



## УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО/ IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION

### „НАКАЗАТЕЛНИЯТ ПОТЕНЦИАЛ“ НА НЯКОИ ПРИНУДИТЕЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ

*Мирослава Чифчиева*

### THE “CRIMINAL POTENTIAL” OF SOME COERCIVE ADMINISTRATIVE MEASURES

*Miroslava Chifchieva*

**Abstract:** *The present article discusses the question about the main differences between coercive administrative measures and administrative penalties as manifestations of administrative coercion. Emphasis is placed on the issue of the „criminal potential” of some specific coercive administrative measures, which regardless of the qualification of the law, are essentially administrative penalties.*

**Keywords:** *coercive administrative measures; administrative penalties; “criminal potential” of some coercive administrative measures.*

Принудителните административни мерки и административните наказания като проявни форми на административната принуда представляват външно въздействие върху съзнанието и поведението на адресатите на административноправните норми. „Чрез неблагоприятни последици от морално, материално или физическо естество се въздействува върху тяхната воля, за да бъдат принудени те било да извършат нещо, предписано от тези норми, било да се въздържат от действия, забранени от тях.“<sup>1</sup>

Принудата, която се осъществява чрез принудителните административни мерки и административните наказания обаче не е една и съща. Макар и проявни форми на една и съща принуда, между принудителните административни мерки и административните наказания има съществени различия. Различни са не само основанията за активиране и редът за прилагането им, но и непосредственото предназначение, актовете, в които се обективират самите мерки (а и дейността, израз на която са тези актове), както и редът за защита срещу тях.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Лазаров, К. Принудителни административни мерки. София: Наука и изкуство, 1981, с. 17; Димитров, Д. Административно право. Обща част. София: Сиби, 1993, с. 177.

<sup>2</sup> Лазаров, К. Цит. съч., с. 57; Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право на Народна република България. Обща част. София: Наука и изкуство, 1957, с. 264; Стайнов, П. Принос към изучаване ролята на убеждаването и на административната принуда в социалистическата държава. *Известия на Икономическия и правния институт*, БАН, 1951, № 1–2, с. 160 – в статията акад. Стайнов посочва, че

## 1. Принудителни административни мерки и административни наказания – предпоставки за прилагане и предназначение

Единственото основание за налагане на административно наказание е осъществяването на административно нарушение, т.е. на такова деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавно управление<sup>3</sup>, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание. За разлика от тях, принудителните административни мерки се прилагат не „заради“, а „по повод“, „във връзка“ с административното нарушение. Те са една, така да се каже, „временна, попятна оценка на правонарушението“<sup>4</sup>, поради което могат да бъдат активирани и при липсата на обективно реализирано в действителността неправомерно деяние. Наличието на опасност от осъществяването му е достатъчно основание, за да бъде приведена в действие принудата<sup>5</sup>. Принудителните административни мерки могат да бъдат приложени и във връзка с редица други отрицателни явления, субсумиращи обективните признаци на престъпления, граждански и дисциплинарни правонарушения, а в определени случаи – и във връзка със събития<sup>6</sup>.

Не само основанията, но и предназначението на принудителните административни

мерки и на административните наказания е различно. Макар и по своите насоченост и цели да са подчинени и да обслужват борбата срещу административните нарушения и престъпленията, принудителните административни мерки не са израз на юридическа отговорност<sup>7</sup>. Тяхната основна цел не е наказването на дееца, а напротив – стимулирането на положителни действия от негова страна, за да не се стига до наказване. Прилагането на принудителните административни мерки е насочено към бъдещето, към осигуряване предстоящото и до момента незавършено изпълнение на повелението, съдържащо се в правната норма. Това е административният момент в тази принуда, който не изисква наличието на вина като предпоставка за нейното реализиране<sup>8</sup>.

Административното наказание от своя страна стимулира бъдещо правомерно поведение, то не е насочено към изпълнение на неизпълненото задължение. То се отнася за нещо, станало в миналото, което като неправомерно се последва от санкция – възмездие. Това е наказателно – правораздавателният момент в осъществяването на административната отговорност<sup>9</sup>. Непосредствената цел на административното наказание е да осъществи предупредително и превъзпитателно въздействие върху нарушителя (лична превенция) и възпи-

---

„самите закони правят разлика между административни мерки, т.е. мерки на принуда от предпазен или от чисто изпълнителен вид и административни наказания, но вече като възмездие за извършени административноправни нарушения“; вж. още и Реш. № 8291/19.06.2018 г. по адм.д. № 12791/2017 г. на ВАС; Реш. № 6323/15.05.2018 г. по адм.д. № 6446/2017 г. на ВАС; Реш. № 11910/10.11.2015 г. по адм.д. № 3466/2015 г. на ВАС.

<sup>3</sup> **Сивков, Цв.** Административно наказване. Материалноправни и процесуални проблеми. София: Софи-Р, 1998, с. 37 – Според проф. Сивков „административните нарушения на практика представляват посягателство не само срещу реда на държавно управление, а въобще срещу жизнените интереси на отделни граждани или групи хора“. Това становище следва да бъде изцяло споделено.

<sup>4</sup> **Лазаров, К.** Цит. съч., с. 61; Реш. № 7809/12.06.2018 г. по адм.д. № 4606/2017 г. на ВАС, VII отд.

<sup>5</sup> Реш. № 1809/26.02.2002 г. по адм.д. № 7656/2001 г. на ВАС, IV отд.; Реш. № 10054/20.07.2010 г. по адм.д. № 16554/2009 г. на ВАС; Реш. № 7803/26.06.2008 г. по адм.д. № 11325/2007 г. 5 – чл. с-в, I колегия.

<sup>6</sup> **Лазаров, К.** Цит. съч., с. 45–55; **Димитров, Д.** Административно право. Обща част, София: Сиби, 1993, с. 196–199; в тази връзка вж. още Manual on human rights and the environment, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, First edition, 2006; Second edition, 2012, 7–196. [https://www.echr.coe.int/Documents/Pub\\_coe\\_Environment\\_2012\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_Environment_2012_ENG.pdf); Решение от 22.03.2008 г. на ЕСПЧ по делото Будаева и други срещу Русия (Budayeva and Others v. Russia).

<sup>7</sup> **Лазаров, К.** Цит. съч., с. 55–59; Реш. № 8291/19.06.2018 г. по адм.д. № 12791/2017 г. на ВАС; Реш. № 6323/15.05.2018 г. по адм.д. № 6446/2017 г. на ВАС; Реш. № 11910/10.11.2015 г. по адм.д. № 3466/2015 г. на ВАС; Реш. № 2597/22.02.2013 г. по адм.д. № 14754/2012 г. на ВАС.

<sup>8</sup> **Димитров, Д.** Цит. съч., с. 196–199.

<sup>9</sup> **Стайнов, П., А. Ангелов.** Цит. съч., с. 282–283.

тателно и предупредително въздействие върху останалите граждани (генерална превенция)<sup>10</sup>. То е израз на държавната наказателна репресия и се явява като мярка за възмездие, предупреждение и превъзпитание по отношение на лицето, което с поведението си – с действието или бездействието си, е извършило административно нарушение<sup>11</sup>.

