

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ НАУКИ”

АВТОРЕФЕРАТ НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД

на тема

ПРИНУДИТЕЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ

за присъждане

на образователна и научна степен „доктор”

Професионално направление: 3. 6. Право

Докторска програма: Административно право и административен процес

Мирослава Бойкова Чифчиева – Георгиева

задочен докторант

Научен ръководител: **проф. д.ю.н. Цветан Сивков**

София, 2021 г.

Дисертационният труд е обсъден на заседание на Катедра „Административноправни науки“ при ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“ на 15.03.2021 г. и със Заповед на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“ е насочен за защита пред специализирано жури в състав:

Вътрешни членове:

Проф. д.ю.н. Цветан Сивков, СУ „Св. Климент Охридски“

Проф. д – р Емилия Панайотова, СУ „Св. Климент Охридски“

Резервен член: доц. д – р Юрий Кучев, СУ „Св. Климент Охридски“

Външни членове:

Проф. д.ю.н. Райна Николова, Нов български университет

Проф. д – р Дарина Зиновиева, ПУ „Паисий Хилендарски“

Доц. д – р Константин Пехливанов, ПУ „Паисий Хилендарски“

Резервен член: доц. д – р Изабела Чакърва – Димитрова, ВТУ „Св. Св. Кирил и Методий“

Материалите за защитата са на разположение на интересуващите се в Библиотеката на ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, Ректорат.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1.Актуалност на темата.....	4
2. Обект и предмет на изследването.....	7
3.Цел и задачи на изследването.....	7
4.Методология на изследването.....	8
5.Практическо значение на изследването.....	9
6. Обем и структура на изследването.....	10

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод.....	10
Глава Първа. Правна характеристика на административната принуда. Принудителни административни мерки.....	11
Глава Втора. Система на принудителните административни мерки.....	15
Глава Трета. Разграничаване на принудителните административни мерки от други правни институти.....	21
Глава Четвърта. Прилагане, оспорване и изпълнение на принудителните административни мерки.....	22
Заключение.....	28

III. СПРАВКА ЗА ПО - СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....

33

IV. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....

34

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на темата

Принудителните административни мерки са едно от средствата за административна принуда, чрез които държавата се стреми да постигне балансирана защита на основните права и свободи на гражданите и обществените интереси. Те се привеждат в действие тогава, когато дължимото поведение липсва и обществените отношения са застрашени.

Макар 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. 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 им е насочено към бъдещето, към осигуряване предстоящото и до момента незавършено изпълнение на повелението, съдържащо се в правната норма.

Принудителните административни мерки в своите статика и динамика представляват своеобразна система от материално и процесуалноправни норми, съдържащи се не само във вътрешните закони, но и международноправната, и в правото на ЕС, уредба. Вътрешната съгласуваност между тези норми, подчинени на задачата да се обезпечи законността, бидейки самостоятелни, и в същото време органически свързани части на едно цяло, е основната гаранция за законосъобразно и целесъобразно прилагане на принудата.

До настоящия момент, въпреки многообразието им във всяка една сфера на обществения живот и изключително обемната съдебна практика по прилагането им, принудителните административни мерки не предизвикват сериозен научноизследователски интерес. През втората половина на миналия век те са предмет на изследване спорадично и то винаги редом с другата широко изследвана форма на административна принуда – административното наказание.

Цялостно изследване на принудителните административни мерки след настъпилите през 1989 г. икономически и социални промени в Република България не е правено. Преходът към демокрация и пазарна икономика несъмнено оказва влияние не само върху обществените и социални нагласи в държавата, но и върху доктрината и

практиката. В условията на бурно развитие на частните икономически отношения и интернационализация на всички сфери на обществения живот нормативната база претърпя сериозно развитие. С присъединяването към Европейския съюз (ЕС) през 2007 г. Р. България вече има за източници на правото си източници на три правопорядъка – вътрешното право, международното право и правото на ЕС. Остарелите, съобразени с изискванията на отминалия режим и несъобразени с новите стандарти, мерки бяха отменени. От своя страна динамиката на развитие на обществените отношения не само на национално, но и на международно и европейско ниво очерта тенденция за създаване на нови принудителни административни мерки. Непрестанното актуализиране, съобразено с обществените промени и потребности, превърна принудителните административни мерки в най - многоликата и динамична форма на принуда. Въпреки това, интересът към тези мерки продължава да е откъслечен и насочен най – вече към въпросите за тяхното предназначение.

