите на довършеност не са реализирани предвидените от закона или целени от дееца обществено опасни последници.

Административнонаказателната теория определя, че опит за административно нарушение за административно нарушение може да има само при тези неправомерни деяния, които се свързват с определен реален негативен резултат.²¹ Не може да има от при непредпазливите деяния и при формалните нарушения.

Разликите между приготвянето и опита са съществени. В първия случай става дума само за предварителната дейност. Тя е преди нарушението, тя „предшества изпълнението и само създава условия за неговото осъществяване“²². При опита вече е започнало изпълнението, но то или не е довършено, или не се е стигнало до резултата, който е предвиден в закона или е целен от извършителя.

Съучастието е „задружно умишлено участие на две или повече на две или повече лица в осъществяване на едно умишлено престъпление“²³. То има различни форми. Те са, според чл.10 от ЗАНН подбудителство, помагачество и укривателство.²⁴ За тях може да има административни наказания, ако това е предвидено в закон или указ. Разликата с наказателното право е в това, че тук се налага наказание на всички съизвършители за извършеното престъпление в съответствие с тяхното участие – чл.21, ал.1 от НК.

²¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, пак там, с.271, както и Стоев, С., цит. съч., с.47

²² Ненов, Ив., цит.съч., кн.II, с.157

²³ Пак там, с.175

²⁴ Чл.10 от ЗАНН При административните нарушения подбудителите, помагачите и укривателите, както и допустителите се наказват само в случаите, предвидени в съответния закон или указ. (допустителството е уредено в ЗАНН – чл.24,ал. 2, а също и чл.26, ал.3)

В ЗАНН не е посочена още една форма на съучастие. Това е съизвършителството. При него лица участват в извършването на административното нарушение.

Укривателството има още една особеност. То не се разглежда като участие в извършването на административното нарушение. Възможно е „само след извършване на нарушението“²⁵.

Особен тип противоправна дейност има в случаите, когато става дума за юридическите лица и едноличните търговци. В чл.83 от ЗАНН се говори за неизпълнение на задължения към държавата. Това не е административно нарушение, а е противоправна дейност на корпоративен субект на правото, която се санкционира от закона по административен ред.

В заключение е необходимо да обърнем внимание на това, че административното нарушение притежава съществени особености и те определят неговото място между останалите нарушения на закона – престъпленията, дисциплинарните нарушения и гражданските деликти. Правилата, които са установени за него, макар и в два различни нормативни акта – ЗАНН и НК, разкриват стройна и логически подредена система. Тя играе важна роля в реализацията на административното наказване.

²⁵ Ненов, Ив., цит.съч., кн.ІІ, с.59-64

АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗАНИЕ

След установяване на административното нарушение се пристъпва към налагане на административно наказание.

Нормативната основа се съдържа в ЗАНН. Съществуват и редица разпоредби в различни закони, които предвиждат налагане на административни наказания. Тук става дума за уредбата на специфични обществени отношения, които от своя страна имат нужда от защита по реда на административното наказване. Административното наказание е израз на негативната реакция на държавата относно факта на извършването на нарушението и на личността на нарушителя. То представлява израз на негативната реакция на държавата и нейното желание да предпази обществените отношения от неблагоприятно въздействие и намеса. Възможни са различни гледни точки към административното наказание. От една страна то е един от видовете санкции, познати в българската правна система. От друга – това е вид административна принуда.

1. Административното наказание е част от санкционната система на страната. То стои след наказанията по НК (углавните наказания за извършени престъпления) и преди дисциплинарното наказание и санкционирането на неизпълнение на гражданскоправни задължения.

С административните наказания се санкционират нарушения, които имат масов характер. Това определя практическата необходимост да се създаде такава уредба, която да отговаря на съответните нужди.