В същото време трябва да се отбележи, че и принудителните административни мерки „не са без всякакво отношение към общественото желаното преустройство на съзнанието на правонарушителя“<sup>12</sup>. Вярно е, че това е една по – далечна, крайна цел на мярката, но тя в никакъв случай не бива да бъде подценявана. Чрез прилагането на съответната принудителна административна мярка се осъществява превенцията срещу „нежелания резултат и защитата на обществения интерес, както и превъзпитанието на нарушителя към спазване на установения правов ред“<sup>13</sup>. Благодарение на нейното предупредително и възпитателно въздействие до цялостна реализация на изна-

чално предприетото неправомерно поведение не се стига, а дори и да се е стигнало, то бива своевременно преустановено.

Фактът, че принудителните административни мерки не са санкции, прави възможно кумулирането им с административното наказание. Т.е. няма нормативна пречка за едновременното прилагане на принудителна административна мярка и налагане на административно наказание по реда на ЗАНН.<sup>14</sup> В тези случаи административният акт, с който се прилага съответната принудителна мярка и правораздавателният акт, с който се налага административното наказание имат общ правопораждащ юридически факт – допуснатото правонарушение. Всеки от тях обаче има различно предназначение и самостоятелни правни последици, поради което не се касае за дублиране на административна отговорност като вид юридическа отговорност за правонарушения<sup>15</sup>. Едновременното прилагане на принудителната административна мярка с административното наказание не води до нарушаване на принци-

<sup>10</sup> **Сивков, Цв.** Цит. съч., с. 51. Точно защото основната цел на административното наказание е да поправи и превъзпита нарушителя, законодателят е предвидил хипотези, като материалноправната хипотеза на „маловажен случай“ при наличието на които нарушителят може да бъде освободен от административнонаказателна отговорност, стига постигането на тази цел да е възможно с други средства. При принудителните административни мерки въпросът за приложението на чл. 28 ЗАНН не стои. – в тази връзка вж. ТР № 1/12.12.2007 г. по тълк. д. № 1/2007 г. на ОСНК на ВКС; Реш. № 1258/30.01.2019 г. по адм. д. № 9624/2018 г. на ВАС, VIII отд.; Реш. № 244/08.01.2019 г. по адм. д. № 9041/2018 г. на ВАС, VI отд.; Реш. № 14799/30.11.2018 г. по адм. д. № 1310/2018 г. на ВАС, VII отд. Неприложима спрямо института на принудителните административни мерки е и разпоредбата на чл. 29 ЗАНН, съгласно която в случаите на маловажни нарушения, извършени от непълнолетни, административнонаказващият орган изпраща съставения акт на Местната комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (МКББПМН) за налагане на мерки от възпитателен характер – вж. повече за замяната на административнонаказателната отговорност с обществена отговорност пред МКББПМН в **Стоев, С.** Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. София: Наука и изкуство, 1975, с. 106; вж. повече за освобождаването от наказателна отговорност на непълнолетните – **Стойнов, Ал.** Наказателно право. Обща част. София: Сиела, 1999, с. 129–131.

<sup>11</sup> **Ангелов, А., Ив. Дерменджиев, Г. Костадинов.** Административно право на Народна република България. Обща част. София: СУ „Св. Климент Охридски“, 1967, с. 424.

<sup>12</sup> **Лазаров, К.** Цит. съч., с. 59.

<sup>13</sup> Реш. № 2314/18.02.2013 г. по адм. д. № 7835/2012 г. на ВАС, V отд.

<sup>14</sup> Реш. № 11165/27.10.2015 г. по адм. д. № 15757/2014 г. на ВАС – Съчетаване е възможно между преустановителните и възстановителните мерки, и административното наказание. Не може да има съчетаване на превантивна мярка с административно наказание, предвид факта, че превантивната мярка се прилага в случаите на опасност – явна и несъмнена, а понякога и потенциална, от нарушение, т.е. правонарушение в обективната действителност все още не е извършено.

<sup>15</sup> Реш. № 11165/27.10.2015 г. по адм. д. № 15757/2014 г. на ВАС; Реш. № 5729/03.05.2010 г. по адм. д. № 399/2010 г. на ВАС.

па *Ne bis in idem*<sup>16</sup>. И Върховният административен съд в Решение № 4977 от 08.04.2011 г. на ВАС по адм. д. № 2062/2011 г., 5 – членен състав е имал повод да се произнесе, че „производството по налагане на принудителна административна мярка и това за реализиране на административнонаказателна отговорност са различни, възникват при различни предпоставки и не са обусловени едно от друго, поради което решението относно административнонаказателната отговорност няма значение за принудителната мярка и съответно не може да обоснове отмяната ѝ“<sup>17</sup>.

От изложеното дотук е видно, че принудителните административни мерки, макар и да засягат направо, пряко и непосредствено правната сфера на своите адресати чрез ограничения, и макар често да се прилагат редом с административните наказания, не са наказания. Като система от мерки и действия на компетентните административни органи, те осигуряват изпълнението на установените в правните норми задължения без да санкционират, без да търсят вина и възмездие.

## 2. „Наказателният потенциал“ на някои принудителни административни мерки

На пръв поглед законодателят ясно прокарва разликата между принудителните административни мерки и административните наказания в ЗАНН, където в отделни раздели се говори за административни наказания (раздел 2 на глава втора) и принудителни административни мерки (раздел 3 на същата глава).<sup>18</sup> Прави това и в специалните закони, в които урежда отделните състави на принудителните административни мерки и административните наказания, съобразно обществените отношения, които те регулират.

Вероятно обаче заради силната взаимовръзка помежду им, законодателят поня

кога „прекращва границата“ и натоварва някои принудителни административни мерки с особен, неприсъщ на тяхната природа, наказателен потенциал. Още през 80-те години на миналия век проф. Стоев отбелязва, че „сходството между мерките за принуда и административните санкции в теорията и практиката доведе до превръщане в дискуссионен характера на много от посочените в специалните закони принудителни административни мерки, считани от някои автори у нас като „скрити административни наказания“, или по форма мерки за принуда, а по същество административни наказания.“<sup>19</sup>

Така въпросът за „наказателния потенциал“ на някои принудителни административни мерки се превръща в един от дискуссионните в края на миналия век. Проф. Дерменджиев отбелязва, че определени принудителни административни мерки, независимо от квалификацията на закона, са административни наказания по своето естество.<sup>20</sup> Проф. Дерменджиев посочва като „истински административни наказания“ мерките по чл. 39 от Закона за народната милиция (отм.): забрана за напускане на местоживеенето, а за лицата, които нямат постоянно местоживеене – забрана за напускане на определено населено място за срок до шест месеца и поставяне под административен надзор, както и голяма част от предвидените в чл. 42 от Закона за движение по пътищата (отм.) „принудителни административни мерки“<sup>21</sup>. Според проф. Дерменджиев и „отстраняването от строеж“ с мотивирана заповед по реда на чл. 174, ал. 1 от Закона за териториалното и селищно устройство е наказание, допълнителна санкция към главното административно наказание „глоба“. Тези мерки, според проф. Дерменджиев, се явяват преки последици на извършеното ад-

<sup>16</sup> Чакърва-Димитрова, И. Възникване на „non bis in idem“ – принцип, право и задължение. // *De jure*, 2014, № 1, с. 58.