Причината за това вероятно се крие в оскъдната и доста разпокъсана нормативна уредба на принудителните административни мерки. С приемането на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) през далечната 1969 г. законодателят, като урежда въпросите за административнонаказателната отговорност, някак помежду другото обособява и две самостоятелни разпоредби (чл. 22 и чл. 23), посветени на принудителните административни мерки. Разпоредбите обаче, бидейки пределно общи, очертават единствено материалноправните хипотези, при наличие на които мерките следва да бъдат прилагани. Самите принудителни административни мерки, доколкото регулират и защитават различни обществени отношения, са разпръснати в множество специални закони. Редът за прилагането, оспорването и изпълнението им, като съставна част на административния процес, е уреден в Административнопроцесуалния кодекс (АПК), доколкото в специален закон не е предвидено друго. При активирането на някои принудителни административни мерки приложение намират и разпоредбите на Наказателно - процесуалния кодекс (НПК) и Граждански процесуалния кодекс (ГПК).

Всичко това провокира нашия научен интерес да изследваме тази динамична форма на административна принуда и да се опитаме да дадем отговори на въпросите каква е нейната същност, какви са нейните цели и предназначение, както и какви са основанията и редът за нейното прилагане, оспорване и изпълнение. Многообразието на принудителните административни мерки в специалните закони съобразно

обществените отношения, които уреждат, и това, да го наречем омаловажаване от страна на законодателя на уредбата им, постави редица предизвикателства в процеса на изследването.

Въз основа на направените теоретични изводи е направен опит да се систематизира определение за тези мерки. Поставен е въпросът за мястото им в съвременната нормативна уредба – въпрос, на който досега теорията определено не е отдала дължимото. Направен е цялостен преглед на изработените през годините класификации на принудителните административни мерки и на специалните закони, които ги уреждат, вследствие на което са очертани проявите им форми и границите, отвъд които не бива да преминават.

В тази връзка в изследването е направено разграничение между принудителните административни мерки и три други правни института - административните наказания, мерките за административнопроцесуална и мерките за наказателнопроцесуална принуда. Целта е да се покаже, че между различните форми на принуда няма китайска стена, а дори напротив - те усърдно си взаимодействат в борбата за стабилизиране на установената законност.

За първи път в теорията е направен цялостен анализ на въпросите, свързани с прилагането, оспорването и изпълнението на принудителните административни мерки. Разгледани са и институтите на обвързаната компетентност и оперативната самостоятелност, като част от общия въпрос за законността и целесъобразността на мерките. В контекста на прилагането им е отделено внимание на общностните стандарти при ограничаване основните права на човека и хармонизирането на националното право с правото на ЕС. Обстойно са изследвани значими общностни принципи като принципите на предпазливостта, пропорционалността, законността и правото на защита, и тяхното отражение в националното ни право. Стандартите на правото на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) също са подложени на задълбочен анализ.

В изследването е направен опит съществуващите години наред теоретични бариери, които пречат за пълноценното разкриване на същността и процеса по прилагане на принудителните административни мерки, да бъдат премахнати. Поставени са на обсъждане редица дискуссионни въпроси, които намират отговор след внимателно обосноваване и анализиране на аргументите „за” и „против”.

2. Обект и предмет на изследването

Дисертационният труд представлява цялостно монографично изследване. **Обект** на научния анализ е административната принуда, и в частност принудителните административни мерки като способ за нейното реализиране и като обособена система от отношения, която значително надхвърля рамките на изпълнителната дейност. Познаването на тази система има значение за защитата на правата на гражданите като членове на обществото и нормалното функциониране на техните организации.

