

АДМИНИСТРАТИВНО НАРУШЕНИЕ

1. Понятие за административно нарушение

Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН) дава легално определение (определя съдържанието) на понятието „административно нарушение“¹. Още преди да се появи като законна разпоредба неговата същност като юридическа конструкция е изяснена в нашата административноправна теория.¹ По-късно редица автори отделят внимание на тази материя.

При разглеждането на административното нарушение няколко групи въпроси заслужават по-голямо внимание. Първият е за понятието и неговите съществени елементи. Вторият се свързва с вината и нейните форми, за опита, за помагачеството, укривателството и приготвянето. Тук следва да отнесем и принципа, залегнал в ЗАНН, и представляващ приложение на общия правен принцип, че деянията, извършени при неизбежна отбрана или крайна необходимост, не са административни нарушения. Необходимо е да се спрем и на приложението на Наказателния кодекс (НК) по редица въпроси, уредени в ЗАНН или такива, при които се препраща към НК.

Законът в чл.6 определя изчерпателно съдържанието и бележите на административното нарушение.² Елементите, от които се състои то, подлежи на анализ. Той дава възможност за квалификацията на едно противоправно понятие като административно нарушение и за отграничаване от други сходни правни категории.

1 Стайнов, П., Разширение на областта на административното наказване, Изв. на ИПН, 1958 г., т.IX, кн.1, а също и Дерменджиев, Ив., Основи въпроси на административното наказване в НРБ, С., Наука и изкуство, 1960 г., .127

2 ЗАНН, чл.6 „Административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавно управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред.“

2. Елементи на административното нарушение

а) Административното нарушение е деяние. То изразява присъствието на човека в обществото чрез конкретно поведение като съзнателно определена волева изява. Деянието може да бъде действие или бездействие. Първото може да се определи като „... извършване на телодвижения, подчинени на определен мотив и цели...“³. Бездействието е „...неизвършване на конкретни нормативно предвидени действия, чрез които се накърняват обществени интереси“⁴. И двата случая – и при действието, и при бездействието става дума за целенасочена външна изява, която е резултат от формирана в резултат на вътрешни психически процеси воля.

б) Деянието (действие или бездействие) може да бъде административно нарушение, ако препятства установения ред на държавно управление. Това означава, че е насочено срещу нормалното функциониране на изпълнителната власт като цяло или срещу нейни отделни проявления (упражняване на правомощия от различни изпълнителни органи или техни звена, служби, отдели или неспазване на техните задължителни указания).

Законовото решение „установения ред на държавно управление“ може да се приеме като остаряло и ограничено. То поставя твърде тесни рамки при приложението на тази мярка на държавна принуда. Съвременният етап от развитието на държавата и обществените отношения у нас предполага едно по-широко разбиране за приложението и необходимостта от разпространението и приложението на административното нарушение и съответно – на административното наказание. Необходима е една по-широка плоскост за определяне на защитените обществени отношения. Административните нарушения представляват посегателство не само срещу реда на държавно управление, а въобще срещу жизнените интереси на отделни граждани или групи хора.

Пример за това е приложението на административното наказание в областта на наказателното право, което като система от

³ Стоев, С., Научно-практически коментар към ЗАНН, С., Наука и изкуство, 1975 г., с.31

⁴ Пак там., с.31



норми е призвано да защитава обществото от престъпни посегателства⁵. В НК е предвидена възможност за декриминализация на редица престъпления и въвеждане на „нов наказателноправен институт – освобождаване от наказателна отговорност с привличане към административнонаказателна“⁶. Подобно разбиране е развито и в статията на Елица Стоева. Според нея предметът на регулиране от административнонаказателното право надхвърля рамките на изпълнителна дейност.⁷ Освен това редица закони, които нямат пряко отношение към изпълнителната власт, съдържат административнонаказателни разпоредби.

Поради това в проекта за Кодекс на административните нарушения и наказания, който съществува като текст в Министерството на правосъдието към края на 2012 г. се говори за „установен правов ред“. По този начин се разширява приложното поле на административното наказване. Това е израз на признанието, че тази форма на принуда, на негативна оценка и реализация на държавната репресия е толкова ефективна, че дава възможност за защита на по-широк кръг обществени отношения.