<sup>17</sup> Реш. № 9046/20.06.2013 г. по адм. д. № 4555/2013 г. на ВАС, 5 – чл. с – в, II колегия; Реш. № 9046/20.06.2013 г. по адм. д. № 4555/2013 г. на ВАС, 5 – чл. с – в, II колегия; Реш. № 11910/10.11.2015 г. по адм. д. № 3466/2015 г. на ВАС, VII отд.

<sup>18</sup> Лазаров, К. Цит. съч., с. 56; Реш. № 2597/22.02.2013 г. по адм. д. № 14754/2012 г. на ВАС.

<sup>19</sup> Стоев, С. По някои актуални въпроси на административните нарушения и наказания. // *Социалистическо право*, 1982, № 3, с. 24.

<sup>20</sup> Дерменджиев Ив. Административни нарушения и наказания. Процесуалноправен режим. София: Наука и изкуство, 1981, с. 157.

<sup>21</sup> Пак там, с. 159.

министративно нарушение и осъществяват ефекта на държавната наказателна репресия. „При известни условия дори, въпросните мерки се приемат от наказаните лица като по – тежки от основното наказание.“<sup>22</sup> Дава например с принудителната административна мярка по чл. 42, т. 7 ЗДВП, с която контролните органи могат „да отнемат завинаги свидетелството за управление на моторно превозно средство на водач, който в продължение на 5 години е наказан за управление на моторно превозно средство за употреба на алкохол, или за престъпление, извършено в пияно състояние общо три пъти“. На практика „принудителната мярка“ отнемане на свидетелството за управление има характер на наказание, което „юридически и фактически води до лишаване на водача от правото му да управлява МПС завинаги“. Дори и разглеждана като наказание обаче, тази мярка, според проф. Дерменджиев, се явява прекалено тежка, в разрез с основните принципи на наказателното право, според които наказанието „се приема и оформя като временна мярка и основната му цел е да поправи и превъзпита“<sup>23</sup>.

Проф. К. Лазаров дава едни от сочените като наказания от проф. Дерменджиев мерки – мерките по чл. 39 от Закона за народната милиция (отм.), като типичен пример за превантивни принудителни административни мерки<sup>24</sup>. Според проф. Стоев становището на проф. Дерменджиев, че тези мерки са „административни наказания по своето естество“, е „необосновано“, ...тъй като се касае до мерки, които по същество, по своята правна природа не са административни наказания, а такива,

които са указани в ЗНМ, т.е. превантивни административни мерки“<sup>25</sup>.

Тези мерки отдавна вече не съществуват като форма на административна принуда в нашето законодателство. Времето доказва правдивостта на изразеното от проф. Дерменджиев становище. Съвременният прочит на всяка една от уредените в чл. 39 ЗНМ (отм.) мерки, особено през призмата на правото на Европейския съюз и принципа на свободно придвижване, навежда на категоричния извод, че мерки от такова естество – несъобразени с тежестта на извършеното нарушение, ограничават по недопустим начин основни права и свободи. Дори и бегло сравнение с пробацията<sup>26</sup> – най-новото наказание в системата на наказанията по нашето наказателно право, показва „наказателния заряд“, който превантивните мерки по чл. 39 ЗНМ са притежавали. Те сякаш са се „възродили“ в „мерките за контрол и въздействие без лишаване от свобода“ по чл. 42а НК<sup>27</sup>. Съществената разлика обаче е, че пробационните мерки са ответна реакция срещу извършено престъпление и се налагат по силата на влязла в сила осъдителна присъда. Анализът на нормите от Особената част на НК, в които е предвидено наказанието пробация показва, че те уреждат престъпления, чиято обществена опасност не е много висока.<sup>28</sup> Според проф. Стойнов „пробацията се явява едно прекалено тежко наказание, което може да бъде допълнително утежнено поради множеството мерки, които могат да се налагат по преценка на съда“<sup>29</sup>. Фактът, че тези мерки, дори под формата на наказание, биват определяни като тежки, само затвърждава извода колко непропорционални и несъобразени с преследваната цел са

<sup>22</sup> Пак там, с. 159.

<sup>23</sup> **Дерменджиев, Ив.** Въпроси на административната отговорност в областта на пътното движение. // *Лекции следдипломна квалификация*. СУ „Св. Климент Охридски“, 1983, т. XXII, с. 216–223.

<sup>24</sup> **Лазаров, К.** Цит. съч., с. 84.

<sup>25</sup> **Стоев, С.** По някои актуални въпроси на административните нарушения и наказания. // *Социалистическо право*, 1982, № 3, с. 24–28

<sup>26</sup> Въведена с изм. на НК от 27.09.2002 г. // *ДВ*, бр. 92 от 27.09.2002 г.

<sup>27</sup> Принудителните административни мерки „забрана за посещаване на определени населени места“ и „забрана за напускане жилището през определено време на денонощието“ са идентични с пробационната мярка „ограничения в свободното придвижване“; принудителната административна мярка „задължително явяване в определено време в най – близкото поделение на Народната милиция“ – с пробационната мярка „задължителни периодични срещи с пробационен служител“ в определено време.

<sup>28</sup> **Стойнов, Ал.** Цит. съч., с. 8.

<sup>29</sup> Пак там, с. 8.



били принудителните административни мерки по чл. 39 ЗНМ.

„Наказателният“ подход при прилагане на принудителните административни мерки е предмет на обсъждане и в най – новата ни административноправна теория<sup>30</sup>. Според Д. Гогов тази правна аномалия може да бъде обяснена с определеното от чл. 22 ЗАНН предназначение на принудителните административни мерки, което открива възможност пред законодателя за сериозно разширяване на хипотезите, в които се предвижда използването на принудителните мерки като средство за решаване на проблемите на администрацията, свързани с изпълнението на административноправните задължения или за реализиране на целите на административното наказване<sup>31</sup>.

## **2.1. Принудителните административни мерки като „допълнителна санкция“ към административните наказания**

Своеобразен „наказателен“ уклон на принудителните административни мерки придава и съдебната практика. Така Върховният съд в Постановление № 10 от 28.IX.1973 г. на Пленума заключава, че „административнонаказателното санкциониране не винаги се довежда докрай. Не се налагат предвидените принудителни мерки като изземване на вещи, запечатване на помещения, премахване на постройки, на незаконно изградени съоръжения и др., а се налагат само глоби, като по този начин последиците от нарушението не се отстраняват“<sup>32</sup>.

Очертаната зависимост на принудителните административни мерки от административното наказване несъмнено противоречи на цялостната идея за тяхното съществуване, смисъл и предназначение. Основанията за прилагане на принудителните административни мерки са различни факти от обективната действителност – деяния и събития, които внасят определена негативна промяна в развитието на

обществените отношения. Обезпечаването на нормалния ход на развитие на тези отношения, като се стимулира изпълнението на доброволно неизпълнените до момента задължения, е основното, същностното предназначение на тези мерки. Обезпечаването на вече наложено административно наказание категорично не попада в този обхват.

Принудителните административни мерки са самостоятелна форма на административна принуда, която не бива да бъде обвързвана, още по-малко прилагана в зависимост от административното наказание. Противното означава да признаем, че принудителните административни мерки са част от санкционната система на административните наказания и имуществените санкции. Представени в такава светлина, принудителните административни мерки се явяват „допълнителни санкции“, или най-точно казано – средство за принудително въздействие върху наказаното лице, редом с основното наказание.