За точното определяне на неговото съдържание и мястото му в правната му система ще разгледаме няколко въпроса. Тук ще представим характеристиката на административното наказание в последователност, която е различна от тази при административното нарушение. За административното нарушение съществува легално определение в чл.6 на ЗАНН. То бе представено и след това направихме анализ на елементите му. Сега ще възприемем друг подход. Първо ще разгледаме неговите особености и след това ще бъде направен опит за систематизация на характеристиките и представяне на цялостно определение. Този подход не е нито нов, нито оригинален, той вече има своето място в изследването на административните наказания.¹ Той е характерен и възможен за българската административноправна наука. Причините за това следва да се търсят в същността на предмета на изследване, която е различна при нарушенията и при наказанията. Законодателят има различен подход при тяхното дефиниране.

2. Административното наказание е и вид държавна принуда. Като такава то притежава определени особености.² В основната си част те са представени в предишно изложение. Сега ще напомним за тях с оглед изясняване на административното наказание като вид административна принуда.

Тя е „външно (психическо или физическо) въздействие върху съзнанието и поведението на адресатите на административните норми“³. То има неблагоприятен характер и е свързано с негативното въздействие върху лицето във връзка с необходимостта от създаване на нормални условия за спазване на установения ред на държавно управление. То има ограничително въздействие върху физическите лица и върху дейността на юридическите лица. Огра-

¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит.съч., (издание 1993 г.), с.271 и сл.

² Лазаров, К., Принудителни административни мерки.,С., Наука и изкуство, 1981 г. с.16 и сл., Дерменджиев, Ив., Д., Костов, Д.Хрусанов, цит.съч., с.307 и сл.

³ Лазаров, К., Пак там.



ничителен характер имат и последиците от прилагането на административната принуда.

Тя е законово установена. Прилага се по ред, който е установен с нормативен акт от управомощени органи.

3. Административното наказание е вид административна принуда. Тя е насочена към опазване на реда на държавно управление. Като правило то се налага от изпълнителни органи.

Наложеното наказание е резултат от развитието и приключването на редица административнонаказателни производства.

Законът за административните нарушения и наказания определя, че наказанията могат да се установяват със закон или указ. Нормативно са установени и целите на наказанието – да предупреди и превъзпита нарушителя със спазване на установения равен ред и да се въздейства възпитателно върху останалите граждани – чл.12 от ЗАНН.

В закона не са посочени изрично още няколко фактора, които имат отношение към административното наказание. Това е репресия към нарушителя. Съществува и възможност да се търсят обезщетения за вреди – чл.55 от ЗАНН.

Законовият характер на административното наказание заслужава внимание. Това се нарича в теорията „принцип на законоустановеност на административните нарушения и определените за тях наказания“⁴. Необходимо е да се подчертае, че тенденцията, която вече е и определяща, е административните наказания да се нормират само със закон, т.е. със законодателен акт на парламента. Това е естествено, като се има предвид мястото и ролята на законодателната власт и на органите, които я осъществяват, в едно модерно и цивилизовано общество.

Съществуването на т.н. общи състави на административни нарушения в чл.31 и чл.32 не е изключение, а напротив – неговото

⁴ Лазаров, К., За създаването на административнонаказателен кодекс. С., Сиела, 1998 г., с.13

потвърждение, защото законът определя санкционните последици от неспазването на актове на изпълнителната власт.⁵

Законоустановени са и целите на административните наказания. Те са обособени в две групи. Спрямо нарушителя наказанието трябва за изиграе ролята на предупреждение и превъзпитание. Лишенията и ограниченията предполагат формиране на различно от проявеното в момента на нарушението поведение към определен тип обществени отношения. Именно това целта на наказанието. Недопустимо е при неговото определяне да се излиза от тази рамка. Увеличаването или намаляването на наказанието или замяната на едно с друго поради финансови причини или за създаване на необосновани ограничения за нарушителя не отговарят на правилата, установени от закона, и са основание за тяхното оспорване.

От тук следва необходимостта от съответствие на наказание с нарушението. То има две измерения – справедливост и адекватност.