Предмет на изследването са принудителните административни мерки като съвкупност от материалноправни и процесуални норми, подчинена на задачата да се обезпечи опазването на законността и правовия ред. За изясняване на тяхната същност, предназначение, основания и ред за прилагане обстойно са анализирани нормативната уредба, теорията и практиката, както на национално, така и на международно и общностно ниво.

3. Цел и задачи на изследването

Дисертационният труд има за **цел** да изследва принудителните административни мерки като проявна форма на административна принуда, както от материалноправна, така и от процесуална гледна точка. В тази връзка в изследването е разгледан въпросът за принудата като оценъчно явление, направен е анализ на административната принуда и класификациите на мерките за административна принуда, след което акцент е поставен върху природата на принудителните административни мерки, техните цели, предназначение, основания и ред за прилагане. В контекста на прилагането им, като се има предвид, че се ограничават основни права и свободи, обстойно са изследвани основни общностни признаци като принципите на предпазливостта, пропорционалността, законността и правото на защита, и тяхното отражение в националното ни право.

Така поставената цел се постига чрез следните **задачи**:

- анализ на принудата като оценъчно явление и гаранция за нормалното протичане на отношенията между субектите в правовата държава;
- анализ на убеждението като първа и основна стъпка за изпълнение на обективизираните в правните норми задължения;

- изследване на административната принуда в два основни аспекта - като средство за обезпечаване на законността и правовия ред и като средство за ограничаване на основните права и свободи на гражданите;
- разграничаване на понятията „административна принуда” и „мерки за административна принуда”;
- изследване на класификациите на мерките за административна принуда;
- изследване на същността, основанията за прилагане и предназначението на принудителните административни мерки;
- изследване и анализ на различните класификации на принудителните административни мерки;
- анализ на някои неизследвани до момента и дискуссионни за правоприлагането и правораздаването принудителни административни мерки;
- разграничаване на принудителните административни мерки от други правни институти;
- анализ на производството по прилагане на принудителните административни мерки;
- анализ на изискванията и гаранциите за законност на принудителните административни мерки;
- анализ на изпълнението на принудителните административни мерки - като етап от производството по прилагане на мерките и като процес на реализиране на въплътените в правната норма задължения;
- предлагане на тълкувания и възможни решения за преодоляване на конкретните проблеми;
- даване на предложения за промяна и усъвършенстване на законодателството.

4. Методология на изследването

За постигане на научната цел и поставените задачи в дисертационния труд е използвана комплексна методология за правен анализ, която използва езиковия, логическия, систематическия, историкоправния и сравнителноправния метод.

Методът на научното изследване се основава и на критичен преглед както на националната правораздавателна практика, така и на общностните стандарти и практиката на Съда на ЕС (СЕС) за законност на принудата. Стандартите на правото на

ЕКПЧ относно ограничаването на човешките права и свободи също са анализирани в контекста на прилагането на мерките.

При съпоставянето на принудителните административни мерки с административните наказания, мерките за административнопроцесуална принуда и мерките за наказателнопроцесуална принуда е използван интердисциплинарният подход за анализ на правните хипотези.

5. Практическо значение

Дисертационният труд представлява опит за подробно и пълно научно изследване на принудителните административни мерки като проявна форма на административна принуда и като сложна система от взаимосвързани материалноправни и процесуални норми и отношения. Ползите за правотворчеството и правоприлагането могат да се обобщят така:

- изяснява се същността на административната принуда и се предлага класификация на мерките за административна принуда;
- изясняват се правната природа, основанията за прилагане, целите и предназначението на принудителните административни мерки;
- изследвани са класификациите на принудителните административни мерки и стандартите за систематизирането им;
- очертани са основните видове принудителни административни мерки и взаимодействието помежду им в борбата за опазване на установената законност;
- направен е цялостен анализ на въпросите, свързани с прилагането, оспорването и изпълнението на принудителните административни мерки;
- изследвана е вътрешноправната, международноправната и общностната нормативна уредба, относима към прилагането, контролът за законност и правилата за изпълнение на принудителните административни мерки;
- изследвана е практиката на Европейския съд за защита на правата на човека и основните свободи (ЕСПЧ), на Съда на ЕС, на Конституционния съд на Р. България, Върховния административен съд (ВАС) и административните съдилища относно прилагането на принудителните административни мерки и гаранциите за защита на основните човешки права и свободи;

- посочени са недостатъците в нормативната уредба касателно прилагането, оспорването и изпълнението на принудителните административни мерки;
- направени са предложения за уеднаквяване на противоречивата съдебна практика;
- направени са предложения de lege ferenda за промяна на действащата нормативна уредба съобразно общностните и международни стандарти за законност и легитимност на принудата.

