

ПРИНУДАТА ОТ СТРАНА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА

(Част I)

д-р Младен Младенов

Въведение

Демократичното общество и Правовата държава очакват доброволно спазване на общите правила за поведение от всички правни субекти. Всъщност, правовите фундаменти са изградени върху предпоставката, че всички правни субекти – публични и частни – са добросъвестни и добронамерени. Гаранции в тази насока биха могли да се търсят от една страна в принципите на откритост, публичност, прозрачност, последователност и предвидимост¹ (осигурявани от публичната власт) и, от друга страна информираността, активността и оценката на рискове към ползи през призмата на здравословния интерес и разумния подход (*по принцип* присъщи на човешките индивиди).

При наличието на доброволното спазване на правилата, в зависимост от самия характер на съответното правоотношение, то или се потвърждава на ново основание или за нов срок на действие, или се видоизменя законосъобразно, или се прекратява поради правомерното му изчерпване (очакваният резултат е налице или не е възможен, поради което правоотношението е без правно основание). Както много ясно е отбелязано: „правото разчита на общото съгласие с неговите нормативни решения – да се постъпва според правото – без оглед на заплахите от принудително въздействие... Изпълнението на дълга и понасянето на бремето обещава придобиване на права и облаги. Или поне да отпадне обвързаността и заедно с това тревогата, която носи“².

Понякога обаче доброволното изпълнение по насрещните престации не е възможно или поради причина в едната, другата или двете страни по правоотношението; или поради обективни причини. В такъв случай, при частните правоотношение би трябвало да се отиде на нов маниер на постигане на

¹ Виж разпоредбите на чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България и чл.чл. 12 и 13 от Административнопроцесуалния кодекс.

² Михайлова, М. Правото – смисъл, сянка, противоположности. С., АИ „Проф. Марин Дринов“, 2001, с. 52.

насрещни волеизявления. В публичната сфера обикновено при такава ситуация се подхожда към съответните мерки на принудата. Правната наука приема, че „в публичното право санкцията е най-важната и съществена част от реализацията на основната правна норма. Тя е неразделен елемент от валидността на правото“³.

В domeйна на държавното управление за органите на власт не съществува възможност за преценка дали да бъдат изпълнени или не правилата, свързани с това управление. Те трябва да бъдат спазени *на всяка цена*. Точно поради тази причина една от възможностите за налагането им е по пътя на принудата, осъществявана от администрацията. Или, казано по друг начин – „за разлика от другите клонове на правото, където държавната принуда е изключение, неизпълнението или нарушаването на административните задължения по правило е свързано с определени санкционни последици“⁴.

Принудата съществува в природата, както и във всяко човешко общество. Сама по себе си, тя е универсален феномен, имащ социални, икономически, политически и други аспекти. Правните ѝ аспекти не са уникални, а съдържат в себе си характеристиките на всички проявления на това явление. Сама по себе си, принудата е свързана с насилие над друга осъзната или неосъзната воля, респективно – поведение, затова е *Act of duress* (англ. „Акт на принуда“).

Както бе маркирано и по-горе, от юридическа страна, принудата съществува както в частното, така и в публичното право. Не е възможно в краткия обем на настоящето изложение дори само да бъдат изброени типичните форми на принуда във всички отрасли на правото. Затова ще се следва формулираната тема относно изборът на институти на принудата от страна на администрацията.

Видно е, че на първо място става въпрос за държавна принуда, която се упражнява по силата на правомощия на публичната власт, т.е. темата не засяга принуда, осъществявана в частното право. На второ място, в частното право принудата може да е правомерна или не, докато в публичното право се обсъжда само и единствено правомерната принуда. На последно, трето място, тук ще се анализира само и единствено принудата от страна на изпълнителната власт (в най-широк аспект), без да се спираме на възможните аналогични правни инструменти в законодателната и в съдебната власт. Понеже полицейските органи и другите сходни на тях като правомощия са много специфична част от системата на органите на държавна власт, мерки-

³ Радев, Д. Философският нормативизъм в правото. С., Сиела, 2017, с. 199.

⁴ Йорданова, Р. Презумпцията в областта на административното наказване. // Адвокатски преглед, 2016, № 7.

те за принуда от тяхна страна също няма да бъдат предмет на настоящето изложение. Като „изключение на това изключение“ са разгледаните в настоящия текст мерки по ЗАНН.

Именно затова при развитието на тезата тук, думата „администрация“ ще се използва за обозначаване на всички органи на власт, действащи с изпълнително-разпоредителни и административнонаказателни правомощия, в това число и независимите регулаторни органи. За нормативен ориентир тук би трябвало да служат разпоредбите на § 1, т. 1 от Допълнителни разпоредби на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и чл. 47, ал. 1, б. „а“ и б. „б“ от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Налице са и въпроси от терминологично естество – дали става въпрос за мерки за административна принуда или принудителни административни мерки. На това е даден доста категоричен отговор в правната доктрина: „Административната принуда е родово понятие, като в доктрината се разграничават няколко вида, а именно – административни наказания, мерки на административно-процесуална принуда, мерки за предотвратяване на административни нарушения, мерки за преустановяване на административни нарушения и мерки за отстраняване на вредните последици от административните нарушения“⁵.

