

# ТРИ КРИТЕРИЯ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ НА БЪДЕЩИЯ АДМИНИСТРАТИВНОКАЗАТЕЛЕН КОДЕКС

Д-р Младен Младенов\*

Периодично в медийното пространство се появяват кратки загатвания, че „проектът на бъдещия Административнонаказателен кодекс“ „е готов“, „се обсъжда“, „ще бъде внесен за приемане“ и т.н. Към настоящия момент обаче актуална информация от страна на отговорните за проекта лица или институции не е налице, или поне не е публикувана в достъпните за широката публика източници на информация – например в интернет. Наличната информация или е стара (от 2007 година), или е фрагментарна (само откъслечни коментари или виждания по тематиката).

За пореден път наблюдаваме едно от „заболяванията“ на българското „нормотворчество“ – липса на

## Review

The first criterion for the establishment of actually working Administrative and Penal Code is the openness (publicity, transparency) of the process of drafting, discussing, putting forward, coordination and voting of the bill of this eagerly awaited regulatory piece of legislation. The second criterion for its efficiency is the consistency with the acting legal pillars in the Republic of Bulgaria, such as the national legislation, EU legislation and international contracts that make part of the domestic law of the country. The third criterion is the well-written, reasonable and adequate administrative policy mainly with regard to short and efficient proceedings for determination of administrative violations, imposition, appeal and enforcement of administrative punishments.

\* Младен Младенов е юрист, магистър по публични финанси. Доктор по политология. Преподава в Нов български университет и в Института по публична администрация. Консултант в публичния сектор. Професионалната му биография е свързана с адвокатурата, съдебната система и държавната администрация.

прозрачност на процеса, свързан с предлаганите като бъдещи общи норми на поведение текстове в проект на нормативен акт. Тази порочна практика открай време е свързана със следните характеристики: първо, „съставителите“ обикновено са едни и същи лица, „припознати като авторите“, като обикновено те нямат много общи срещи с практиката или са имали практически опит много отдавна в миналото; второ, тези „съставители“ най-често „стъпват“ на сега действащите нормативни разпоредби, като не съобразяват проектонормите с настоящите реалности; трето, ако те би трябвало да действат колективно (например – като работна група по проекта на нормативен акт), няма никакви индикации те да провеждат реални и задълбочени обсъждания, а ако въобще има такива – усещането е, че те са формални; четвърто – като принцип ангажиментът на „съставителите“ с „проекта“ се разтяга невъобразимо дълго във времето (с години, а понякога – с десетилетия). Странно как обществото и държавата могат да си позволят такава неефективна дейност (за финансирането на която най-вероятно се отделят публични средства).

Впрочем изискването за откритост при изработването на проект на нормативен акт е закрепено императивно в чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове. Едва ли „съставителите“ на проекта не са запознати с това изискване на един от основните закони след Конституцията. Искрено се надяваме те и да се съобразят с него.

Затова *първият критерий* за един действително работещ бъдещ Административнонаказателен кодекс е **откритост (публичност, прозрачност)** на процеса на изработването, обсъждането, внасянето, съгласуването и гласуването на проекта на този очакван от практиката нормативен акт.

Разпокъсаността и хаотичността на българското законодателство през последните две десетилетия е общоизвестен факт на практикуващите юристи и поради това не се нуждае от доказване. Разбира се, налице са и обективни причини за това – например динамиката на политическите, обществените и икономическите процеси в страната, така също съобразяването на българското законодателство с международноправни актове, по които Република България е страна, както и с хармонизирането на българското право с правото на Европейския съюз (правото на Европейските общности). Обективните причини обаче са факт, но не и оправдание за слаб нормотворчески процес. Съгласуваността, хомогенността, непротиворечивостта и стабилността на писаното право са основни характеристики на правовата държава. Бъдещият Административнонаказателен кодекс би трябвало да отчита цялото действащо българско законодателство (както и административната и съдебната практика по прилагането му), макар и подходът е именно с този очакван нормативен акт някои от действащите правни постановки да бъдат отменени, изменени или допълнени. Със си-



гурност обаче трябва да се преценят много внимателно следните релации между бъдещия Административнонаказателен кодекс с: Административнопроцесуалния кодекс (тъй като административното наказване е присъща част от работата на администрацията, както и издаването на индивидуални и общи административни актове), с Гражданския процесуален кодекс (поради традиционните за българското законодателство препратки към този действително широкообхванат процесуален закон), с Наказателнопроцесуалния кодекс (относно съответствието на административнонаказателната към общата наказателна политика и обратно), и не на последно място – с всички кодекси и закони, в които съществуват административнонаказателни разпоредби (почти всички действащи нормативни актове от законов порядък, с малки изключения).