Типичен пример за такива „допълнителни санкции“ са предвидените в Закона за акцизите и данъчните складове принудителни мерки по чл. 124б, ал. 1 –, „запечатване на обекта или обектите, където е установено нарушението“ и чл. 124 в, ал. 1 ЗАДС –, „забрана за достъп и отстраняване на наличните стоки от обекта, с изключение на тези, които са предмет на нарушение“. Активирането на тези мерки законодателят обвързва с налагането на административно наказание по чл. 124а Закона за акцизите и данъчните складове ( ЗАДС) –, „лишаване от право да упражнява определена дейност или дейности в обекта или обектите, където е установено нарушението“<sup>33</sup>.

Тук логично изниква въпросът – кое всъщност е основанието за прилагане на мерките – поведението, несъобразено с изискванията на ЗАДС и субсумиращо състав на административно нарушение или наложеното

<sup>30</sup> Гогов, Д. Относно предназначението на принудителните административни мерки. // *Адвокатски преглед*, 2013, № 4–5, с. 50–60.

<sup>31</sup> Пак там, с. 52.

<sup>32</sup> Т. 15 от Постановление № 10 от 28.09.1973 г. на Пленума на ВС.

<sup>33</sup> Макар на пръв поглед прилагането на мярката по чл. 124 в, ал. 1 ЗАДС да е поставено в зависимост от прилагането на мярката по чл. 124б, ал. 1 ЗАДС („При налагане на принудителната административна мярка по чл. 124б, ал. 1 се забранява и достъпът до обекта...“), систематичното тълкуване на разпоредбите на чл. 124а и сл. ЗАДС показва, че нейното активиране е поставено в пряка зависимост от административното наказание по чл. 124а ЗАДС.

заради това нарушение административно наказание по чл. 124а ЗАДС. Имайки предвид предназначението и ролята на принудителните административни мерки, отговорът не би следвало да представлява особена трудност. В случая обаче, такава е налице, и тя произтича от особената зависимост, в която законодателят е поставил мерките по чл. 124 б, ал. 1 и чл. 124 в, ал. 1 ЗАДС. Следвайки логиката на обвързаност „наказание се налага за извършено нарушение“ – „принудителна мярка се прилага при наложено наказание“ излиза, че извършеното нарушение е основание за активирането им. Довеждайки до край тази логика обаче, виждаме, че наличието на административно нарушение не е достатъчно, за да се приложат мерките. Едва когато то получи своята ответна реакция, т.е. когато бъде санкционирано със съответното административно наказание по чл. 124а ЗАДС, едва тогава мерките по чл. 124 б, ал. 1 и чл. 124 в, ал. 1 ЗАДС задължително<sup>34</sup> се привеждат в действие. Следователно те се прилагат не по повод административното нарушение, а по повод наложеното заради него административно наказание.<sup>35</sup> Само по себе си това основание оказва влияние и върху предназначението на мярката по

чл. 124б, ал. 1 ЗАДС, респ. и по чл. 124в, ал. 1 ЗАДС, което очевидно не се интересува от причините за настъпване на нарушението, а от действието на наложеното наказание. Обвързаността на мерките с административното наказание логично поставя за разглеждане още един въпрос – каква е съдбата им, в случай че наказателното постановление, с което е наложено административното наказание, по повод на което те са приложени, бъде отменено. Съдебната практика е категорична – „отмяната на постановлението лишава принудителната административна мярка от фактическо основание.“<sup>36</sup>

Идентична „допълнителна“ санкционна мярка предвижда и Валутния закон, който в чл. 18, ал. 9 посочва, че „в случаите на налагане на административно наказание „лишаване от право да се упражнява съответната дейност“, с наказателното постановление се прилага и принудителна административна мярка „запечатване на обект“. И в този случай мярката е обвързана с налагането на административно наказание – основанията и предназначението за прилагането ѝ са изцяло съобразени с неговите цели.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Вж. Решение № 17455 от 27.12.2013 г. по адм. д. № 6885/2013 г. на ВАС, I отд. „Първоинстанционният административен съд правилно е приел, че след като е установено нарушение по чл. 123, ал. 2 от ЗАДС и на жалбоподателката е наложено наказание по чл. 124а, ал. 1 от ЗАДС, при това задължително се налага ПАМ по чл. 124б и чл. 124в от ЗАДС. При тези хипотези органът действа в условията на обвързана компетентност и с издаването на процесната заповед е спазен материалният закон и целта на закона. Административният орган е бил длъжен да наложи двата вида ПАМ, без да съобразява други обстоятелства“; вж. още Решение № 6572 от 07.05.2019 г. по адм. д. № 6777/2018 г. на ВАС, VIII отд.; Решение № 12933 от 30.10.2014 г. по адм. д. № 15901/2013 г. на ВАС, VII отд.; Решение № 12037 от 09.10.2018 г. по адм. д. № 6319/2018 г. на ВАС, I отд.

<sup>35</sup> Законът не поставя условие наказателното постановление, с което се налага административното наказание да е влязло в сила, за да е налице правно основание за прилагане на принудителната административна мярка – вж. Реш. № 17455/27.12.2013 г. по адм. д. № 6885/2013 г. на ВАС, I отд.; Реш. № 4773/21.04.2016 г. по адм. д. № 757/2015 г. на ВАС, VIII отд. – „Същата /мярката по чл. 124б, ал. 1 ЗАДС /бел. моя/ е своевременно издадена, в най-ранния възможен момент – издаване на наказателното постановление. Разумният срок в случая започва да тече именно от този момент и се явява спазен.“

<sup>36</sup> Реш. № 14677/28.11.2018 г. по адм. д. № 5019/2018 г. на ВАС, VIII отд.; Реш. № 3734/19.03.2013 г. по адм. д. № 9735/2012 г. на ВАС, VIII отд. – „влязлото в сила съдебно решение, с което е отменено наказателното постановление, е следвало да се съобрази, на основание чл. 142, ал. 2 АПК, като нов юридически факт от значение за спора, настъпил след издаване на оспорения акт. Същият следва да бъде съобразен, тъй като е от значение за делото, а наложените принудителни административни мерки са незаконосъобразни, като издадени при основание, което е отпаднало“.

<sup>37</sup> Реш. № 1631/19.07.2016 г. по адм. д. № 3389/2015 г. на XXVIII състав на Административен съд – Варна; Реш. № 12655/23.10.2017 г. по адм. д. № 5861/2016 г. на ВАС, V отд.; Реш. № 1499/01.02.2018 г. по адм. д. № 10145/2016 г. на ВАС, V отд.

Дори и систематичното място на разпоредбите на чл. 124 б, ал. 1 и чл. 124 в, ал. 1 ЗАДС – „вмъкнати“ измежду разпоредбите на отделните санкции в Раздел II „Административни наказания“ на закона и на разпоредбата на чл. 18, ал. 9 ВЗ – „вмъкната“ измежду останалите алинеи на чл. 18, който принципно урежда административните наказания<sup>38</sup>, сякаш подсказва за наказателния потенциал, който законодателят е вложил при тяхното създаване.