Това мнение е в контекста на категорично изказаното от други автори становище, че „административноправната наука е достигнала до следните най-общи белези на административната принуда: тя е външно психическо или физическо въздействие върху съзнанието и поведението на адресатите на административноправни норми; тя е правна принуда, понеже е уредена от правни норми; изразена е като вид на държавната принуда, осъществявана от държавни или приравнени на тях органи; тя е административна... [тя] се осъществява във връзка с развитието на извънслужебни отношения... съставна част от административния процес“⁶.

От изключителна ценност е изразеното мнение относно основанията (фактически и правни) за задействането на мерките за принуда от страна на администрацията: „По правило прибягването до принуда от страна на държавната администрация се свързва с обстоятелства, които я обосновават и предизвикват. Това могат да бъдат природни сили, човешко поведение, изменение в обстановката, при която действа органът на държавно управление и др. под... Действията на администрацията в тези случаи се налагат от добре

⁵ Зиновиева, Д. Принудителните административни мерки – прилагане, оспорване, изпълнение. Административно правосъдие, 2017, № 3.

⁶ Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. 5-то прераб. и доп. изд. С., Сиби, 2012, с. 364.

разбраната нейна функция по общественото управление и, за да предприеме тя някакво принудително действие, не е необходимо да бъде извършено непременно престъпление или административно нарушение... същински принудителни административни мерки, които са резултат на инициативата на органите на държавно управление, предприемана с оглед създадена и съществуваща обстановка. Именно тази обстановка дава основание на администрацията да реши дали да действа, кога да действа и как да действа⁷.

За да се избегнат възможните езикови спорове, в настоящето изложение ще се говори за мерки за принуда от страна на администрацията. Но дори и горните самоограничения по темата, с оглед на възможния обхват на изследването са недостатъчни. Българската правна система предполага множество (може би повече, отколкото е необходимо) мерки за административна принуда, предвидени в *специалните закони*. Затова те също трябва да се изключат от настоящия текст. За постигането на всички горепосочени цели при редуцирането на предмета на проучването, същото ще бъде концентрирано само върху институтите на принудата от страна на администрацията, визирани в ЗАНН.

Още тук обаче трябва да е налично изрично антрефиле за напомняне, че този нормативен акт е морално остарял, защото е бил създаден да урежда обществени отношения в други социални, политически, икономически и правни реалии.⁸ Всички негови последващи множество изменения и допълнения са едностранни, хаотични, несистематични и понякога – откровено нелогични. Запазени текстове от ретрограден, архаичен и фактически несъществуващ характер понякога правят разбирането и прилагането му невъзможно до абсурд. Тези и други подобни съображения от разнопосочен характер относно проблемите с разбирането и прилагането на ЗАНН са отразявани в доктрината.⁹ Застъпени са и други, по-вариативни мнения, например: „ЗАНН е... пример за добре обмислен и написан закон – фактът, че той действа близо 50 години, достатъчно говори за неговите качества. От друга страна обаче, обществените отношения днес са съвсем други и в редица свои части този закон вече не може добре да ги регулира“¹⁰.

⁷ Пак там, с. 349–350.

⁸ Законът за административните нарушения и наказания е обнародван в ДВ, бр. 92 от 28 ноември 1969 г.

⁹ Младенов, М. Закон за административните нарушения и наказания (нормативна рамка и съдебна практика). С., Институт по публична администрация, 2015, с. 5–6. http://www.ipa.government.bg/sites/default/files/laos-normativna_ramka_i_sadebna_praktika.pdf.

¹⁰ Из Дискусионен форум „Административно наказване“, Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“. // Адвокатски преглед, 2016, № 12.

Въпреки това, ЗАНН все още дава някаква базова систематика на основните институти в административнонаказателното право и процес. Едно от основните достойнства тук е не на самия нормативен акт сам по себе си, а на изключително богатата съдебна практика по прилагането му. Това определя почти цялостното наличие на отговори във връзка със правната догматика в тази правна сфера.

Типични мерки на принуда от страна на администрацията

Институтът на принудата от страна на администрацията (административната принуда) е обобщаващ термин за всички възможни юридически прийоми (способи, похвати, мерки, инструменти), чрез които администрацията може да наложи волята си (да упражни правомощието си) по съответното правоотношение, по което тя прилага съответните нормативни актове или чието изпълнение контролира¹¹. Именно двоичният характер на правно регулиране – приложението и контролът върху правоотношенията, предвидени в съответните нормативни актове, реферират към други правни институти на публичното право – компетентност на органа, правомощия, подведомственост, функции, задачи и т.н.