6.Обем и структура на изследването.

Дисертационният труд е в обем от 348 страници. Към него е приложена справка за използваната литература, съдържаща 155 заглавия, всички цитирани в дисертационния труд. Направени са 860 бележки под линия.

Дисертационният труд се състои от увод, четири глави и заключение. Всяка от главите е разделена на параграфи, означени с арабски цифри. Включени са съдържание, списък на съкращенията, списък с използваната литература. Изградената структура отговаря на поставените в изследването основни задачи.

Изследването е съобразено със законодателството и съдебната практика към 30 ноември 2020 г.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В **увода** се обосновава актуалността на темата, посочва се предметът на изследване и задачите, които авторът си поставя. Очертани са въпросите, чиито отговори се търсят в дисертационния труд, а именно: каква е природата на принудителните административни мерки, какви са техните цели, предназначение, основания и ред за прилагане. Отговорите на тези въпроси предполага разглеждането на принудителните административни мерки в контекста на международните и общностните стандарти за защита на основните права и свободи и за законност на принудата.

Разглежданата тема има значителна обществена значимост предвид факта, че принудителните административни мерки освен най – многоликата, са и най – често прилаганата, проявна форма на принуда. Активирането ѝ засяга пряко и непосредствено правната сфера на адресатите чрез ограничения, насочени към личността и/или имуществото им. Това засягане трябва да бъде не само позволено от законодателя чрез предвидения от него механизъм за намеса на държавата в основните права и свободи, и съобразено с належаща обществена потребност, но и насочено към адекватна и пропорционална защита на конституционно признати ценности като националната сигурност, народното здраве, правата и законните интереси на гражданите. Само при тези условия активираната принудителна административна мярка ще бъде легитимна, а защитата - оправдана ответна реакция срещу конкретното неправомерно поведение или събитие.

В увода е изяснен предметният обхват на отделните глави на дисертационния труд.

Глава първа.

Правна характеристика на административната принуда.

Принудителни административни мерки.

§ 1.Принудата като способ за обезпечаване на правовия ред.

В параграф първи на глава първа на дисертационния труд е разгледана принудата като оценъчно явление и като гаранция за нормалното протичане на отношенията между субектите в правовата държава. Достига се до извода, че принудата не е цел и никога не бива да се превръща в такава. Тя е въздействие върху личността с цел нейното поведение да протича в съответствие с вложената в правото воля. Осъществява се тогава, когато волята на правния субект не съвпада с вложената в правото воля.

За да осигури изпълнението на предвидените в правната норма задължения, държавата създава свой собствен „механизъм на принудата”, по силата на който принудата най – напред бива узаконена, впоследствие – приложена и най – сетне, ако се наложи - оспорена. Посредством този механизъм правният ред и законността биват обезпечени в максимална степен, а повеленията на правните норми - своевременно осъществени. Принудата е средството, чрез което държавата постига тази своя цел. При осъществяването ѝ държавната власт се проявява в три вида материални функции, т. е.

в три вида държавна дейност: законодателна, изпълнителна и съдебна. Държавната принуда е пресечната точка на тези три функции, които са практически израз и реализация на принципа на разделение на властите. Упражняването на принудата е предоставено в ръцете на органите - титуляри в две от сферите на проявление на държавната власт – изпълнителната и съдебната - те прилагат правните норми и тям е нужна гаранцията на принудата.