За да бъдат постигнати те, е необходимо административното наказание да бъде определено и индивидуализирано с оглед на личността на нарушителя и другите обстоятелства при извършване на нарушението. Определянето означава „избиране на посоченото в правната норма наказание, предвидено за даден вид административни нарушения, за всеки конкретен случай“⁶. Конкретните

⁵ Чл.31 Който не изпълни или наруши законно разпореждане, заповед или наредба на орган на властта включително във връзка със стопанските мероприятия на държавата, се наказва с глоба от 2 до 50 лв.

Чл.32, ал.1 Който не изпълни или наруши постановление, разпореждане или друг акт, издаден или приет от МС, ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 100 до 2000лв.;

Ал.2Който не изпълни или наруши акт по ал.1, свързан със счетоводното, данъчното, митническото, валутното или екологичното законодателство, ако деянието не съставлява престъпление, се наказва с глоба от 400 до 3000лв.;

Ал.3 когато държавен служител при изпълнение не изпълни или наруши задължения, произтичащи от актовете по ал.1 и 2, се наказва с глоба от 40 до 300 лв.;

Ал.4 Разпоредбата на предходните алинеи се прилага за нарушения от онези издадени или утвърдени от МС актове, които изрично се позовават на този член.

⁶ Дерменджиев, Ив., Д.Костов, Д.Хрусанов, цит.съч. (издание 1993 г.), с.279



състави на административните нарушения се съдържат в различни нормативни актове.

Съобразяването с „конкретното неправомерно деяние“ представлява индивидуализация.⁷ На практика става дума за съответствие на наказанието с всички характерни особеностите на деянието, за съобразяване с неговата обективна и субективна страна. Това е правилото и то е задължително. Изключенията са редки и тяхната практическа стойност не е голяма – чл. 28 и чл.29 от ЗАНН.

Необходимо е да обърнем внимание на индивидуализацията на наказанието. Тя е обусловена от няколко фактора.

На първо място наказанието се определя в границите, които са установени за съответното извършено нарушение. Това е началният момент при неговата индивидуализация. Задължение на наказващия орган е да класифицира деянието. Установеното правило в чл.27 от ЗАНН означава, че не може една санкция да се заменя с друга, независимо от степента на обществена опасност. Специални правила са установени за маловажни случаи. Изключение е направено за непълнолетните. То е предвидено поради специфичната особеност на личността – определена възраст – чл.15, ал.2 от ЗАНН.

За най-ниската санкция е предвиден праг. Той е установената в закона в долна граница за съответното деяние – чл.27, ал.4 и ал.5 от ЗАНН.

В чл.27, ал.2 са определени няколко принципни положения относно индивидуализацията на наказанието. Тежестта на нарушението се определя от обществената опасност и характера на засягането на реда на държавно управление.

Подбудите също имат значение за индивидуализацията. Те са непосредствено свързани с вината.

Освен тежестта на нарушението и подбудите, административният орган трябва да се съобрази и с останалите смекчаващи и отегчаващи обстоятелства.

⁷ Пак там, с.279

ЗАНН използва малко архаичния термин „имотно състояние“ на нарушителя, за да установи задължение за преценка на имуществото като индивидуализиращ елемент при определяне на наказанието. Не трябва да бъде поощряван стремежът на наказващите органи да установяват размер на санкцията около максималните нива, особено при глобите. Често пъти те се ръководят от фискални съображения или от желание да задоволят временни и конюнктурни интереси, а не от желание за обосноваване на наказанието. Може да се отпрати препоръка към наказващите органи да включват данни за имотно състояние на извършителя в наказателното постановление. Това ще даде яснота, дали наказанието е съобразено с материалните възможности на наказания.

Превъзпитанието като цел на административното наказание е насочено към нарушителя и цели формиране на друго отношение към обществото и държавата. В същото време има и възпитателно значение за останалите граждани. Предупредителният характер на административното наказание се отнася и до членовете на обществото.

В това се изразяват личната и генералната превенция. Първата се отнася до личността на нарушителя. Втората е по отношение на гражданите.

Законодателят предвижда възможност за контрол върху наложените административни наказания. В този смисъл ЗАНН установява обща клауза при оспорването им. Това е важна гаранция за тяхното законосъобразно и обосновано налагане.