Нашето административнонаказателно право безспорно „познава“ наказания, извън предвидените в ЗАНН.<sup>39</sup> Пример за такова наказание е задържането по Указа за борба с дребното хулиганство.<sup>40</sup> Създаването обаче на „прикрити“ административни наказания под формата на принудителни административни мерки, е недопустимо. Това е „грубо извращаване на правото от закона“<sup>41</sup>. Принудителните административни мерки не са мерки на юридическа отговорност, поради което и не следва да изпълняват функции, присъщи на наказателната репресия.<sup>42</sup> Тяхната основна цел не е да санкционират или да обслужват целите на административното наказване, а напротив – да подтикнат към положителни действия адресата на принудата и да възстановят нор-

малните връзки и отношения в обществото.<sup>43</sup> Точно заради това законодателят не бива да допуска създаването и прилагането на принудителни административни мерки, които имат цели, различни от посочените в разпоредбата на чл. 22 ЗАНН. Споделям становището на проф. К. Лазаров, че класификацията на видовете мерки на административна принуда е в известен смисъл условна<sup>44</sup> и позволява взаимодействието помежду им. Това обаче не означава, че мерките могат да изземват изцяло своите функции една друга и да прекратят допустимите граници на намеса в правата и свободите на гражданите. Защото всяка мярка на принуда несъмнено засяга основни права и свободи, обект на защита от международното и национално законодателство<sup>45</sup> – правото на свободно придвижване, на личен и семеен живот, на свобода и неприкосновеност. Когато тя е законово уредена и не надвишава необходимото за постигане на преследваните цели, тогава нейното прилагане е не само допустимо, но и задължително с оглед защитата на личните и обществените интереси. Принудителната административна мярка за всеки конкретен случай трябва да бъде определена във вид и обем, последиците от които да не ограничават правата на субектите в степен надхвърляща

<sup>38</sup> ВЗ урежда принудителните административни мерки в чл. 17, като даже изрично го наименува „Принудителни административни мерки“; чл. 18 – чл. 21 ВЗ са систематизирани в самостоятелен раздел „Административнонаказателни разпоредби“.

<sup>39</sup> Въпросът за кодификацията на административните наказания е поставен за разглеждане през 80-те години на миналия век, но все още не е намерил своето разрешение – в тази връзка вж. **Стоев, С.** По някои актуални въпроси на административните нарушения и наказания. // *Социалистическо право*, 1982, № 3, с. 28; **Дерменджиев, Ив.** Правна характеристика на административните наказания. // *Лекции следдипломна квалификация*. СУ „Св. Климент Охридски“, 1981, т. XX, с. 188–189.

<sup>40</sup> За определени противообществени прояви – т.нар. „спортно хулиганство“, законодателят в Закона за опазване на обществения ред при провеждане на спортни мероприятия“ предвижда, освен регламентираното в ЗАНН наказание „глоба“, и наказания „задържане в териториална структура на Министерството на вътрешните работи (МВР)“ и „безвъзмезден труд в полза на обществото“.

<sup>41</sup> **Мръчков, В.** Сборник доклади 100 години ВАС. Адекватност на принудителните административни мерки по Кодекса на труда и съдебният контрол за тяхното прилагане. София: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2014, с. 319.

<sup>42</sup> **Дерменджиев Ив.** Административни нарушения и наказания. Процесуалноправен режим. С.: Наука и изкуство, 1981, с. 157; Реш. № 6/05.01.2015 г. по адм. д. № 2630/2014 г. на ВАС, VII отд.

<sup>43</sup> Реш. № 11935/11.11.2015 г. по адм. д. № 3257/2015 г. на ВАС, VII отд., Реш. № 2348/22.02.2010 г. по адм. д. № 8911 / 2009 г. на ВАС, III отд.

<sup>44</sup> **Лазаров, К.** Цит. съч., с. 29–30; 83–84.

<sup>45</sup> Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи, Всеобща декларация за защита правата на човека, Международен пакт за граждански и политически права, Конституция на Република България и др.



целта, преследвана от закона<sup>46</sup>. Когато обаче приложното ѝ поле се разширява с приписването на неприсъщи ѝ „наказателни“ функции, тогава мярката, дори и законово уредена, не бива да бъде прилагана. Всяка една принуда отвъд границите на адекватността и пропорционалността се явява сама по себе си нарушение на основните човешки права и свободи. Посочените причини ни дават основание да препоръчаме *de lege ferenda* законодателна промяна в нормативната уредба на всеки специален закон, който позволява съществуването на принудителни административни мерки с такъв „наказателен“ потенциал, независимо дали имат „самостоятелен характер“ или са под формата на „допълнителни санкции“.

В тази връзка следва да се отбележи, че много от специалните закони, които уреждат принудителните административни мерки, не са достатъчно прецизни в своята уредба.

Законът за защитените територии придава своеобразен наказателен уклон на принудителните административни мерки, като ги урежда в самостоятелен Раздел I „Принудителни административни мерки“. Този раздел обаче е част от Глава шеста, която е озаглавена „Административнонаказателни разпоредби“.

В редица закони двете проявни форми на административна принуда са обособени в самостоятелни глави. Така например Законът за автомобилните превози в Глава осма „Административнонаказателни разпоредби“ урежда административните нарушения и санкции, а в Глава девета – принудителните административни мерки. Законът за движение по пътищата в Глава шеста разглежда принудителните административни мерки, а в следващата Седма глава – административнонаказателната отговорност.

Трябва, разбира се да подчертае, че има и закони, които могат да послужат като пример за добра уредба. Такива са Законът за българските лични документи, Законът за защита от бедствия и Законът за чужденците в Република България. Принудителните административни мерки и административните наказания по тези закони са регламентирани в самостоятелна гла-

ва, наименувана „Мерки за административна принуда“, която от своя страна е обособена в два отделни раздела: Раздел I „Принудителни административни мерки“ и Раздел II „Административнонаказателни разпоредби“.

За да бъде определена мярка квалифицирана като принудителна административна мярка, не е необходимо да бъде изрично наименувана като такава – достатъчно е да са установени елементите на нейния фактически състав, основанията за прилагането ѝ, органът, който я прилага, начинът на приложение и реда за оспорването и изпълнението ѝ<sup>47</sup>. Това несъмнено важи и за самите закони, които уреждат мерките за административна принуда. Фактът, че определена принудителна мярка е включена в раздел, обозначен като „Административнонаказателна отговорност“ или „Административнонаказателни разпоредби“ не превръща мярката автоматично в „административнонаказание“. Понякога обаче, това, както установихме, „подказва“ за такава насоченост. Прецизната законодателна уредба е първата предпоставка за качествено правоприлагане и правораздаване, поради което препоръчваме *de lege ferenda* всеки специален закон, съдържащ разпоредби, свързани с тези две проявни форми на административна принуда – принудителните административни мерки и административните наказания, да бъде прецизиран. Принудителните административни мерки не са мерки на отговорност и не бива да бъдат представяни като съставна част от административнонаказателните разпоредби на специалните закони. Удачно би било двете форми на принуда да бъдат разгледани в обща глава, която да бъде озаглавена „Мерки на административна принуда“, а съответните мерки на административна принуда да бъдат обособени в самостоятелни раздели: Раздел I „Принудителни административни мерки“, включващ всички превантивни, преустановителни и възстановителни административни мерки, прилагани във връзка с деянията и събитията относими към обществените отношения, регулирани от съответния закон и Раздел II „Административно-

<sup>46</sup> Вж. повече за принципа на пропорционалността – **Тодоров, Ив., Р. Балгаджиева**. Взаимодействие между българското и европейското административно право. София: Сиела, 2012, 198–203; Реш. № 10627/13.10.2015 г. по адм. д. № 6645/2015 г. на ВАС, I отд.