Българската правна наука условно прави подразделяне на две групи на мерките за въздействие от страна на администрацията. В този смисъл е отразено, че „санкционните механизми за противодействие на правонарушенията, които не разкриват достатъчно висока степен на обществена опасност, който да обуслови въздействието спрямо извършителите им посредством методите и средствата на наказателното право, биха могли да се подразделят на две групи, в зависимост от естеството си, на: административнонаказателни механизми за противодействие на административните нарушения – към тези категории механизми се отнасят въздействието спрямо нарушителя посредством методите и средствата на административното наказване – налагане на административно наказание и някои други мерки за въздействие (отнемане в полза на държавата на предмета, средството и придобитото от престъплението, в предвидените от закона случаи) и административноправни механизми за превенция на административните нарушения, за предотвратяване на вредните последици от тях или за ограничаване възможността на нарушителя да върши други нарушения – принудителните административни мерки“¹².

¹¹ Аргумент от чл. 47, ал. 1, б. „а“ ЗАНН.

¹² Панов, Л., Илкова, Р. Процесът по ЗАНН. С., Сиела, 2009, с. 140–141.

Според нормативната класификация на ЗАНН, институтите на принудата от страна на администрацията могат да се подредят в **три основни групи** (които по-нататък ще бъдат разпознаваеми чрез потъмнен текст).

Първата група институти на принуда от страна на администрацията се изразява в налагането на **административни наказания**. Законодателят е пределно ясен в чл. 13 от ЗАНН, че те са само и единствено три вида – обществено порицание, глоба, и временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност.

Още тук е мястото изрично да се отбележи, че при огромното значение на *Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО* (познат най-вече като GDPR), трябва да се отчита, че: „...регламентът борови с термина „административни наказания“, който по подразбиране включва в себе си две подобни категории – глоба и имуществена санкция. Това е автономното разбиране на регламента във връзка с административнонаказателната материя, през призмата на Правото на Европейския съюз“¹³.

De lege ferenda е удачно да се разшири картината с други, адекватни на съвременността административни наказания, каквито са познати например в други държави членки на Европейския съюз (ЕС) или на Европейското (Общностното) право. В този смисъл не може да не бъде споделено мнението, че „сферата на дейност на административните санкции е обект на значително въздействие от Правото на Европейския съюз. Правото на Европейския съюз е разширявало обхвата на административното санкциониране чрез добавяне на разнообразия от санкции към палитрата от санкции в националното право“¹⁴. Такива биха били временно отстраняване или недопускане до участие в дейности по съответните секторни политики, обществени поръчки, държавни помощи, концесии, публично-частно партньорство, кандидатстване за разрешения, лицензи и други подобни, невъзможност за сключване на административни договори и така нататък. По този начин би се осигурил един действителен богат избор на мерки за административна принуда от страна на администрацията, осигуряващ законосъобразно и мощно въздействие за спазване на законовия ред от страна на правните субекти в различни фактически и правни ситуации. Това е така, защото „администра-

¹³ Младенов, М. Административните санкции на основания от GDPR. // Вътрешен одитор, година XV, 2018, № 1 и 2.

¹⁴ De Moor-van Vugt, A. Administrative Sanctions in EU Law. // Review of European Administrative Law; Vol. 5, 5-41, 2012, № 1, p. 40.

тивните санкции имат значение не само от гледна точка на определящите правни принципи, но и защото правилната им категоризация диктува нивото на правните гаранции, които ще бъдат приложими към всеки един индивидуален казус“¹⁵.

В международното право, пряко приложимо за държавите членки на ЕС и за националната ни държава, например Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (позната като ЕКЗПЧОС или само ЕКПЧ), чрез тълкуването и прилагането му се достига до други класификации на мерките за принуда от страна на администрацията, различни от теоретичните и практически правни систематиките по българската правна система. Така например, съдебната практика приема, че „39. ...макар и мярката за отнемане на контролни точки да е възприемана от вътрешното (българското – бел. авт.) право като мярка с административна превантивна мярка и да не се отнася към наказателната материя, нужно е да се заключи, че нейният характер е санкционен/наказателен и разубедителен/въздържащ характер“¹⁶.

Но не само Правото на Европейския съюз, международното право и правните системи на държавите членки на ЕС дават възможности за разнообразия на административните санкции. Правната система на Руската федерация е добър пример за силна диверсификация на тези мерки за административна принуда. Например, основните административни наказания могат да бъдат: предупреждение; административна глоба; лишаване от специални права, предоставени на физическо лице, с изключение на право на управление на транспортно средство от съответния вид; административен арест; дисквалификация; административно преустановяване на дейността; задължителна работа.¹⁷

Макар и някои от тези мерки за административна принуда да не са напълно съвместими с европейския и националния правов ред, многостранният характер на тези санкции би трябвало да провокира и българския законодател да разсъждава в бъдещо време извън семплата към този момент нормативна вариантност на административните наказания в ЗАНН. За съжаление, нормописците на евентуално бъдещо законодателство удобно следват утвърдената класификация на трите вида административни наказания по чл.

¹⁵ Herlin-Karnelli, E. Is Administrative Law Still Relevant? How the Battle of Sanctions has shaped EU Criminal Law. Jean Monnet Working Paper 25/14. NY, NYU School of Law, p. 21. Достъпно на: www.JeanMonnetProgram.org

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), VARADINOV c. BULGARIE, (Requête no 15347/08), ARRÊT, STRASBOURG, 5 octobre 2017.

¹⁷ Статия 3.3.1. Основные и дополнительные административные наказания, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.12.2015, с изм. и доп., вступ. в силу с 15.01.2016).