в) Важен елемент в характеристиката на административното нарушение е вината. Тя има определящо значение по отношение на определянето на административното наказание. Вината е „особено отношение (поведение) на извършителя на неправомерното деяние, обусловено от определено негово психическо състояние (вменяемост)“⁸. Извършителят има особени качества – той сам може да формира воля и да контролира действията си и постъпките си. Той си дава сметка за възможния противоположен резултат, за това, че извършва закононарушение и за възможния или вероятен неправомерен резултат.

⁵ Ненов, Ив., Наказателно право на Република България, Обща част, кн. I, нова редакция – ал. Стойнов, С., Софи – Р, 1992 г., с.219 и сл.

⁶ Стоев, с., Административнонаказателната отговорност по Наказателния кодекс., С., Наука и изкуство, 1984 г., с.4

⁷ Стоева, Ел., Административнонаказателното и процесуално право – комплексен отрасъл в правната система на НРБ, //Държава и право, 1989 г., №8/9

⁸ Дерменджиев, Ив., Д.Костов, Д.Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, С., Сиби, 2012 г., с.312

Административното нарушение и административното наказване се свързват и с двете форми на вината – умисъл и непредпазливост. Тяхната същност и съдържание са установени нормативно в общата част на НК⁹. Те са задължителни за административните нарушения и наказания въз основа на чл. 11 от ЗАНН¹⁰. При административните нарушения се носи отговорност и при умишлени и при непредпазливи деяния. В тава е разликата с наказателното право – тук отговорността като принципно положение е само при наличие на умишъл. Наказателният кодекс определя, че „непредпазливите деяния са наказуеми само в предвидени от закона случаи“ – чл.11, ал.4 НК. Тези случаи са „очертани поначало с отделни норми, това улеснява възможността да бъдат предвидени специфични наказания, различни от това за умишленото извършване...“¹¹. За разлика от това чл.7, ал.2 от ЗАНН определя, че непредпазливите деяния не се наказват само в изрично предвидените от закона случаи¹². Тук е другата принципна разлика между административнонаказателното и наказателното право.

Близко до вината стоят мотивите и целите, които са ръководили извършителя при извършване на противоправното деяние. Те също представляват израз на неговата оценка за противоправното деяние и имат значение при определяне на наказанието.

г) Друга важна характеристика на административното наказание е неговата наказуемост. Тази особеност означава, че деянието – действие или бездействие е опасно за обществото и може да накарни определен тип обществени отношения. Наказуемостта показва негативната оценка и репресивната реакция на държавата и

⁹ НК, чл.11, ал.1 Деянието е умишлено, когато деецът е съзнавал общественоопасния му характер, предвиждал е неговите обществено опасни последици и е искал или допуснал настъпването на тези последици.

¹⁰ ЗАНН, чл.11. По въпросите на вината, вменяемостта, обстоятелствата, изключващи отговорността, формите на съучастие, приготвянето и опита се прилагат разпоредбите на общата част на Наказателния кодекс, доколкото в този кодекс не се предвижда друго. В този смисъл важно значение има и ТР №112/16.12.1982 г., ВС, ОСНК

¹¹ Ненов, Ив., Наказателно право на Република България, обща част, кн.ІІ, нова редакция – ал. Стойнов, С., Софи-Р, 1992 г., с.116-117

¹² ЗАНН, чл.7, ал.2 Непредпазливите деяния не се наказват само в изрично предвидените случаи.

на законодателя към противоправните действия или бездействия. Тя има конкретен характер, което означава, че нарушението при „конкретните обществени условия притежава такива обществени качества, които обуславят поставянето в действие на наказанието като съществена мярка на държавно въздействие“¹³. Недопустимо е налагане на административно наказание, ако държавата чрез своята система от органи не прецени предварително – преди неговото осъществяване, че нарушението е обявено за наказуемо.

д) Една от гаранциите при реализация на административното наказание и в същото време негова специфика и критерий за ефективност е налагането по административен ред. Това означава, че процедурата по установяването на административните нарушения и налагането на административното наказание става в рамките на изпълнителната власт.

ж) Друг елемент е обществената опасност. Тя също е елемент от характеристиката на административното нарушение. Тя е израз на юридически установената противоправност на деянието. Насочеността на едно действие или бездействие по отношение на накърняването на определени интереси може да се степенува и за това в теорията за „степен на обществена опасност“. Тя се определя от различни фактори, между които играят важна роля мотивите, подбудите, вината, субектът и обектът на нарушението¹⁴. На практика това е основната разлика между престъпленията и административните нарушения.