<sup>47</sup> Опр. № 9396/02.08.2016 г. по адм. д. № 6867/2016 г. на ВАС, VII отд.

наказателни разпоредби“, съдържащ административните наказания и имуществените санкции, които се налагат за извършени административни нарушения на разпоредбите на съответния закон.

## 2.2. Принудителните административни мерки като способ за изпълнение на административните наказания.

Прецизният преглед на специалните закони показва съществуването на още един вид мерки, които подобно на разгледаните по-горе „наказателни“ мерки, носят в себе си особен заряд и са тясно свързани с наказанието, само че по един по-различен начин. Различен, защото не активирането, а тяхното прекратяване е в пряка зависимост от наказанието, и по-точно от изпълнението на наказанието. Конкретната мярка „действа“ до момента, в който адресата, спрямо когото е приложена, изпълни наложеното му наказание. Още тук обаче възникват първите въпроси във връзка със спецификата и „ролята“ на тези мерки. Няма съмнение, че всяка мярка на административна принуда трябва да бъде взета в съответствие с материално-правните изисквания на регулиращата я правна норма, и по-точно в съответствие с нейната хипотеза, която предвижда предпоставките, при които тя следва да бъде активирана<sup>48</sup>. Отпадането на елементите от материалноправното съдържание, предвидени в нормата, води до отпадане на основанието за прилагане на мярката, поради което органът, който я е приложил, е длъжен незабавно да я отмени, като оттегли (отмени) издадения от него акт<sup>49</sup>. И това е така, защото принудителните административни мерки са насочени към обезпечаване „положителни действия на субектите на правоотношенията“<sup>50</sup> и реализиране на изначално неизпълненото задължение. Моментът, в който адресатът на принудата приведе своето поведе-

ние в съответствие с изискванията на правната норма, необходимостта от мярката отпада и тя трябва да бъде служебно отменена от компетентния орган. Следователно прилагането и преустановяването на принудителната административна мярка е процес, чието развитие е пряко свързано с поведението на лицето, спрямо което тя е активирана. А поведението, както вече бе споменато, трябва да е насочено към реализиране на обективизираното в правната норма задължение. Именно неговото изначално неизпълнение е основание за прилагане на съответната принудителна мярка. Изпълнението му пък е основание за нейното прекратяване, тъй като тя очевидно е постигнала своите цели. Законодателят обаче е предвидил изключения от правилото. Изключения, при които не изпълнението на задължението, станало повод за прилагане на мярката е основание за нейното прекратяване, а изпълнението на наложеното наказание, активирано във връзка със същия този правопораждащ факт. Пример, който илюстрира посоченото изключение, са принудителните мерки по чл. 186, ал. 1 и чл. 187, ал. 1 Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС). Съгласно чл. 187, ал. 1 ЗДДС при прилагане на принудителната административна мярка по чл. 186, ал. 1 ЗДДС – „запечатване на обект за срок до 30 дни“ се забранява и достъпът до обекта или обектите на лицето, а наличните стоки в тези обекти и прилежащите към тях складове се отстраняват от лицето или от упълномощено от него лице. Съгласно чл. 186, ал. 1 ЗДДС принудителната административна мярка запечатване на обект за срок до 30 дни, се прилага на лицето, осъществило състава на нарушенията, изброени в т. 1 до 3 на същата алинея, независимо от предвидените глоби или имуществени санкции. Няма никакво съмнение, че мярката чл. 187, ал. 1 ЗДДС е зависима от „основната“

<sup>48</sup> С Реш. № 4/14.05.2020 г. по к.д. 9/2019 г. КС отхвърли искането на състав на ВАС за установяване на противоконституционност на чл. 142, ал. 1 АПК, като заключи, че разпоредбата е „гаранция за предотвратяване на нееднаквото приложение на материалния закон в административното право. Задължавайки административния орган при издаването на административен акт (индивидуален или общ) да приложи материалния закон, който действа към този момент, а съдът да извърши контрол за материална законосъобразност на административния акт именно съобразно този приложим закон, разпоредбата на чл. 142, ал. 1 АПК обезпечава избягването на произвола по прилагането на материалния закон и неравното третиране на правните субекти“.

<sup>49</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби, 2004, с. 373.

<sup>50</sup> Лазаров, К. Цит. съч., с. 59.

принудителна мярка „запечатване на обекта за срок до 30 дни“ по чл. 186, ал. 1 ЗДДС. Това обаче не е единствената ѝ специфика. Съгласно разпоредбата на чл. 187, ал. 4 ЗДДС мярката се „прекратява от органа, който я е приложил, по молба на административнонаказаното лице и след като бъде доказано от него, че глобата или имуществена санкция е заплатена изцяло“<sup>51</sup>. Следователно мярката по чл. 187, ал. 1 ЗДДС освен, че е зависима от „основната“ мярка по чл. 186, ал. 1 ЗДДС, е „зависима“ и от изпълнението на наложеното наказание. Изцяло зависима от изпълнението на наложеното административно наказание е и „основната“ мярка по чл. 186, ал. 1 ЗДДС – отпечатването на обекта „се извършва при задължение за съдействие от страна на лицето. При повторно нарушение не се разрешава отпечатване на обекта преди изтичането на един месец от запечатването му“.

Смисълът на разпоредбата на чл. 187, ал. 4 ЗДДС всъщност „е да насърчи събирането на наложените поради административни нарушения глоби и имуществени санкции“<sup>52</sup>, поради което плащането на глобата или имуществената санкция се явява правопрекратяващият юридически факт по отношение на нейното изпълнение. Следователно действието на мерките продължава не до момента, в който адресатът на принудата изпълни правно предписаното задължение, а до момента, в който изпълни наложеното във връзка с неизпълнението на това задължение наказание. По този начин законодателят „позволява“ принудителната административна мярка да преустанови своето действие и без основното задължение, във

връзка с което тя е активирана, да бъде изпълнено. Наказанието, дори и да стимулира бъдещо правомерно поведение, не е насочено към изпълнение на неизпълненото задължение, а е санкция за неизпълнението. Именно принудителните административни мерки са тези, които пряко подтикват, принуждават към изпълнение на доброволно неизпълненото правно задължение<sup>53</sup>. В случая обаче законодателят игнорира този факт. И макар, и изрично да е посочил, че принудителната административна мярка по чл. 186, ал. 1 ЗДДС се прилага „независимо от предвидените глоби или имуществени санкции“, категорично можем да заявим, че става дума за една зависима, обслужваща целите на наказанието, мярка. Споделяме изразеното от Д. Гогов, че с разпоредбата на чл. 187, ал. 4 ЗДДС законодателят ни предоставя пример за „съобразено с административното наказване предназначение на принудителната мярка, което заличава принципната отлика помежду им“<sup>54</sup>. Изправени сме пред „санкционно – изпълнителна“ по своите същност и предназначение мярка на административна принуда, която не само, че не се вмести в определението за принудителна административна мярка, но и стои по-близо до наказанието като проявна форма на административна принуда. Основната цел на тази мярка не е опазването на обществените и личните интереси, а изпълнение на наложеното административно наказание.<sup>55</sup>

Законодателят е регламентирал идентични „изпълнителни“ мерки в още два други закона – Валутния закон<sup>56</sup> и ЗАДС<sup>57</sup>, и то по повод вече разгледаните от нас мерки по 18, ал. 9

<sup>51</sup> Д. Гогов с право определя този текст като „фрапиращ“ – Гогов, Д. Относно предназначението на принудителните административни мерки. // *Адвокатски преглед*, 2013, № 4–5, с. 52.