13 ЗАНН, като удобно са ги възпроизвели в чл. 43 на проект на бъдещ нормативен акт¹⁸, претендиращ да уреди същите обществени отношения. Мотивите към законопроекта¹⁹ в частта си „регламентират се възможните видове административни наказания и тяхното съдържание“ *не могат да бъдат споделени*, защото е повече от очевидно, че „възможните видове административни наказания“ биха могли да бъдат и други.

Също така, би трябвало да бъдат отменени незабавно текстове като тези на чл. 95 от Закона за хазарта (ЗХ), който по един юридически фриволен начин декларира, че глобите и имуществените санкции по негови текстове се налагат независимо от санкциите, предвидени в други закони. Така разписано в закона, това правило е невалидно на две основания. Първо, ако се има предвид, че съставите на административните нарушения се разписват не само в този закон, но и в други, то е правно несериозно да се обръща внимание на контролните органи да прилагат и останалото законодателство. Второ, ако буквално се има предвид прилагането на различни законови разпоредби при една и съща фактическа обстановка, това би влязло в противоречие с постулата *non bis in idem* и така формулираната законова норма би била неприложима поради грубата ѝ колизия с правни принципи.

De lege lata съществуващите сега три вида административни наказания в момента се налагат с наказателно постановление, според изискването на чл. 53, ал. 2 ЗАНН. Изключенията са свързани само с наказанието глоба и в условията на явна маловажност и маловажност – налагане на глоба с квитанция или фиш в условията на чл. 39 ЗАНН. Проблемите при изборът на мярката за принуда тук се проявяват в избора на самата мярка, в избора на размера ѝ, в избора на осъществяването ѝ и т.н.

Например, съдебната практика отдавна е обърнала внимание на следното: „Недостатъчна активност се проявява при разкриване обстоятелствата, имащи значение за вида и размера на наказанието. Както съдилищата, така и административнонаказващите органи не полагат необходимите условия за събиране достатъчно доказателства относно обстоятелствата, при които е извършено нарушението, за подбудите и за имотното състояние на нарушителя. Има случаи, когато, независимо от липса на данни за имотното състояние на нарушителя, позовавайки се само на негови изявления, съдилищата намаляват глобите“²⁰.

¹⁸ Проект на Кодекс за административните нарушения и наказания, публикуван в интернет-страницата на Министерството на правосъдието (МП) на 8 декември 2015 година. <http://www.justice.government.bg/15/>

¹⁹ Мотиви към Проект на Кодекс за административните нарушения и наказания, публикувани в интернет-страницата на МП на 8 декември 2015 година.

²⁰ Из Постановление № 10 от 28.IX.1973 г., Пленум на ВС, По някои въпроси относно

Често проблемите възникват от комплексното им смесване, което ги усложнява още повече. Това е така, понеже налагането на административно наказание по същността си е осъществяване на санкцията на правната норма. Както казва доктрината, „по своето правно естество наказателното постановление не е административен, а правораздавателен (юрисдикционен) акт“²¹. Именно затова той е санкционен акт, а не административен *per se*. Неразбирането на *абстрактната цялостност на правната норма* – хипотеза, диспозиция и санкция със сигурност води до недобро правоприлагане.

Правната теория приема, че „санкцията... има евентуален характер, тъй като при правилното изпълнение... на правната норма, тя не се проявява в действителността. При това тя може да се състои или в образуването по силата на закона на едно ново правоотношение в полза на бенефициера на първото правоотношение, което не си е постигнало целта, или пък в принудителното изпълнение на обекта на правото, съдържанието на нормата в първото правоотношение“²².

Проблемът в избора на мярката се корени в явното неразбиране на администрацията на целите на наказването, много ясно разписани в чл. 12 ЗАНН. Съгласно нормативния текст, административните наказания се налагат с цел да се предупреди и превъзпита нарушителят към спазване на установения правен ред и се въздейства възпитателно и предупредително върху останалите граждани.

Доктрината е категорична, че „...при административното наказване главното е поправянето и превъзпитаването на нарушителя. И ако тази цел може да се постигне и със средствата на общественото въздействие, не само е правно възможно, но е и препоръчително заменянето на наказанието с мярка за обществено въздействие“²³.

Никъде в разпоредбата на чл. 12 ЗАНН не личи *фискален уклон* на държавната принуда от страна на законодателя. За съжаление, администрацията в почти 100% от случаите налага само и единствено глоби, като игнорира другите два вида наказания. Шокиращо е, че все повече представители на българската администрация *не са запознати*, че другите два вида наказания съществуват в систематиката на ЗАНН. Тоест, неизползването на „едно правно оръжие“ води до неговото „ръждясване, изоставяне, забравяне“.

практиката по дела с административнонаказателен характер.

²¹ Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес, С., Сиела, 2016, с. 473.

²² Ганев, В. Право и държавна принуда (Философско-правни бележки). – В: Неновски, Н. (съст.) Трудове по Обща теория на правото. С., АИ „Проф. Марин Дринов“, Сиби, 1998, с. 13.