3. Положение на елементите на административното нарушение

Представените до тук елементи на административното нарушение трябва да са налице едновременно. Само при това положение едно деяние може да бъде определено като административно нарушение.

¹³ Ненов, Ив., цит.съч., кн.І, с.236-237, както и кн.ІІ, с.134

¹⁴ Стоев, С., цит.съч, с.32

Елементите, които са представени дотук, могат да бъдат обособени в обективна и субективна страна.

Първата обхваща деянието, противоправността (обществената опасност), насочеността на деянието срещу установения ред на държавно управление, наказуемостта и административния ред, по който се наказва нарушението.¹⁵

Другата, субективната страна на административното нарушение обхваща преимуществено вината на извършителя, която в областта на административнонаказателното право съществува в две форми – умисъл и непредпазливост. Към нея „спадат също мотивите (съображенията) и целите на неговото извършване“¹⁶. Необходимо е да подчертаем, че нашето право се отнася негативно към т.н. обективна отговорност, т.е. отговорност, която съществува и се реализира без да е налице конкретна, лична вина.

Административното нарушение е извършено и съществува в обективния свят като такова ако всички изложени елементи, групирани в обективна и субективна страна са налице. Ако някой от тях не съществува, не може да се говори за търсене на административнонаказателна отговорност.

Законът, в това число и ЗАНН е отражение на многообразието в човешките отношения и за това предвижда и случаи, в които всички елементи съществуват реално, но извършеното противоправно деяние не представлява административно нарушение.

В чл.8 на ЗАНН предвижда, че не са административни нарушения тези деяния, които са извършени при неизбежна отбрана и крайна необходимост. Те не само че не са противоправни, но и в определена степен сдопустими и толерирани от обществото поради техния защитен характер. Деянията, които са извършени в тези условия, не са административни нарушения. Нещо повече, тяхното осъществяване не предполага търсене на административнонаказателна отговорност.

Характеристиката на неизбежната отбрана и на крайната необходимост се съдържа в чл.12 и чл.13 от НК. Там са дадени ле-

¹⁵ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч. – издание 1993 г., с. 264 и сл.

¹⁶ Пак там., с.264

галните определения и особености на тези два правни института. Необходимо е да се подчертае и това, че за причинените вреди при неизбежна отбрана не се носи и гражданска отговорност – чл.46 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД).

Когато едно деяние само привидно съдържа елементите на административно нарушение, то тогава също не е налице възможност да се търси административнонаказателна отговорност. Такъв е случаят при отсъствие на „годен обект за защита“¹⁷. В този случай действие или бездействие разкриват белезите на обективната и субективната страна на административното нарушение. Това го прави наказуемо деяние, но само по принцип. Практически, обаче, съществуват обстоятелства, които не позволяват квалификацията на деянието като нарушение, независимо от това, че са налице едновременно налице елементите, които са установени в чл.6 на ЗАНН. Христоматийният пример е със случаите, когато браконьер убие домашно животно, а не защитения от закона дивеч, когато ловува извън правилата.

Другото основание тук, което трябва да се представи, е малозначителността. Тя е уредена в чл.9, ал.2 от НК. Тук законодателят е изключил престъпния характер на деяние, което съдържа признаците на нарушение или на престъпление, но само привидно, „без в действителност да е обществено опасно или без да е такова в достатъчна степен, защото при конкретните условия то не е от естество да засегне въобще обществените отношения, които са негов обект...“¹⁸. Законодателят в чл.9, ал.2 от НК е уредил две възможни хипотези – деянието не е общественоопасно или степента на обществена опасност е явно малозначителна, т.е. тя е пренебрежимо малка.

В областта на административното наказване малозначителността на деянието „не е основание за отпадането му като административно нарушение за разлика от углавното наказване, където тя има важно значение“¹⁹. Независимо от това, че при администра-

¹⁷ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч., с.270

¹⁸ Ненов, Ив., цит. съч., кн.ІІ, с.59-64

¹⁹ Дерменджиев, Ив., Д. Хрусанов, Д. Костов, пак там, с.270

тивните нарушения обществената опасност като правило е по-ниска или несъществена в сравнение с престъпленията, деянието ще подлежи на наказание. Причините са различни. Наказателният процес е дълъг, бавен и скъп, а административното наказване е по-бързо и по-евтино и е насочено към защита срещу многобройни ежедневни посегателства върху определени кръг обществени отношения, които реално налагат изразяването на негативната оценка на държавата чрез него.