От горното може да се изведе **вторият критерий** за ефективност на бъдещия Административнонаказателен кодекс – **съответствието** му с действащите в Република България правни корпуси (без да навлизаме в теоретични спорове, най-общо казано: националното право; правото на Европейския съюз; международните договори, които стават част от вътрешното право на страната).

Не само юристите в България, не само всеки български гражданин, но дори всеки един чужденец, попаднал и за един ден в страната, са убедени в липсата на работеща административнонаказателна политика. Без значение е в коя област на обществото и икономиката се нарушават съответните правила, контролните органи или не действат, или действията им остават без реален резултат. Затова цялостната административнонаказателна политика трябва да бъде адекватна, например – действието на административнонаказателните разпоредби по отношение на лицата. Понастоящем не само реалностите са коренно различни от тези при съставянето и приемането на сега действащия Закон за административните нарушения и наказания, но те се основават и на висши ценности на Европейския съюз, като: свободно придвижване на хора, свободен трансфер на капитали, свободно предоставяне на услуги и свободно придвижване на стоки. Именно поради тези причини най-нормалната хипотеза е „нарушителите“ да попаднат в ситуация, при която извършват нарушение в чужбина, наказуемо по българските закони, и то – засягайки интересите на българската държава (например нарушаване на фискалната дисциплина). Тук дори без значение за законодателя би трябвало да е въпросът тези юридически лица или еднолични търговци дали са със седалище в Република България или не (дали са резиденти или не), съответно – дали са български граждани или не (с постоянен адрес или не в страната). Въпросът се отнася единствено до характера на увреждането и наказуемостта на действието по българските закони. Интересите на българската държава трябва

ва да се защитават независимо от глобализиращия се свят. Настоящата аргументация е насочена към прецизно дефиниране още в началото на проекта на кодекс на кръга на административнонаказателноотговорните субекти. Като втори пример бихме могли да посочим бързината на процеса по административно наказване. Не само действащият Закон за административните нарушения и наказания, но доколкото има информация – и проектът на Административнонаказателен кодекс предвиждат една тромава процедура по установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания. Нито предвиденото бързо производство в проекта на кодекс, нито споразумението между органите и нарушителя решават кардинално нуждата от неотменимост и бързина на налагане на административните наказания (действие на принципа „Закъснялата справедливост не се възприема като справедливост“). За дисциплинирането на обществото и гражданите към спазване на общите правила за поведение би трябвало да се приеме един бърз и категоричен административнонаказателен процес (разбира се, с осигуряване на нарушителя на всички възможности за право на защита). Като идеи можем да посочим – повисоки размери на глобите, налагани с квитанция или фиш; принципът – „плащането като задължителна процесуална предпоставка за активната легитимация за упражняването на право на жалба“; денонощни съдебни състави по административнонаказателни дела (без значение дали ще бъдат в районните или в административните съдилища – по преценка на законодателя). Съставителите на проект на кодекс би трябвало да са ползвали и се надяваме, че ползват чуждестранната практика по административното наказване, защото са налице достатъчно правни и административни системи, от които можем да заимстваме добра и работеща практика.

Оттук можем да изведем и *третия критерий* за един действително работещ бъдещ Административнонаказателен кодекс – **добре разпосана, разумна и адекватна административнонаказателна политика** (най-вече по отношение на: кратките и ефективни производства за установяване на административните нарушения, налагане, оспорване и изпълнение на административните наказания).

Разбира се, горните идеи, изразени с трите критерия за ефективност на бъдещия Административнонаказателен кодекс са само основни изисквания за неговата резултатност. Затова те не претендират за всеобхватност и задълбоченост. Надеждата е, че бъдещият Административнонаказателен кодекс може да положи основата на правните инструменти, с които общите правила за поведение в Република България ще се спазват доброволно, под угрозата за незабавна, премерена, точна, адекватна и неотменима реакция от страна на съответните контролни и наказващи органи, че неспазването им води до едно действително ефективно административно наказване.