²³ Лазаров, К. Актуални трудове. С., Сиела, 2017, с. 83.

Понякога и законодателят изпада в същия фискален уклон и създава законови разпоредби с нереалистично високи глоби. Такъв е примерът на чл. 9б, ал. 3 от Закона за хазарта (ЗХ), където е предвидено, че когато постъпленията от неразрешената хазартна игра надхвърлят 5 000 000 лв., глобата е от 1 000 000 до 3 000 000 лева. От чисто житейска гледна точка е почти невъзможно да си представим случай, при който физическо лице би имало постъпления от неразрешена хазартна игра в размер над 5 милиона лева. Това е така, защото извършването на хазартни игри и дейности предполага правно-организационни форми от тези, предвидени в чл. 4 ЗХ. Затова разпоредбите, предвиждащи глоби на физически лица за такъв тип дейности са нереалистични и като основание, и като размер в този прекалено завишен размер.

Проблемът често се крие в избора на размера на наказанието. Когато съответната административнонаказателна разпоредба например предвижда глоба от 500 лева, тази абсолютна сума обвързва администрацията и не ѝ дава възможност за избор. Но когато опцията е от 100 до 500 лева, е налице *широка ножица от множество избори*. Няма никакво рационално обяснение защо администрацията избира предимно минимума или максимума на наказанието, дори без да достига до средна равновесна точка. Но категорично трябва да се обори *лошата практика на администрацията* да налага наказания в размери на *естествени четни или нечетни цели числа*. Всъщност, законосъобразните избори тук – в рамките, определени от минимума и максимума на размера на наказанието – са всички горепосочени числа, но и всички нецели и незакръглени числа, намиращи се между двата нормативни ограничителя. Ефектът от наказанието би бил много по-силен при глоба в размер например на 113, 79 лева.

Това е така, защото на подсъзнателно ниво се задействат някои все още неизяснени напълно като действие процеси, но резултатите от тях водят в няколко направления. Първо, постига се въздействието на убедителност, защото *непълните и неправилни числа* се възприемат като *премислени и доказани*, тоест – аргументирани по същността си. Второ, *нечетните числа* влияят на подсъзнанието по-силно от четните такива. Трето и последно, те отново и отново се възприемат с *високо ниво на концентрация*, при последващо заплащане по банков път или кеш, при явната нужда от внимателното им възприемане, отразяване и следване. Трябва само да е налице мотивировка в наказателното постановление защо се избира именно този размер на глобата, основана на чл. 12 ЗАНН.

Парадоксално е, че към момента такава обосновка е почти и само формална, а ако се подходи по горния начин (абсолютно възможен и дори *изискуем* от сега действащото законодателство), то наказателните постанов-

ления на администрацията биха били много по-аргументирани, отколкото досега са.

По същия начин трябва да се подхожда и при хипотезите на чл. 16 ЗАНН. Там е посочено, че лишаването от право да се упражнява определена професия или дейност се изразява във временна забрана за нарушителя да упражнява професия или дейност, във връзка с която е извършил нарушението, като по принцип продължителността на това наказание не може да бъде по-малка от един месец и повече от две години. Едно наказание от една година, три месеца и седемнадесет дни би било в пъти по-убедително от *дори по-тежкото наказание* в максималния двегодишен срок. Отново ефектът е психологически – лесно запомняне, терзания относно всички възможни полски и по-тежки варианти, „загнезждането в съзнанието“ на неправилните календарни числа. Със сигурност тази мярка за принуда от страна на администрацията в много от случаите (когато става въпрос за професия или дейност, които са свързани с непрекъсваемост на работния процес) е в пъти по-убедителна и възпираща от каквато и да е глоба или имуществена санкция.

Точно тук обаче, администрацията може да очаква силно негативна и остро агресивна реакция от страна на нарушителя. Същият би могъл да прави опити да спекулира с конституционни аргументи за основни права и свободи. Затова трябва да се има предвид съдебната практика, която е формулирала следното: „54...професионалните перспективи не са над-поставени при публичните функции... легитимната цел на държавата е да гарантира лоялността на лицата, ангажирани с публични функции към опазването на обществения интерес. 53...няма никакво ограничение за професионални перспективи в частния сектор. 57...няма нарушение на чл. 18 във връзка с чл. 14 от Конвенцията“²⁴.

Единствено изборът на наказанието по чл. 14 ЗАНН не би могло да следва горните препоръки. Това е така, защото общественото порицание за извършеното нарушение се изразява в публично порицание на нарушителя пред трудовия колектив, където работи или пред организацията, в която членува, и не предполага количествен измерител. Неговото проявление е само и единствено еднократно, но в качествено отношение.

Тоест, изборът на размера на наказанието в два от трите възможни вида е от особена важност за неговите индивидуална и генерална превенция. Формалният извод не постига или не постига в достатъчна степен целите на наказанието по чл. 12 ЗАНН, за което същият е *незаконосъобразният избор*. Обратно, правомерният избор при два от трите инструмента за принуда

²⁴ Cour européenne des droits de l'homme, toisième section, NAIDIN c. ROUMANIE, (Requête no 38162/07), ARRÊT, STRASBOURG, 21 octobre 2014.