Представеният до тук анализ на елементите и особеностите на административните наказания дава възможност да се даде определение и да се направят някои изводи.

4. Административното наказание е вид държавна административна принуда и израз на наказателната репресия на държавата, насочена срещу извършителя. Налага се за извършено административно нарушение и води до накръняване, стесняване или увреждане на негови материални или обществени интереси. Целта на административното наказание е да осъществи предупре-

дително и превъзпитателно въздействие върху нарушителя (лична превенция) и възпитателно и предупредително въздействие върху отделните граждани (генерална превенция).

5. Видовете административни наказания са уредени основно в ЗАНН. Има и такива, които са намерили своето място в други закони. Спецификата на материята, свързана с упражняването на правомощията на държавните органи, не позволява, поне за сега, да се намери друго законодателно решение за тяхното единно нормиране. През последните няколко години се правят опити за приемане на Кодекс на административните нарушения и наказания. Работят различни състави на групи от специалисти от теорията и практиката. Различните проекти се ориентират към сега съществуващата система от наказания. За сега наказанията са уредени в ЗАНН, в чл.13 – това са общественото порицание, глобата и временното лишаване от право да се упражнява дейност или професия.

Системата от наказания е резултат от условията – политически, икономически и обществени, при които е приет законът. От сегашна гледна точка тя изглежда архаична и необоснована, но според мен тя не е изчерпала своя потенциал.

Общественото порицание е поставено на първо място в чл.13 от закона. То се изразява в публично порицание на нарушителя пред трудовия колектив, където работи или пред организацията, в която членува – чл.14 от ЗАНН. Това е наказание, което има нематериален характер. То засяга социалната сфера на лицето. Чрез него същността на нарушението и репресивното действие на държавата стават достояниена най-близкия служебен или обществен кръг около нарушителя.

Независимо от това, че има изцяло неимуществен характер, не може да се приеме, че то е леко или е свързано с малки или несъществени неблагоприятни последици. Вероятно редица граждани биха предпочели глобата като парична санкция вместо тяхното нарушение да бъде оповестено. За непълнолетните това е единствен-

ното наказание. През последните години то е със силно ограничено приложно поле. Причината е в приоритета, който се дава на другите наказания и в занижената ефективност при неговото прилагане. Освен това се отделя по-голямо внимание на другите форми на административна принуда.

Тук следва да се поставят някои проблеми. Те са свързани с възможни и предстоящи промени на административноназателното законодателство и да се стигне до някои подобрения. Сегашната формулировка е архаична и произхожда от философията на тоталитарната и еднопартийната държава и за корпоративния характер на обществото. Той се изразява в това, че всички граждани трябва да бъдат обединени в някакви организации – партийни, професионални, профсъюзни – по месторабота или по местоживееене. Съществените помени в държавната и обществената структура предполагат преосмисляне на това наказание и на неговото изпълнение, на което ще се спрем по-нататък. То трябва да се запази и особено неговия публичен характер. Прилагането може да става чрез мастните или централните средства за масова информация, при спазването на определени правила⁸. Вероятно може да се обогати неговото предупредително и възпитателно значение. В последния към момента проект за кодекс за административните нарушения и наказания (работна група за периода 2012 г. – 2013 г., представен на официалната страница на Министерството на правосъдието, но невнесен в МС и в Народното събрание) административното наказание „обществено порицание“ е запазено. То се изразява в публично обявяване на извършеното нарушение, на наказаното лице и на наложеното му административно наказание, чрез Интернет страницатана наказващия орган, таблото за обявление на наказващия орган, или по друг подходящ начин, съобразно указаното в акта за налагане на административното наказание.

⁸ Лазаров, К., За създаването на ..., с.28.

Следващата санкция, установена в ЗАНН – чл.13, б. „б“ и чл.15 е глобата.⁹ Тя е наказание, което се изразява в плащане на определена парична сума. Поради измененията в социално-икономическата обстановка и динамиката на законодателството, тук вече не се използва установяването на конкретни суми.

