

РАЗВИТИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО НАКАЗВАНЕ В ГОДИНИТЕ СЛЕД
ОСВОБОЖДЕНИЕТО И ОБОСОБЯВАНЕТО МУ В САМОСТОЯТЕЛНО
АДМИНИСТРАТИВНО-НАКАЗАТЕЛНО ПРОИЗВОДСТВО*Ралица Алексиева*DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE PENALTY
IN THE YEARS AFTER THE LIBERATION AND ITS ESTABLISHMENT AS
INDEPENDENT ADMINISTRATIVE CRIMINAL PROCEEDINGS*Ralitsa Aleksieva*

Abstract: *The subject of this article is the development of the administrative penalty in the years after the Liberation of Bulgaria and its establishment as independent administrative criminal proceedings. Administrative sanctions in Bulgaria existed even before the adoption of the current Law on Administrative Violations and Penalties (LAVP) in 1969, although not independently. This law regulates the legal definition of administrative violation: a human act expressed through action or inaction contrary to the established order of the ruling socialist government. With the adoption of LAVP and the repeal of Chapter XXVIII of the Bulgarian Code of Criminal Procedure of 1952, the administrative process is separated as independent along with the criminal and civil ones. LAVP already represents a systematic construction of substantive and procedural norms with global and developed sanctions.*

Keywords: *administrative penalty, Liberation, independent administrative criminal proceedings, Law on Administrative Violations and Penalties, Bulgarian Code of Criminal Procedure, procedural norms, sanctions.*

Административното наказване в България съществува още преди приemanето на сега действащия Закон за административните нарушения и наказания от 1969 г.¹, макар и не самостоятелно и не със същите материално-правни и процесуалноправни институти.

За първи път в новата българска история се говори за административно наказване непосредствено след Освобождението на България. През този период административното наказване е свързано с нарушаване на

установените правила на Временното руско гражданско управление, съществуващо паралелно с военното управление установено от главното командване на руската освободителна армия на територията на Княжество България. Още в „Проекта за инструкция за уреждане на първоначално военно-полицейско управление в завзетата от руските войски област“ е заложена възможността за налагане на глоби на гражданите от началниците на санджаците и каазите². Първите нормативни

¹ Държавен вестник, бр.92 от 28 ноември 1969г.

² Дерменджиев, Ив. Основни проблеми на административното наказване в Народна република България. София: Държавно изд. „Наука и изкуство“, 1960, с. 8.

актове в областта на административното наказване са издавани под формата на временни правила, инструкции и основания. Те дават право на действащите тогава най-важни органи³ в местната администрация да налагат наказания за извършени административни нарушения по специално производство различно от углавно-съдебното. Глобите, които налагат тези органи са израз не толкова на управленческа власт, колкото на съдебната, тъй като в началото на българската буржоазна държава именно те разполагат с пълната власт на държавата в управляваната от тях територия, включително и да одобряват решенията и присъдите на съдилищата⁴. По този начин руското управление успява да постави началото на административнонаказателната отговорност като по-различна и по-лека от углавно-съдебната отговорност, която постепенно се стабилизира в административното законодателството и по времето на българската буржоазна държава.

В началото на българската буржоазна държава законите, които позволяват налагането на административни наказания по ред различен от углавното съдопроизводство, стават все по-многобройни и засягат все повече отрасли на живота, но като основен принцип продължава да се приема налагането на наказания от органите на съдебната власт и то без значение дали се касае за извършено престъпление или нарушение, тъй като се смята, че наказателната власт е част от съдебната и при определяне на крайната санкция основна роля има наказателният съд. Този принцип се затвърждава с влизането в сила на Наказателния закон от февруари 1896 г., който различава два вида съдебно-наказуеми деяния – престъпления и нарушения, и на Закона за углавното съдопроизводство от април 1897 г.⁵ Със стабилизирането на държавния апарат обаче постепенно се увеличава обхватът на административнонаказателната компетентност на раз-