в горния смисъл е *аргументираният избор на неправилно число*, който е въздействащия върху правните субекти избор – в синхрон с целите на наказването по административнонаказателния закон.

Естествено, трябва да се преценява коя от трите наказателни мерки ще постигне по-силен ефект в конкретния случай. Администрацията почти не прави изследване на този въпрос, а действа „на конвейер“, налагайки само глоби. Напротив, здравата житейска логика показва, че например лишаването от правото за упражняване на търговска дейност е *много по-въздействащо* и при индивидуалната, и при генералната превенция, отколкото от една формална, ниска глоба. Също така наказанието обществено порицание е *крайно нежелано* от което и да е лице, което има нуждата от поддържането на *гражданска или професионална репутация*.

Отново обаче става въпрос за внимателна преценка и аргументация по нея на избора на административна принуда – нещо, което в момента администрацията почти не извършва, облягайки се на формално-юридическия възможен избор на предвидено в административнонаказателната разпоредба наказание – по вид и размер. Обратно – налагането на глоба на лице, което е явно без имущество и парични средства прави използването на административното наказание в този случай *несъразмерно, непреценено, неаргументирано, явно несправедливо и поради това – неправомерно*. В този случай останалите две мерки за административна принуда са единствените *остатъчни опции* за наказване.

Проблемът в избора на осъществяването на наказанието се изразява в това, дали същото да бъде наложено с наказателно постановление или с квитанция или фиш. Естествено, нормативните ограничители тук са налице – само при условията на чл. 39 ЗАНН. За съжаление, този текст *вече не се използва, макар и да е бил много популярен в миналото*, а законът си е все същият. Оправданията за това са хиляди, като повечето са *несериозни* – от липса на човешки ресурси за контролна дейност по места, неналичие на кочани за квитанции и фишове, до невъзможност за съществуването на явно малозначителни и малозначителни случаи на нарушения при „особено важния характер на правно регулиране“ точно пък в ресора на този орган на власт и неговата администрация.

Всъщност, понеже по смисъла на чл. 39 ЗАНН тези глоби се налагат от „овластените за това органи“, респ. – от „овластените контролни органи“ – и то на място – очевидно законодателят има предвид служителите на администрацията с контролни функции, а не административнонаказващият орган, който по презумпция е техен ръководител. Притежаването на правомощия за наказване е едно от най-силните инструменти в арсенала на която и да е публична длъжност. Нежеланието да се „преотстъпни“ същата на други лица

може да се корени и в множество други причини, но не е изключено това да е породено и от създаване или запазване на условия за корупционни практики.

Обратно, тоталният психологически ефект от наказването „на място“, в един последващ само от секунди и минути след нарушението момент е неоспорим от психологическа гледна точка. В почти всички житейски ситуации нарушителят *не оспорва нито нарушението, нито вината си, нито готовността да поеме отговорността за нарушението*. Точно това е пътят за реализиране на индивидуалната и генерална превенция по ЗАНН. Неследвайки го чрез тотално игнориране, администрацията извършва общо руиниране на законността.

Правната доктрина е дала своя отговор на част от горните въпроси, като е разгледала *принципа на бързината* в работата на администрацията, както следва: „Този принцип е типичен за административнонаказателния процес. Държавната администрация има интерес бързо и навременно да реагира на извършените административни нарушения, с което подпомага и укрепва спазването на установения административен режим в една или друга област на държавното управление. Принципът на бързината се разкрива в установените от закона... срокове... Налагането и изпълнението на наказанието след тези срокове прави наказателната репресия ненавременна, неполезна и неефикасна. Това би било равносилно на една формална и излишна санкция“²⁵. Това становище би трябвало да бъде напълно споделено не само от правната теория, но и от административната и съдебната практика, които в много случаи negliжират *пропускането на законоустановени срокове* от страна на администрацията, включително в строго формалния административнонаказателен процес.

Също така, трябва да се има предвид, че с оглед на принципите на последователност и предвидимост, важащи изцяло в публичното право, в административнонаказателния процес те са напълно приложими. В този смисъл, „значение имат не само актовете на органа, но и изявленията, които правят неговите служители“²⁶. Такива биха били всички съобщения, уведомления, изявления, обявления и други подобни, включително *некоригирането и неоспорването на публикации в медиите*, които не отговарят на изказаното от органа на власт и служители от неговата администрация.

Така например, след поредното природно бедствие, в централна медия е отразено следното: „Пътните полицаи правят реверанс към софиянци и

²⁵ Дерменджиев, И. Административно право. С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2005, с. 494.

²⁶ Пехливанов, К. Преходът от „меко“ към „твърдо“ право в публичното право – принципът на последователност и предвидимост. – В: Soft Law и съвременното право. С., Сиби, 2017, с. 195.