Това е само имуществено наказание и то има само паричен характер. Не е възможно предоставяне на вещи или полагане на труд. По същество това е „парично вземане срещу нарушителя“¹⁰. Внимание заслужава правилото, което е предвидено в чл.15, ал.2 от ЗАНН. Тук е предвидено заменянето на административното наказание „глоба“ с „обществено порицание“ за непълнолетните извършители. Няколко са важните пунктове тук. На първо място става дума само за непълнолетни лица, които са осъществили административно нарушение. Освен това, за да се приложи това правило, трябва предварително да са извършени съответните процесуални действия и да се е стигнало до наказанието глоба. Тук не може да има преценка от страна на административнонаказващия орган – или глоба или обществено порицание. Правилото, което е установено от законодателя е, че не се допуска преценка, т.е. тук не става дума за индивидуализация, а за замяна на вече индивидуализирано и определено наказание с друго.

Временното лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност представлява според законното определение на чл.16 временна забрана за нарушителя да упражнява професия или дейност, във връзка с която е извършил нарушението. Законът е установил и срокове за това наказание.

Това наказание има имуществен и неимуществен характер. Първият произтича от невъзможността да се упражнява професия или дейност, за които наказаният има съответната квалификация и за които често пъти получава възнаграждение. Неимущественият

⁹ Чл.15, ал.1 Глобата е наказание, което се изразява в заплащане на определена парична сума. ал.2 По отношение на непълнолетните административното наказание глоба се заменя с обществено порицание.

¹⁰ Стоев, С., цит.съч., с.59.

характер се състои в това, че за определен кръг от хора става известно ограничаването на права на нарушителя, ограничаване на социални и трудови права, както и възможности за служебно израстване. Освен това превантивното значение на това наказание е много голямо. Налагането на това наказание има връзка с области, в които осъществяването на повечето дейности представлява повишена опасност за хората.

Предпоставките за налагане на това наказание са:

- за съответното нарушение да е предвидено такова наказание;
- нарушителят предварително да е получил право да упражнява някаква професия или дейност (т.е. той да е получил по установения ред квалификация и след това въз основа на установени показатели да е получил право да осъществява определена дейност);
- при упражняването на тази дейност да е извършено нарушение, т.е. да има връзка и зависимост.

Характерна особеност на това административно наказание е неговият временен характер. Това изрично е установено от закона, с оглед неговата специфика. То се осъществява през определен период от време и задължението за неговото изпълнение няма еднократен характер. С това се защитават интересите на личността на наказания, защото не може права да бъдат ограничавани безсрочно.

6. ЗАНН установява определени правила за налагането на административните наказания. За едно нарушение се налага само едно наказание. Този текст е приложение на установения правен принцип „non bis in idem“. Тази недопустимост се отнася и за наказанията по НК и за тези по ЗАНН. Тази теза има инормативно основание. В редица закони се използва класическата за правото фраза „... ако извършеното не съставлява престъпление“. Така се гарантира доминантният характер на наказването по НК.



Възможно е след извършването на административното нарушение да се наложи едно основно наказание и друго – с допълнителен характер – напр. отнемане по чл.20 и чл.21 от ЗАНН. Съществува и друга хипотеза – заедно с наказанието се прилага и принудителна административна мярка. В тези хипотези не се накръпява установеният принцип, който бе представен по-горе. Става дума за уплътняване на неблагоприятното въздействие спрямо нарушителя, съобразно характера на нарушението, условията при които то е извършено и особеностите на нарушителя.

ЗАНН определя, че ако с едно деяние са извършени няколко административни нарушения, то наложените наказания се изпълняват поотделно за всяко едно от тях. Тук е възприет принципът, че на всяко нарушение съответства наказание и не може да има приложение на нормите от НК за кумулиране на наказания и за съвкупност. ЗАНН възприема принципа на самостоятелната наказуемост.