Направено е същественото уточнение, че съдържащата се в правните норми потенциална заплаха с принуда не бива да се отъждествява с фактичката принуда. Държавната принуда може да бъде осъществена само в рамките на конкретно правно отношение между конкретни правни субекти, един от които е винаги държавата. Именно чрез правното отношение изискванията на правните норми – на общите и абстрактни правила за поведение, които са въплътени в тях, се претворяват в реалната действителност под формата на конкретни права и задължения. Когато задълженията не бъдат изпълнени, правото в качеството си на основен нормативен регулатор прибъгва до онази силна гаранция, с която само то разполага – принудителната сила на държавата, чрез която основните и значими цели и ценности на обществото могат да бъдат адекватно защитени. Тази гаранция е монопол на държавата и като такава тя трябва да се упражнява само и единствено от нейните компетентни органи. Юридически израз на държавната принуда е издаденият от тях в рамките на предоставените им правомощия акт за нейното прилагане. Докато такъв не бъде издаден, в обективната действителност принуда не е реализирана.

Преди да пристъпи към активиране на принудата обаче, органът на изпълнителната власт е длъжен най – напред да убеди, да създаде вътрешна потребност за правомерно и общественополезно поведение. Само, ако всички усилия за доброволно изпълнение на изискванията на правните норми се окажат неуспешни, само тогава държавата следва да пристъпи към принуждението, като допълнително и крайно средство за обезпечаване изпълнението на обективираниите в правните норми задължения.

§ 2. Административна принуда – понятие и видове.

В параграф втори на глава първа е направен обстоен анализ на същността и видовете мерки за административна принуда като първа стъпка към сложния процес на изследване природата на принудителните административни мерки. В контекста на принципите на законността и правовата държава административната принуда е

разгледана в два аспекта - като средство за обезпечаване на законността и правовия ред и като средство за ограничаване основните права и свободи на гражданите.

Достига се до извода, че при упражняване на своите права и свободи личността може да бъде подчинена само на такива ограничения, които са установени със закон, изключително с цел да се защитят висши конституционни ценности като националната сигурност, обществения ред, правата и свободите на гражданите. От тези критерии трябва да се ръководи законодателят, когато в условията на демократичното общество, което балансирано трябва да защитава правата и свободите на всички свои членове, създава мерки за тяхното ограничаване.

Направено е важното уточнение, че понятията „административна принуда” и „мерки за административна принуда” не са тъждествени. „Административната принуда” е въздействието – психическо или физическо, което се оказва върху адресатите на административноправните норми с цел да приведат своето поведение в съответствие с изискванията на тези норми. „Мерките за административна принуда” са конкретните способи, предвидени в закона, които се прилагат при наличието на определени предпоставки, за да се реализира самата принуда.

В тази част на изследването са анализирани изработените през годините класификации на мерките за административна принуда съобразно различни класифициращи белези – обект на въздействие, правни последици, насоченост на принудата и т. н. Обосновава до извода, че само и единствено критерий, който изхожда от същностната характеристика на мерките, какъвто е тяхното непосредствено предназначение, може да разкрие в пълнота особеностите на отделните видове, да ги разграничи един от друг и да обезпечи тяхното прилагане.

Въз основа на този критерий мерките за административна принуда са обособени в четири групи: 1/ принудителни административни мерки; 2/ мерки за административно наказване; 3/ мерки на административнопроцесуална принуда и 4/ мерки за принудително изпълнение на административноправни задължения, породени от влезли в сила административни актове, наказателни постановления или съдебни решения.

§ 3. Принудителни административни мерки.

В параграф трети на глава първа вниманието е насочено към изследване на материалноправните аспекти на принудителните административни мерки – тяхната правна природа, основания за прилагане и предназначение. Проследени са представените в теорията становища и съдебната практика. Посочени са

несъвършенствата на нормативната уредба и са направени предложения за тяхното изменение и/или допълване. Направен е опит да се систематизира определение за принудителните административни мерки. Поставя се и въпросът за мястото им в съвременната нормативна уредба.

Буквалното тълкуване на разпоредбата на чл. 22 ЗАНН навежда на извода, че принудителните административни мерки могат да се прилагат само и единствено във връзка с административните нарушения - за тяхното предотвратяване и преустановяване, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. В тази връзка най – напред е направен анализ на административното нарушение като диалектическо единство от обективни и субективни признаци.