няма да налагат санкции за шофьорите, които управляват колите си с пукнати или счупени стъкла до края на месеца. Отделно от „Пътна полиция“ обявиха, че в случаите на счупени предни стъкла, които са подменени и нямат стикер да преминат годишен технически преглед, също няма да се налагат глоби²⁷. Няма данни при тази конкретна ситуация, породена от природни събития, да са налагани глоби за горните неизправности на моторните превозни средства (МПС). Ако обаче, въпреки изявлението на представители на администрацията и неоспорването му, бяха наложени такива санкции, те биха били незаконосъобразни поради противоречие с принципите на последователност и предвидимост. Налице е *правна търпимост към неналагане на санкции за определен срок*, породена от обективна невъзможност за отговаряне на законовите изисквания за изправност на МПС – непреодолимата сила на природното бедствие, съчетана с огромни мащаби и неспособност на сервизните предприятия да отстранят незабавно всички адресирани до тях неизправности.

В конкретния случай, макар и да няма достъп до официално изявление на органите на „Пътна полиция“, както и за неговата евентуална аргументация, би могло да се направи единственото законосъобразно заключение – понеже природната сила изключва вината на собственика на МПС, когато същото е в неизправност, наказания не трябва да се налагат – но само до един месец, в който се предполага, че собственикът е могъл *където и да е и по какъвто и да е начин* да е привел своята вещ в изправност, както изискват разпоредбите на Закона за движение по пътищата (ЗДвП) и Правилника за прилагане на Закона за движение по пътищата (ППЗДвП).

Енигма е също така и пълното неизползване на чл. 37, ал. 2 ЗАНН, който дава потенциалната възможност актове да могат да съставят и представители на обществеността, ако са овластени за това с нормативен акт. Очевидно е нужно *само и единствено* да е посочена такава хипотеза в нормативен акт, като същият дори не е нужно да бъде от законов порядък. Това означава, че дори с нормативен административен акт по смисъла на чл. 75 и сл. АПК може да дават правомощия на граждани (очевидно при ясно разписани критерии) да съставят актове. При явната маловажност/маловажност пак се отива на правилото за налагане на наказанието глоба чрез квитанция или фиш.

De lege ferenda във връзка с гореказаното добре би било в самия ЗАНН да се запише, че „актове за установяване на административни нарушения мо-

²⁷ Белчев, З., Кюмюрджиева, А. Без глоби за счупени стъкла. // Стандарт, 10.07.2014 г., достъпно на: http://m.standartnews.com/balgariya-obshtestvo/bez_globi_za_schupeni_stakla-245522.html

гат да съставят и лицата, които имат право на пенсия за осигурителен стаж и възраст²⁸ и които са придобили статут на студент²⁹, преминали въвеждащо обучение в съответната администрация“. Последното е *conditio sine qua non*, понеже всяка администрация има много специфични функции и задачи, съответно – прилага различни материалноправни разпоредби, нарушаването на което води до задействането на също толкова характерни административнонаказателни разпоредби. Ефектът от гледна точка на индивидуалната и генерална превенция би бил смазващ.

Първата категория лица – граждани, които до вчера са били активни участници в обществения живот, получават отново *пълния шанс да бъдат полезни* на обществото. Те са силно мотивирани именно от тази психологическа опция. Не трябва да се отрича и силно критичната им настройка към всякакъв вид нарушения, породена от житейския им опит. Повечето от тях биха вършили тази *общественополезна дейност* дори и без заплащане.

Втората категория граждани по презумпция са пълноправни лица, за които се предполага, че са *активни участници в социалния живот*. На тях пък трябва да се даде възможност да се реализират като *законосъблюдаващи и законоизискващи* граждани не само на теория, но и на практика. Всяко общество, което не използва пълния потенциал на всичките си граждани – като особено внимание трябва да обръща именно на горните две категории граждани – е неразвито гражданско общество и трудно би изградило реална, действена и пълнокръвна Правова държава.

Не може да бъде споделян подходът във вече посочения Проект на Кодекс за административните нарушения и наказания (КАНН), където в проекто-нормата на чл. 73, ал. 1 е записано, че актосъставител е органът, определен в съответния нормативен акт или от наказващия орган, в случаите, определени със закон. Ограничаването на кръга на актосъставителите само до органи на власт ненужно стеснява кръга от лицата, които биха могли да установят и отразят документално *факта на извършеното административно нарушение*. Такъв подход предполага наличие на органи на власт *навсякъде на територията под юрисдикцията на българската държава*, което е абсурдно очакване.

Вън от това, Мотивите към цитирания проект (виж по-горе) заявяват, че „непроменено остава положението, че като актосъставител може да действа органът, определен в съответния нормативен акт или от наказващия орган – в случаите, определени със закон“. Това означава, че нормописците на евентуалния бъдещ нормативен акт *игнорират напълно* другата възмож-

²⁸ Виж чл. 13, ал. 1, т. 2 от Кодекса за социално осигуряване (КСО).

²⁹ Виж чл. 67 от Закона за висшето образование (ЗВО).

ност по сега действащата разпоредба на чл. 37, ал. 2 ЗАНН – актове могат да съставят и представители на обществеността, ако са овластени за това с нормативен акт.