личните държавни органи и почти не остава административен закон, който да не предвижда норми за осъществяване на отговорност по административен ред. Така принципът за налагането на наказания предимно от съдебните органи започва да търпи все повече отклонения. Както отбелязва проф. С. Ангелов, същинско отклонение обаче е направено, когато със специален закон се предвижда за нарушение на административни разпореждания да се налага наказание „глоба“ направо с акт на административния орган, а не от наказателния съд като по този начин „осъденият“ има право на апелативно обжалване пред съответния окръжен съд⁶. В онова време пред окръжния съд се обжалват присъдите на околийските съдии и съответно обжалването на глобите пред същия съд ги приравнява с тях. Следващо важно отклонение е отпадането на обжалването пред окръжния съд на постановленията, издавани от административните органи, уредено в редица специални закони и предвиждане на нов ред за обжалване. Постановленията започват да се обжалват пред мировите съдии в чиито райони са извършвани нарушенията и по този начин се оформят като самостоятелни актове, имащи предварителен характер и стоящи под контрола на мировия съд. Противно на отклоненията, свързани с налагането на наказания по административен ред от несъдебни органи и въпреки многобройните закони, предвиждащи тази възможност, по времето на българската буржоазна държава не може да се говори за самостоятелно административнонаказателно производство, а за едни по-леки и интензивни производства за преследване на маловажни нарушения като част от общия углавен процес. Някои автори приемат налаганите по това производство наказания като условни съдебни наказания⁷.

През 1922 г. с приемането на Закона за производството по дела за нарушения, за които несъдебни власти издават наказателни

³ Губернатори, окръжни началници и др.

⁴ **Дерменджиев, Ив.** Производство за налагане на административни наказания в НР България. София: Държавно изд. Наука и изкуство, 1963, с. 37–38.

⁵ Пак там, с. 40 и сл.

⁶ **Ангелов, С.** Как трябва да се уреди съдопроизводството по специалните наказателни закони?, Юридическа мисъл, г. II, кн. 2-3, с. 28.

⁷ **Дерменджиев, Ив.** Пак там, с. 42–53.

постановления⁸ настъпва важен момент от развитието на административното наказване. Тъкмо този закон се смята за първият законодателен израз към формиране на система на административното наказване като част от общия углавно-наказателен процес. Наказателните постановления, уредени в този закон се издават само от несъдебни власти, от които зависи изцяло административнонаказателното производство. Постановленията се обжалват пред мировия съд в двуседмичен срок, а при невъзможност за плащане същите се заменят със „запиране“. Правомощията на съда са ограничени и той има право да се намесва единствено след обжалване. Така издавани наказателните постановления очертават една нова форма на наказателно преследване в буржоазната държава. През ноември същата година този закон е инкорпориран в Закона за наказателното съдопроизводство⁹ като глава V от книга VI, вмъкната е обаче и нова глава IV към книга VI, в която е уредено издаването на „наказателни заповеди“¹⁰ като правомощие на мировите съдии за налагане на наказания за маловажни случаи без да се прилагат сложните разпоредби на углавния процес. Заповедите се издават в разпоредително заседание и се изпълняват от „осъдения“ по негово желание. Предвижда се срок за обжалване на наказателните заповеди на принципа на отзива – 7 дни, през които лицето може да подаде молба делото да се разгледа по общия ред като в този случай заповедта загубва сила.

Целта на буржоазния законодател при създаването на специалните производства по глава IV и V от книга VI на Закона за наказателното съдопроизводство от 1922 г. не е създаването на нов извънсъдебен ред за наказателно преследване на административните нарушения, а единствено улесняването на углавно-наказателния процес и разтоварване

на съдилищата при наказване на несметния брой дребни административни и углавни нарушения¹¹. По-този начин административнонаказателната отговорност отново остава в сянката на наказателната и една от причините според мен е липсата на ясно разграничение между административното нарушение и престъплението.

Административното наказване търпи нови и значими промени след приемането на Наказателно-процесуалния кодекс през 1952 г.¹² В него е създадена глава XXVIII, съдържаща 14 члена и посветена на наказателни постановления, издавани от несъдебни органи. До известна степен може да се каже, че тя се припокрива и включва части от действащата дотогава глава V от книга VI на Закона за наказателното съдопроизводство от 1922г., но разликите всъщност са осезаеми. Наказателните постановления по глава XXVIII се обжалват пред народния съд в седемдневен срок. Решенията на народния съд са окончателни и не подлежат на касационен контрол. Наказанията „глоби“ вече не се заменят със „запиране“ при невъзможност за плащане¹³.

Действително глава XXVIII може да се приеме като значително сполучлив опит за кодифициране на процесуалните правила при административното наказване. В началото за налагането на административни наказания по правилата на глава XXVIII трябва това да бъде предвидено в закон. След 1953 г. и изменението на чл. 207 от Наказателния закон¹⁴ е уредено прилагането на глава XXVIII като правило при налагане на административни наказания освен в случаите, когато изрично е определен друг ред¹⁵. Разбира се тази глава обхваща само малка част от материята, тъй като административните нарушения са твърде много и засягащи най-различни области, но все пак се

⁸ Вж. ДВ., бр. 19 от 27.IV.1922 г.