Като се прецизира, че основната цел на принудителните административни мерки не е наказването на деца, а напротив - стимулирането на положителни действия от негова страна, за да не се стига до наказване, се достига до извода, че тези мерки не се интересуват от вината като неотменен елемент на правонарушението. Поради тази причина те могат да се прилагат и спрямо лица, които не могат да формират съзнателна и оценъчна дейност, каквито са малолетните и невменяемите лица и спрямо колективи от хора, независимо дали те са обединени в юридическо лице или на основата на друг принцип.

Аргументирано е, че принудителните административни мерки не се интересуват и от обективните признаци на деянието - обществената опасност, противоправността и наказуемостта, или по – точно от тяхното кумулативно наличие. Всяко едно деяние, дори и да не субсумира всички обективни елементи от състава на конкретно правонарушение, щом като представлява правно необосновано засягане на защитени от правото интереси и нарушава нормалните връзки и отношения в обществото, трябва да бъде преустановено, като се възстанови фактическото положение такова, каквото е било преди възникването му. Именно това е крайната, обществено значимата цел на принудителните административни мерки.

Обосновава се извода, че не правонарушението като единство от обективни и субективни признаци, а обективното и несъобразено с изискванията на правните норми поведение е законният повод за започване на производството по прилагане на принудителните административни мерки. Налице е правна аномалия, която задължително трябва да бъде прекратена. Дали усилията следва да се насочат към нейното предотвратяване или преустановяване, зависи от етапа на „развитието” ѝ.

Като се изследва характерът на обществените отношения, които принудителните административни мерки регулират, се достига до извода, че основанията за прилагането им не са лимитативно очертани от законодателя. Приложното им поле значително надхвърля рамките на изпълнителната дейност. Мерките се прилагат не само във връзка с административните нарушения, но и във връзка с настъпването и опасността от настъпване на неправомерни прояви, субсумиращи обективни признаци на престъпления, граждански и дисциплинарни правонарушения, а в определени случаи - и във връзка с факти, неподвластни на човешката воля, каквито са юридическите събития. Насочеността им към бъдещето не, за да се търси юридическа отговорност, а за да се прекрати правната аномалия и да се възстанови нормалното развитие на обществените процеси, позволява прилагането им в различно време, дори и преди неправомерно деяние или събитие обективно да се е реализирано в действителността. Наличието на опасност – явна и непосредствена, а в определени случаи - и потенциална, от настъпването им, е достатъчно основание за привеждането в действие на тази проявна форма на административна принуда.

Направено е важното уточнение, че първичната уредба на принудителните административни мерки с подзаконов нормативен акт е недопустима. По смисъла на закона, като се има предвид, че се ограничават основни права и свободи, се изисква изрично, а не бланкетно посочване на отделните случаи на активиране на принудителни административни мерки. Това означава, че не само всички елементи на фактическия състав на мярката, но и конкретното основание за нейното прилагане – неправомерно деяние или събитие, трябва да бъде изчерпателно посочено. Отправена е критика към разпоредбите на някои специални закони, които като възпроизвеждат общата разпоредба на чл. 22 ЗАНН, не обособяват изрично случаите, при които трябва да се прилага предвидената в закона мярка. Пропорционалността на принудителната административна мярка е въпрос преди всичко на законодателна уредба и законодателна целесъобразност. В тази връзка е направено предложение *de lege ferenda* за промяна в разпоредбите на всички специални закони, които са си „позволили” такава повърхностна уредба на видовете мерки и основанията за прилагането им.

Глава Втора.

Система на принудителните административни мерки.

§1. Класификация на принудителните административни мерки.

В параграф първи на глава втора са изследвани стандартите за систематизиране на принудителните административни мерки и направените през годините класификации на тези мерки.

Принудителните административни мерки, като проявна форма на административна принуда, притежават всички нейни белези и в същото време притежават специфични черти, които не само ги отличават от останалите мерки за административна принуда, но и водят до съществени различия вътре в самата самостоятелна обособеност, наречена „принудителни административни мерки“.