Може да се счита, че тази правна възможност не само трябва да бъде запазена, но дори и *разширена и детайлизирана*, с предложенията по-горе. Аргументацията в тази насока се черпи директно от чл. 2, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ), където е отразено, че цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция. Представителите на обществеността са част от народа и като такива *могат да упражняват държавната власт*. Част от тези възможности са и упражняване на държавна власт във връзка с установяване на административни нарушения. Поради тази обосновка, стесняването на кръга актосъставители само до органи на власт не само е неефективен правен прием, но и третиране на тази правна материя *по начин, който не е съобразен с конституционните разпоредби*.

Тук удачно би било да се следва нормативното разрешение на чл. 7, ал. 1 и 2 от Закона за държавните такси (ЗДТ), където е записано, че контролът по правилното определяне и събирането на таксите се провежда от ръководителите на съответните държавни органи и бюджетни организации и съдилищата. Тук актосъставителите могат да бъдат лица от различни държавни органи, бюджетни организации и съдилища. Законодателният подход правилно акцентира върху *ефективността на откриване и документиране на нарушенията*, а не на формалната компетентност на лицата, които извършват тази дейност. И това е така, защото за *видими нарушения* не се изисква кой знае каква специализация по съответната правна материя.

Като един особен случай на административно наказване би могло да се гледа на само-налагането на наказание чрез сключване на споразумение между нарушителя и административнонаказващия орган, изразил съгласие за това. Принудата от страна на администрацията се изразява в насрещното волеизявление за съгласие по отношение на вида и размера на санкцията. Понеже същата е от административен характер, компетентният орган е законоустановеният орган от изпълнителната власт, но вместо той да изрази автономната си воля относно наказанието, неговата воля съвпада с волята на нарушителя. Но със сигурност е налице властническо волеизявление на компетентен държавен орган и то се изразява в конкретен административен акт – решение, с което се одобрява или се отказва да се одобри споразумението. Този орган е горестоящ на органа, подписал споразумението наравно с нарушителя. По същността си е налице санкция в две от значенията ѝ – мярка против закононарушителя и потвърждение на двустранното споразумение от горестояща на сключилия същото орган административна инстанция.

Христоматиен пример в тази насока е първият³⁰ такъв законодателен подход в националното ни право, намерил своята систематика в разпоредбите на чл. 229а–229в от Закона за митниците (ЗМ). Текстовете указват, че до издаване на наказателното постановление, но не по-късно от 30 дни от предявяване на акта за установяване на митническото нарушение между административнонаказващия орган и нарушителя може да бъде постигнато споразумение за прекратяване на административнонаказателното производство за нарушения, освен в случаите, когато деянието съставлява престъпление. Споразумението се изготвя в писмена форма и отразява съгласието на административнонаказващия орган и нарушителя по следните въпроси: има ли извършено деяние, извършено ли е то от нарушителя и извършено ли е виновно, съставлява ли деянието митническо нарушение; какъв да бъде видът и размерът на наказанието; и т.н. Тоест, основните въпроси, които биха били разгледани в наказателното постановление са налице и тук.

Като всеки двустранен акт, споразумението се подписва от административнонаказващия орган и от нарушителя или от негов представител, изрично упълномощен за постигане на споразумение (достатъчно е този мандат да е общ, но няма пречка да е изричен – само за конкретното споразумение).

Налице е предварително условие за валидност, а именно – споразумението за прекратяване на административнонаказателното производство се одобрява, ако са спазени изискванията на закона и ако определените в него публични държавни вземания са заплатени или са обезпечени по депозитната сметка на съответното митническо учреждение.

С оглед на защита на правната сигурност, сроковете за издаване на наказателно постановление спират да текат от момента на образуване на съдебно производство по протест на прокурора до неговото приключване. Споразумението за прекратяване на административнонаказателното производство влиза в сила от датата на одобряването му и има последиците на влязло в сила наказателно постановление. Условно може да се каже, че то замества санкционния акт, издаден от администрацията.

Вторият³¹ подобен подход на българския законодател можем да открием в разпоредбата на чл. 415г от Кодекса на труда (КТ). Записът предвижда, че до издаване на наказателното постановление, но не по-късно от 30 дни от съставяне на акта за установяване на административно нарушение административнонаказващият орган и нарушителят могат да постигнат споразумение, освен в случаите, когато деянието съставлява престъпление. Преценка-

³⁰ ДВ, бр. 37 от 2003 г., в сила от 1 юли 2003 година.

³¹ ДВ, бр. 108 от 2008 година.

та за престъпния характер на деянието е процесуална пречка за подход към евентуално споразумение.

Споразумението се подписва от административнонаказващия орган и от нарушителя или от негов изрично упълномощен представител. Споразумението се одобрява, ако: са спазени изискванията на закона, и ако определената с него глоба или имуществена санкция е заплатена или обезпечена по сметка на контролния орган. Законното изискване за заплащане или обезпечаване на сумата е много разумен законодателен подход към *предварително уверение за добросъвестност* – нещо, което споразумението по начало предполага *в бъдеще време*. Тук обаче темпоралният аспект за тази очаквана добросъвестност е променен, за да бъде защитена правната сигурност.

В случаите, когато споразумението не бъде одобрено, административнонаказващият орган издава наказателно постановление, защото *неформалният подход не се е развил докрай и се връща към формалния подход* като единствен краен вариант.