⁹ Утвърден с указ от 4.04.1897 г., под № 65, обн., ДВ, бр. 77 от 7.04.1897 г.

¹⁰ Чл. 665 ЗНС.

¹¹ Дерменджиев, **Ив.** пак там.

¹² Обн., Изв., бр. 11 от 5.02.1952 г.

¹³ Дерменджиев, **Ив.** Производство за налагане на административни наказания в НР България. София: Държавно изд. „Наука и изкуство“, 1963, с. 54.

¹⁴ ДВ, бр.13 от 13.02.1953.

¹⁵ Пр. наказанията налагани за нарушения на наредбите, издавани по чл. 53 ЗНС.

оказва успешен опит за систематизиране на административното наказване¹⁶.

След влизането в сила на НПК от 1952г. в социалистическата държава е възприето ясно разграничение между престъплението като общественоопасно деяние и всички останали нарушения като отделна категория от престъпленията, а именно административните правонарушения. Основен признак за разграничаване на двата института е обществената опасност по смисъла на Наказателния закон¹⁷. Съгласно чл. 2 от НЗ „Престъпление е всяко общественоопасно деяние...“. С други думи, за да може да се определи едно деяние като престъпление то задължително трябва да съдържа специфичния признак за реална обществена опасност за нуждите на углавното наказване. Също така според чл. 3 трябва да застрашава или уврежда държавното или общественото устройство на Народна република България или установения в нея правен ред. По аргумент а *contrario* административните нарушения са приети за неопасни по смисъла на углавно-наказателния процес. Само липсата на обществена опасност обаче не може да отграничи административните нарушения от дисциплинарните и гражданските деликти. Поради тази причина със своите специфики административното правонарушение е определено в теорията като: *„противоправно, виновно, наказуемо деяние, без да е обществено опасно по смисъла на Наказателния кодекс, което накърнява редовното и нормално функциониране на административните обществени служби и поради това се наказва по особен административен ред, указан в закона, от органи на държавното управление, които осъществяват предоставената им от закона и въз основа на закона компетентност за налагане по административно – правораздавателен ред на предвидените наказания“*¹⁸. С

други думи в социалистическата държава административнонаказателната отговорност, заедно със своите специфични черти, се оформя като самостоятелна наказателна отговорност независимо от углавно-съдебната, макар и уредена от Наказателно-процесуалния кодекс.

Първият кодифициращ нормативен акт в областта на административното наказване е действащия и към момента Закон за административните нарушения и наказания от 1969 г. Той е възприет като общ ред за установяване на административни нарушения и съставяне на актове за тези нарушения, тъй като съдържа в себе си както общи материални, така и процесуални административнонаказателни норми¹⁹. При първоначалния си вариант ЗАНН съдържа 87 члена и за първи път урежда производствата по установяване на административните нарушения, налагане на административните наказания и тяхното изпълнение. ЗАНН поставя основите и главните направления на българското административнонаказателно право посредством формулирането на основни начала и принципи на административно процесуалното право, както и уреждането на производствата по установяване на административни нарушения и налагане на наказания²⁰.

За първи път в ЗАНН е уредена легалната дефиниция на административното нарушение като: човешко деяние изразено чрез действие или бездействие, противоречащо на „установения ред на социалистическото държавно управление“. Благодарение на „изчерпателното“ понятие, което дава ЗАНН, административното нарушение може ясно да бъде отграничено от други близки до него институти²¹. Деянието, за да бъде определено като административно нарушение, трябва да бъде извършено виновно и да се наказва по специална административнонаказателна проце-

¹⁶ **Стайнов, П.** Да се позанимаем с въпросите около административното наказване. – Социалистическо право, 1957, № 7.

¹⁷ **Дерменджиев, Ив.** Основни проблеми на административното наказване в Народна република България. София: Държавно изд. „Наука и изкуство“, 1960, с. 105.

¹⁸ Пак там, с.127.

¹⁹ **Димитров, Д.** Административен процес. С.: Сибир, 1999, с. 255.

²⁰ **Стоев, С.** Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. София. Издателство „Наука и изкуство“ 1975, с. 19–20.

²¹ **Сивков, Цв.** Административно наказване(Материалноправни и процесуални проблеми). София: Софи-Р, 1998, с.32

дура. Освен административното нарушение, в ЗАНН за първи път е уредена системата на административните наказания, като предварително са определени възможните санкции. При приемането на бъдещи нормативни актове санкциите за тяхното изпълнение трябва да се съобразяват с предвидените възможни такива в ЗАНН²².