Законът не допуска условното наказание. Тук не намират отнoшение правилата, които са установени в чл.66 и сл. от НК. Съществува и твърдението, че в ЗАНН е предвидена, макар и неофициално, но като законов текст, възможността за приложение на този принцип¹¹.

Тук е предвидено съществуването на едно допълнително наказание, което не е намерило своето място в чл.13. Това е отнемането по чл.20 от ЗАНН. По този въпрос становищата в литературата са различни. Според С. Стоев това не е конфискация, защото такава съществува като вид наказание по НК.¹² Отнемането е „административна конфискация” и е наказание, което засяга „имуществото на нарушителя и има в сравнение с другите административни санк-

¹¹ Стоев, С., цит. съч., с.67 и 68. Тук авторът твърди, че чл.28 от ЗАНН отразява „духа на целите, залегнали в института на условното наказване” – с.68. В този случай законът определя, че е възможно при маловажни случаи административнонаказващият орган да не наложи наказание, а да предупреди нарушителя, че при повторно извършване на нарушение да му бъде наложено административно наказание.

¹² Стоев, С., цит. съч., с.69. Тук авторът развива тезата, че това не е наказание, марка с превантивен и възстановителен характер.

ции субсидиарен характер¹³. Двете становища имат своите аргументи. Като че на сегашния етап на развитие на обществото следва да приемем като по пригодна към условията идеята, която е изразена във второто становище. Макар и с някои особености, това е наказание и то засяга имуществената сфера на нарушителя. То има някои особености, които са важни и го отграничават от санкциите, предвидени в чл.13 от ЗАНН.

Отнемането е субсидиарно. То не се налага като самостоятелно и първично наказание, а винаги е съпътстващо, т.е. заедно с някое друго. Освен това то е отделено от останалите, независимо от това, че ги допълва. То не може да бъде възприето като продължение на глобата, например, поради своя имуществен характер.

Освен това се отнася до вещи, които са собственост на нарушителя – чл.20, ал.1, чието притежаване е забранено – ал.2 и които са предмет на нарушението – ал.3. На отнемане подлежат и тези вещи, които са придобити в резултат на нарушението – чл.21. Отнемането е допустимо само при умишлено нарушение. Освен това законът предвижда и две ограничения. Не може самоволно административнонаказващият орган да определя такова наказание, а само когато това е предвидено в закона. При случаите, когато стойността на вещите явно не съответства на характера и тежестта на нарушението, отнемане не се допуска при условията на ал.1 и ал.3. Това ограничение не се спазва, ако изричен текст от закон или указ не предоставя конкретно такава възможност.

В заключение е необходимо да отделим внимание и на някои наказания, които не са предвидени в ЗАНН. Те намират своето място в специални закони и имат значение за нормалното функциониране на държавното управление в строго определени направления.

Особено значение от гледна точка на практическото приложение и на защитата на човешките права има задържането в поделенията на МВР за срок до 15 денонощия.

¹³ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит.съч., с.276

В Указа за борба с дребното хулиганство (УБДХ) става дума за административно нарушение, което законодателят е нарекъл „дребно хулиганство”. Според чл.1, ал.2 от този нормативен акт това е непристойна проява, изразена в употреба на ругатни, псувни или други неприлични изрази на публично място пред повече хора, в оскърбително отношение и държание към гражданите, към органите на властта или на обществеността или в скарване, сбиване или други подобни действия, с които се нарушават обществения ред и спокойствие, но поради своята по-ниска степен на обществена опасност не представлява престъпление по смисъла на НК¹⁴. Законодателят е посочил изрично състава на нарушението „дребно хулиганство” и е определил неговото съдържание. Конкретизирана е и разликата с престъплението по чл.325, ал.1 от НК и тя е в по-ниската степен на обществена опасност. При дребното хулиганство противоправното деяние е описано детайлно – неприлични изрази, оскърбително отношение и непристойни прояви – тук са посочени три групи изпълнителни деяния като възможни нарушения. При хулиганството като престъпление по НК (т.е. при престъплението) законодателят определя, че става дума за непристойни действия, изразяващи явно неуважение към обществото. Съществува и квалифициран състав, който е определен в чл.325, ал.2 от НК и се отличава от основния по ал.1 по признаци, чрез които се подчертава още по-високата степен на обществена опасност.