<sup>52</sup> Реш. № 8070/14.06.2018 г. по адм. д. № 2048/2018 г. на ВАС, I отд.; Опр. № 4610/11.04.2018 г. по адм. д. № 4013/2018 г. на ВАС, VIII отд.; Реш. № 8186/18.06.2018 г. по адм. д. № 13923/2017 г. на ВАС, I отд.

<sup>53</sup> Лазаров, К. Цит. съч., с. 60.

<sup>54</sup> Гогов, Д. Относно предназначението на принудителните административни мерки. // *Адвокатски преглед*, 2013, № 4–5, с. 52.

<sup>55</sup> Реш. № 4226/02.04.2018 г. по адм. д. № 8675/2017 г. на ВАС, VIII отд.; Реш. № 8762/28.06.2018 г. по адм. д. № 4031/2018 на ВАС, I отд.

<sup>56</sup> Чл. 18, ал. 10 ВЗ „Изпълнението на административното наказание по ал. 6 и на принудителната административна мярка по ал. 9 се прекратява от органа, който ги е наложил, по молба на административнонаказаното лице и след като бъде доказано от него, че наложената имуществена санкция или глоба е заплатена изцяло.“

<sup>57</sup> Чл. 124б, ал. 5 ЗАДС „Принудителната административна мярка се прекратява от органа, който я е наложил, по искане на административнонаказаното лице и след като бъде доказано от него, че глобата

ВЗ и чл. 124б, ал. 1 ЗАДС. По този начин той ги поставя в една своеобразна двойна зависимост от административното наказание. Наложено наказание е предпоставка за издаването им, а изпълнението му – предпоставка за прекратяването им.

С „изпълнителен“ потенциал са натоварени и редица принудителни административни мерки по Закона за автомобилните превози. Съгласно чл. 106а, ал. 1, т. 3 ЗАвП компетентните органи – изпълнителният директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ или упълномощени от него длъжностни лица могат да приложат принудителна административна мярка „временно спиране от движение на моторно превозно средство“ до заплащане на парична гаранция и/или до заплащане на наложената с наказателно постановление глоба за извършеното нарушение.

Законът за движение по пътищата (ЗДвП) съдържа още по-сериозни „изпълнителни“ принудителни мерки. Разпоредбата на чл. 171, т. 1, „д“ ЗДвП предвижда „временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство“ на водач, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане – до заплащане на дължимата глоба, а съгласно разпоредбата на чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП мярката „временно спиране от движение на пътно превозно средство“ на собственик, който управлява моторно превозно средство с наложено наказание глоба, незаплатена в срока за доброволно заплащане, се прилага до заплащане на дължимата глоба.<sup>58</sup> За да се приложи съответната мярка по чл. 171, т. 1, „д“ ЗДвП или чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП е необходимо спрямо водача на моторното превозно средство да е наложено наказание глоба, без значение за какво нарушение на правилата за движение по пътищата. За приложението на мерките е ире-

левантно дали глобата е наложена с наказателно постановление, електронен фиш или с фиш. От съществено значение е единствено актът да е влязъл в сила. Видът на акта, с който е наложена глобата, е от значение за преценката дали е изтекъл срокът за доброволното ѝ плащане, доколкото за задължението за глоба, наложена с наказателно постановление или с електронен фиш, законът в разпоредбата на чл. 190, ал. 3 ЗДвП предвижда едномесечен срок за доброволно изпълнение, който тече от влизане в сила на наказателното постановление, електронния фиш или съдебното решение или определение на съда при обжалване, а ако глобата е наложена с фиш, според чл. 186, ал. 7 ЗДвП задължението следва да се изпълни в 7-дневен срок от датата на издаването на фиша.<sup>59</sup> В случаите на неизпълнение на наказанието в срока за доброволно изпълнение, законодателят предвижда спрямо водача да се приложи съответната мярка по чл. 171, т. 1, „д“ ЗДвП или чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП. Целта на тези мерки очевидно е да се обезпечи изпълнението на наложеното наказание глоба. Тази цел обаче, освен че противоречи на основната същност и предназначение на принудителните административни мерки, е присъща за една друга форма на административна принуда – принудителното изпълнение, която в случаите на наложено с влязло в сила наказателното постановление административно наказание представлява материално-техническо действие за неговото изпълнение.<sup>60</sup>

Очевидно обаче законодателят държи да обезпечи изпълнението на наложеното наказание чрез принудителните административни мерки по чл. 171, т. 1, „д“ ЗДвП или чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП, имайки предвид последните изменения на ЗДвП във връзка с тяхното действие от 2019 г.<sup>61</sup> Разпоредбата на чл. 172, ал. 1 ЗДвП предвижда заповед за прилагане на принудителна административна мярка по чл. 171, т. 1, буква „д“ и т. 2, буква „к“ да не се

или имуществената санкция е заплатена изцяло. Отпечатването се извършва при задължение за съдействие от страна на лицето.“

<sup>58</sup> Разпоредбите на чл. 171, т. 1, „д“ ЗДвП и чл. 171, т. 2, б. „к“ ЗДвП са в сила от 22.01.2017 г. (ДВ, бр. 101 от 2016 г.)

<sup>59</sup> Реш. от 28.03.2018 г. по адм. д. № 666/2017 г. на V състав на Административен съд – Стара Загора

<sup>60</sup> **Костадинов, Г.** Административноправна защита на социалистическата собственост в НР България. София: Наука и изкуство, 1962, с. 156.

<sup>61</sup> Бр. 105 от 2018 г., в сила от 01.01.2019 г.



издава, ако в срок до два часа от съставянето на акта за установяване на административно нарушение и отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство или на свидетелството за регистрация на моторното превозно средство се заплатят дължимите глоби, като в този случай отнетите документи се връщат на водача, което се отразява в акта за установяване на административното нарушение.

Новата „изпълнителна“ разпоредба на ЗДвП поставя за разглеждане още един съществен въпрос – след като заповед за прилагане на принудителна административна мярка не се издава, съществува ли изобщо волеизявление за прилагане на принудителна мярка от страна на компетентния орган и кое точно задължение подлежи на изпълнение? Очевидно е, че в този случай действията по изпълнението на „мярката“ предхождат действията по нейното прилагане. А това несъмнено противоречи на законодателната логика за приложението и действието на принудителните административни мерки.