Законът съдържа както материално-правни, така и процесуални разпоредби, които уреждат цялостно въпросите за административното наказване във всичките му етапи. Материалноправните разпоредби, съдържащи се в глава I и II са свързани с определяне на съставите за административни нарушения и наказания, действието на административно-наказателните закони, определяне на административните наказания, които могат да се налагат, както и максимално допустимите им размери, прилагането на принудителни административни мерки за предотвратяване или преустановяване на административни нарушения, както и за отстраняване на последиците от тях, определяне на кръга на административнонаказателно отговорните лица, въпросите свързани с давността и общите състави на административните нарушения. Процесуалните норми в глава III уреждат въпросите свързани с производствата по установяване на административните нарушения и налагане на административните наказания, както и изпълнението им²³. Преди съществуването на ЗАНН, нормите свързани с изпълнението на наказанията са разпръснати в различни нормативни актове, а след уреждането им от закона са смятани за последната фаза на административнонаказателния процес²⁴.

Дискусионни въпроси в практиката предизвиква включването само на общи състави на административните нарушения в ЗАНН. Уреждането на административните нарушения на отделните отрасли в специални нормативни актове поставя въпроса дали е необходима по-пълна кодификация на всички административни нарушения в един норма-

тивен акт. Според проф. Кино Лазаров такава кодификация не е необходима поради честите изменения на административноправната уредба в различните области на държавното управление²⁵. Към днешна дата този въпрос продължава да бъде актуален и да предизвиква нови дискусии.

Развитието на административното наказване в годините след Освобождението може да се определи като несистемно и донякъде твърде объркано поради честото му доближаване с наказателния процес, съществуването на двойна система за налагане на административни наказания от съд и от административни органи и неясното разграничаване на понятията престъпление и административно нарушение. До приемането на ЗАНН може да се каже, че административнонаказателното производство преминава през редица промени, но винаги съществува като част или в сянка на наказателния процес. С приемането на ЗАНН и отмяната на глава XXVIII в НПК от 1952г. административнонаказателния процес се отделя като самостоятелен, наред с наказателния и гражданския. ЗАНН вече представлява една системна конструкция от материалноправни и процесуалноправни норми, имаща глобално и развито санкционно действие.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Ангелов, С. Как трябва да се уреди съдопроизводството по специалните наказателни закони?, Юридическа мисъл, г. II, кн. 2-3. // **Angelov, S.** Kak trqbva da se uredi sadoproizvodstvoto po spetsialnite nakazatelni zakoni?. Yuridicheska misal, g.II, kn. 2-3.

Дерменджиев Ив. Основни проблеми на административното наказване в Народна република България. С.: Държавно изд. „Наука и изкуство“, 1960.// **Dermendzhiev, Iv.** Osnovni problemi na administrativnoto nakazvane v Narodna Republika Bugaria. S: Darjavno izd. „Nauka I izkustvo“, 1960.

Дерменджиев Ив. Производство за налагане на административни наказания в НР Бъл-

²² **Стоев, С.** Пак там, с.31-54.

²³ **Лазаров, К.** Въпроси на кодификацията на административнопроцесуалното законодателство. Бургас. Университетско издателство „NOVISSIMA VERBA“ 1992, с.11-13.

²⁴ Пак там, с. 246 .

²⁵ Пак там, с. 13.

гария. С.: Държавно изд. „Наука и изкуство“, 1963. // **Dermendzhiev, Iv.** Proizvodstvo za nalagane na administrativni nakazania v NR Bulgaria. S.: Darjavno izd. „Nauka i izkustvo“, 1963.

Димитров Д. Административен процес. С: Сиби, 1999. // **Dimitrov, D.** Administrativen protses. Sofia: Sibi, 1999.

Лазаров, К. Въпроси на кодификацията на административнопроцесуалното законодателство. Бургас. Университетско издателство „NOVISSIMA VERBA“ 1992. // **Lazarov, K.** Vaprosi na kodifikatsiyata na administrativnoprotsesualnoto zakonodatelstvo. Burgas: Universitetsko izdatelstvo „NOVISSIMA VERBA“ 1992.

Стайнов, П. Да се позанимаем с въпросите около административното наказване, Публ. в сп.

„Социалистическо право“, 1957, кн.7 // **Staynov, P.** Da se pozanimaem s vaprosite okolo administrativnoto nakazvane. Sozialisticheskovo pravo, 1957, kn.7.

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

Стоев, С. Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. София. Издателство „Наука и изкуство“, 1975. // **Stoev, S.** Nauchno-prakticheski komentar kam Zakona za administrativnite narushenia i nakazania. Sofia: Nauka i izkustvo“, 1975.