

Глава 14.

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 „съвкупност (комплекс) от възпитателни, разяснителни и поощрителни средства за въздействие върху съзнанието и поведението“ 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.сър., 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 такава, 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 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.