Съществуването на мерки с такава принудително – изпълнителна насоченост не само противоречи на целите на закона, но и представлява недопустимо вмешателство в природата на самите принудителни административни мерки, поради което и не бива да бъде допускано, още по – малко законодателно регламентирано. В тази връзка правим предложение *de lege ferenda* за изменение на всеки специален закон, който урежда подобен вид „принудителни административни мерки“. Практиката по създаването на такива изпълнително-санкционни мерки трябва да бъде преустановена, а разпоредби като вече споменатите – отменени.

\*\*\*\*\*

Принудителните административни мерки като форма на изпълнително-разпоредителна дейност, чрез която се дава легален израз на държавната принуда, трябва да бъдат прилагани само в изрично и точно изброените в законите случаи. Материалноправните норми, с които се предвиждат такива мерки, подлежат на стриктно и ограничително тълкуване, доколкото прилагането им засяга директно правната сфера на адресата. Разширяването на приложното поле на мерките за принуда, преминава-

нето отвъд очертаните от законодателя предели на действие, води до непропорционална намеса в правата и свободите на гражданите.

Прилагането на принудителна административна мярка на основание, което не е изрично уредено в закона, е недопустимо. Недопустимо е и „вмъкването“ на санкционно-изпълнителни или наказателни разпоредби под формата на принудителни административни мерки в някои от действащите специални закони. Законодателят е предвидил административните наказания, които трябва да бъдат налагани в случаите на извършени административни нарушения. Предвидил е и достатъчно способности за тяхното изпълнение. Точно заради това принудителните административни мерки не бива да се превръщат в средство за реализиране целите на административното наказване и изпълнение. Техният основен замисъл е не да санкционират, а напротив – да стимулират гражданите към изпълнение на доброволно неизпълнените материалноправни задължения.

В механизма на индивидуалното правно регулиране подобен вид мерки не само създават повече ограничения отколкото е необходимо за изпълнение на преследваната легитимна цел, но и оказват недопустима наказателна репресия спрямо основни права и свободи на гражданите. Въпрос на законодателна целесъобразност е мерките с такъв наказателен потенциал да бъдат отменени. До тогава, макар и законово уредени, те не бива да бъдат прилагани.

## БИБЛИОГРАФИЯ

**Лазаров, К.** Принудителни административни мерки. София: Наука и изкуство, 1981. // **Lazarov, K.** *Prinuditelni administrativni merki*. Sofia: Nauka i izkustvo, 1981.

**Сивков, Цв.** Административно наказване. Материалноправни и процесуални проблеми. София: Софи-Р, 1998. // **Sivkov, Tsv.** *Administrativno nakazvane. Materialnopravni i protsesualni problemi*. Sofia: Sofi-R, 1998.

**Стайнов, П., А. Ангелов.** Административно право на Народна република България. Обща част. София: Наука и изкуство, 1957. // **Staynov, P., A. Angelov.** *Administrativno pravo na Narodna republika Bulgaria. Obshta chast*. Sofia: Nauka i izkustvo, 1957.

**Стайнов, П.** Принос към изучаване ролята на убеждаването и на административната при-



нуда в социалистическата държава. // *Известия на Икономическия и правния институт*, БАН, 1951. // **Staynov, P.** Prinos kam izuchavane rolyata na ubezhdavane i na administrativnata prinuda v sotsialisticheskata darzhava. // *Izvestia na Ikonomicheskia i pravnia institut*, BAN, 1951, № 1–2.

**Димитров, Д.** Административно право. Обща част, София: Сиби, 1993. // **Dimitrov, D.** Administrativno pravo. Obshta chast, S.: Sibi, 1993.

**Стойнов, Ал.** Наказателно право. Обща част, София: Сиела, 1999. // **Stoynov, Al.** Nakazatelno pravo. Obshta chast, Sofia: Siela, 1999.

**Ангелов, А., Ив. Дерменджиев, Г. Костадинов.** Административно право на Народна република България, Обща част. София: СУ „Св. Климент Охридски“, 1967. // **Angelov, A., Iv. Dermendzhiev, G. Kostadinov.** Administrativno pravo na Narodna republika Bulgaria, Obshta chast. Sofia: SU „Sv. Kliment Ohridski“, 1967.

**Чакърова-Димитрова, Из.** Възникване на „non bis in idem“– принцип, право и задължение. // *De jure*, 2014, № 1. // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Vaznikvane na „non bis in idem“– printsip, pravo i zadalzhenie. // *De jure*, 2014, № 1.

**Стоев, С.** По някои актуални въпроси на административните нарушения и наказания. // *Социалистическо право*, 1982, № 3. // **Stoiev, S.** Po nyakoi aktualni vaprosi na administrativnite narushenie i nakazania. // *Sotsialisticheskovo pravo*, 1982, № 3.

**Дерменджиев, Ив.** Административни нарушения и наказания. Процесуалноправен режим, София: Наука и изкуство, 1981. // **Dermendzhiev, Iv.** Administrativni narushenia i nakazania. Protsesualnopraven rezhim, Sofia: Nauka i izkustvo, 1981.

**Дерменджиев, Ив.** Въпроси на административната отговорност в областта на пътното движение. // *Лекции следдипломна квалификация*, СУ

„Св. Климент Охридски“, 1983, т. XXII. // **Dermendzhiev, Iv.** Vaprosi na administrativnata otgovornost v oblastta na patnoto dvizhenie. // *Leksii sleddipломna kvalifikatsia*, SU „Sv. Kliment Ohridski“, 1983, t. XXII.

**Стойнов, Ал.** Наказателно право. Обща част. Пробация, София: Сиела, 2005. // **Stoynov, Al.** Nakazatelno pravo. Obshta chast. Probatsia, Sofia: Siela, 2005.

**Гогов, Д.** Относно предназначението на принудителните административни мерки. // *Адвокатски преглед*, 2013, № 4–5. // **Gogov, D.** Otnosno prednaznachenieto na prinuditelnite administrativni merki. // *Advokatski pregled*, 2013, № 4 – 5.

**Мръчков, В.** Сборник доклади 100 години ВАС. Адекватност на принудителните административни мерки по Кодекса на труда и съдебният контрол за тяхното прилагане. София: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2014. // **Mrachkov, V.** Sbornik dokladi 100 godini VAS. Adekvatnost na prinuditelnite administrativni merki po Kodeksa na truda i sadebniyat kontrol za tyahnoto prilagane. Sofia: UI „Sv. Kl. Ohridski“, 2014.

**Тодоров, Ив., Р. Балтаджиева,** Взаимодействие между българското и европейското административно право, София: Сиела, 2012. // **Todorov, Iv., R. Baltadzhieva.** Vzaimodeystvie mezhdubalgarskoto i evropeyskoto administrativno pravo, Sofia: Siela, 2012.

**Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Административно право на Република България. Обща част, София: Сиби, 2004. // **Dermendzhiev, Iv., D. Kostov, D. Hrusanov.** Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast, Sofia: Sibi, 2004.

**Костадинов, Г.** Административноправна защита на социалистическата собственост в НР България, София: Наука и изкуство, 1962. // **Kostadinov, G.** Administrativnopravna zashtita na sotsialisticheskata sobstvenost v NR Bulgaria, Sofia: Nauka i izkustvo, 1962.