7. Извършването на административното нарушение и налагането на административно наказание за него са естествения процес, който отговаря на очакванията на обществото и представлява негативната реакция на държавата към това неправомерно деяние. Ако не е налице един от елементите на нарушението, то не можем да говорим за нарушение. Става дума за привидност. В други случаи е извършено нарушение, но законът определя обстоятелства, които

¹⁴ ТППВС на НРБ №2 от 29.06.1974 г., т.1,6.

не позволяват търсене на административнонаказателна отговорност и налагане на административно наказание.

На първо място е възможно извършителят да има имунитет. Уредбата се съдържа в чл.5 от ЗАНН. Става дума за чужденци, които имат специален статут, който изключва възможността да бъдат наказани по административен ред. Това става по правилата, които са установени от международното право при условията на взаимност.

Друг случай на отказ от образуване на административнонаказателно производство или неговото прекратяване е свързан със смъртта на нарушителя или изпадането му в трайно разстройство на съзнанието. Това законодателно решение изхожда от това, че административнонаказателната отговорност е лична, а последиците трябва да имат осъзнат характер.

Следващата хипотеза, при която има прекратяване на административнонаказателното производство или изобщо не се образува такава е изтичането на определени срокове. В теорията това е наречено „просрочие”.¹⁵ Отговорността престава да съществува, защото е изтекъл един определен срок, в който налагането на наказанието би изиграло своето действие – предупредително и възпитателно. По този начин, освен това се губи или поне става много невидима връзката между нарушението и наложеното наказание. Сроковете са различни в различните случаи. Това е едната хипотеза, която е уредена в чл.34 от ЗАНН.

Подобно е положението по последици, но различно по съдържание, разбира се е положението, което е уредено в чл.82. Тук е предвидено, че наказанието не се изпълнява, ако са изтекли определени срокове.

При изпълнение на неправомерна заповед не се носи административнонаказателна отговорност – чл.25 от закона. Това изключване е предвидено, защото подчиненият е длъжен да изпълнява по силата на йерархичната си зависимост заповеди, дадени по установения ред.

¹⁵ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д.Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, 5-то преработено и допълнено издание, Сиби, С., 2012 г., с.333

8. Близко до административното наказание стои имуществената санкция. Тя е предвидена в чл.83 от ЗАНН. Доколкото тя е свързана с неблагоприятните последици за юридически лица или еднолични търговци в това им качество, тя не представлява административно наказание в същинския смисъл. На първо място тя е свързана с неизпълнение на задължения към държавата. Освен това наказание може по нашето право да има само за виновно противоправно поведение, т.е. за съзнателна целенасочена дейност на физическо лице с определени качества.

9. Необходимо е да се направят някои разграничения. Първото е между административните нарушения и престъпленията, които се санкционират по НК. Границите между двете понякога са трудно уловими. В правната теория съществуват различия по този въпрос. Можем да приемем, че основен критерий се явява обществената опасност. В НК тя е определена като увреждане или застрашаване на държавния строй, личността, правата на гражданите – чл.10. В ЗАНН тя е представена като нарушение на установения ред на държавно управление.

Ще отбележим и някои разлики с принудителните административни мерки. При административните нарушения става дума за деяния, извършени като проява на виновно, противоправно поведение, за приложение на санкцията на правната норма, за налагане с правораздавателен акт – наказателно постановление. При принудителните административни мерки става дума за приложение на диспозицията на правната норма, т.е. за спазване на правило за поведение, за прилагане с индивидуален административен акт, за предотвратяване, преустановяване или възстановяване на определени противоправни положения и др.¹⁶

До тук разгледахме някои от най-важните проблеми на материалното административно право. Те представляват основата, върху която се крепи административното наказване.

¹⁶ Лазаров, К., Принудителни..., с.36 и сл.