4. Разглеждането на административните нарушения би било непълно без да отделим внимание на приготвянето, опита и съучастието (в неговите различни форми – подбудителство, помагачество, укривателство). Това са действия или бездействия – деяния, които са насочени към осъществяване на противоправния резултат от нарушението и са в пряка връзка с извършителя.

Приготвянето представлява подготовка и създаване на условия за извършване на предстоящото нарушение.²⁰ Тук откриваме поредната разлика с разрешенията на наказателното право. Според НК приготвянето е наказуемо само в предвидените от закона случаи. В ЗАНН принципът е друг – изключена е наказуемостта. Това означава, че тази неправомерна дейност не представлява административно нарушение.

Опитът не се наказва, освен когато става дума за митнически-те и валутни нарушения, когато това е предвидено в закон или указ, при чл.218б, ал.1 от НК и чл.41, ал.1 от Закона за опазване на селскостопанското имущество. Според НК опитът е вече започнало изпълнение, при което изпълнителното деяние не е довършено, не са настъпили предвидените в закона и искани от дееца обществено опасни последици на това престъпление – чл.18, ал.1 от НК. Тази дефиниция важи и за областта на административното наказване. Опит, следователно има, когато става дума за умишлено деяния, при недовършеност на деянието или не са настъпили предвидените от закона последици или пък не се е стигнало до исканите от дееца

²⁰ Чл.17, ал.1 НК Приготвяне е подготвянето на средства, намиране на съучастници или изобщо създаването на условия за извършване на мисленото престъпление, преди да е почнало неговото изпълнение..

последници. Необходимо е да подчертаем няколко важни, принципни неща:

- опит е възможен само при умишлени деяния;
- изпълнението е започнало, но не довършено;
- при случаите на довършеност не са реализирани предвидените от закона или целени от дееца обществено опасни последици.

Административнонаказателната теория определя, че опит за административно нарушение за административно нарушение може да има само при тези неправомерни деяния, които се свързват с определен реален негативен резултат.²¹ Не може да има от при непредпазливите деяния и при формалните нарушения.

Разликите между приготвянето и опита са съществени. В първия случай става дума само за предварителната дейност. Тя е преди нарушението, тя „предшества изпълнението и само създава условия за неговото осъществяване“²². При опита вече е започнало изпълнението, но то или не е довършено, или не се е стигнало до резултата, който е предвиден в закона или е целен от извършителя.

Съучастието е „задружно умишлено участие на две или повече на две или повече лица в осъществяване на едно умишлено престъпление“²³. То има различни форми. Те са, според чл.10 от ЗАНН подбудителство, помагачество и укривателство.²⁴ За тях може да има административни наказания, ако това е предвидено в закон или указ. Разликата с наказателното право е в това, че тук се налага наказание на всички съизвършители за извършеното престъпление в съответствие с тяхното участие – чл.21, ал.1 от НК.

²¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, пак там, с.271, както и Стоев, С., цит. съч., с.47

²² Ненов, Ив., цит.съч., кн.II, с.157

²³ Пак там, с.175

²⁴ Чл.10 от ЗАНН При административните нарушения подбудителите, помагачите и укривателите, както и допустителите се наказват само в случаите, предвидени в съответния закон или указ. (допустителството е уредено в ЗАНН – чл.24,ал. 2, а също и чл.26, ал.3)

В ЗАНН не е посочена още една форма на съучастие. Това е съизвършителството. При него лица участват в извършването на административното нарушение.

Укривателството има още една особеност. То не се разглежда като участие в извършването на административното нарушение. Възможно е „само след извършване на нарушението“²⁵.

Особен тип противоправна дейност има в случаите, когато става дума за юридическите лица и едноличните търговци. В чл.83 от ЗАНН се говори за неизпълнение на задължения към държавата. Това не е административно нарушение, а е противоправна дейност на корпоративен субект на правото, която се санкционира от закона по административен ред.

В заключение е необходимо да обърнем внимание на това, че административното нарушение притежава съществени особености и те определят неговото място между останалите нарушения на закона – престъпленията, дисциплинарните нарушения и гражданските деликти. Правилата, които са установени за него, макар и в два различни нормативни акта – ЗАНН и НК, разкриват стройна и логически подредена система. Тя играе важна роля в реализацията на административното наказване.

²⁵ Ненов, Ив., цит.съч., кн.ІІ, с.59-64