Анализът на класификациите, прегледът на нормативната уредба и съдебната практика показва, че през годините принудителните административни мерки често са обект на недопустимо въздействие. Установява се, че самият законодател „разрешава“ определени „принудителни административни мерки“ да изземват функции, да преследват нетипични за тях цели и да надхвърлят степента на допустимите ограничения. В тази връзка в изследването са анализирани някои „принудителни административни мерки“ по Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС), Закона за движение по пътищата (ЗДвП) и Валутния закон (ВЗ), чието активиране или изпълнение е поставено в зависимост от административното наказване. Достига се до извода, че тези мерки носят особен наказателен заряд, който ги поставя по – близо до административните наказания и имуществените санкции, отколкото до принудителните административни мерки като форма на административна принуда. Създаването на такива прикрити административни наказания под формата на принудителни административни мерки се определя като извращаване на правото от закона.

Обосновава се изводът, че 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 целта, преследвана от закона. Когато приложното ѝ поле се разширява с приписването на неприсъщи 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. В тази връзка са направени и съответните предложения за промяна в действащото законодателство.

Акцентираща се, че въпреки опитите за вмешателство през годините, принудителните административни мерки успяват да опазят онзи свой стремеж към положителното, към балансираната защита не само на обществените, но и на личните интереси, без да търсят вина и възмездие. Този стремеж, проявен чрез непосредственото им предназначение да предотвратят опасността от настъпването на неправомерни деяния или събития, да преустановят развитието им, ако то вече е започнало, и да възстановят нормалните връзки и отношения, очертава и тяхната предметна същност. Отмяната на „остарелите“ и създаването на нови, съобразени с актуалните обществени отношения и потребности, принудителни административни мерки, не изменя този стремеж.

Подчертава се, че класификацията на принудителните административни мерки, подобно на класификацията на мерките за административна принуда, трябва да се основава на тяхното непосредствено предназначение, като критерий, който най – точно отразява същностната им характеристика и позволява обособяването и разграничаването помежду им. Различното непосредствено предназначение – да се предотврати настъпването на неправомерното деяние или събитие, да се преустанови развитието на правната аномалия, да се възстановят вредните последици от правонарушенията, намира проявление в различните принудителни административни мерки и прави възможна тяхната систематизация на превантивни, преустановителни и възстановителни административни мерки. Те биват активирани „преди“, „по време“ или „след“, но винаги „във връзка“ с конкретното неправомерно поведение или събитие. Въз основа на направения анализ се достига до извода, че една такава систематизация е достатъчно изчерпателна и не следва да бъде разширявана с въвеждането на „нови“ мерки. Колкото и разнообразни да са проявленията на принудителните административни мерки, колкото и различни цели, функции и основания за прилагане да имат, всяка една мярка, в зависимост от конкретното си предназначение, може да бъде отнесена към една от тези три групи.

В следващите параграфи на глава втора - параграфи втори, трети и четвърти, са анализирани особеностите на трите вида принудителни административни мерки. Като основа за анализа са използвани достиженията на съдебната практика, както на национално, така и на европейско и международно ниво. За по – ясно очертаване на характеристиките на отделните видове са представени примери. Акцент е поставен на мерки, които до настоящия момент не са анализирани в теорията, и на такива, които

поставят проблеми пред правоприлагащите и правораздавателните органи. В контекста на прилагането им обстойно са изследвани принципите на предпазливостта, пропорционалността, законността и правото на защита, и отражението им в националното ни право. Достига се до извода, че мястото на тези принципи в нормативната ни уредба трябва да се преосмисли с оглед спазване стандартите за законност и адекватност на принудата. В случаите, когато става дума за ограничаване на основни права и свободи те следва да намерят много по – широко приложение от отреденото им към момента.

§2. Превантивни принудителни административни мерки.

В параграф втори на глава втора са разгледани общите характеристики на превантивните принудителни административни мерки. Анализирани са изразените в теорията становища относно същността им, нормативната уредба и актуалните общностни и международни стандарти за защита на правата на човека и основните свободи. Прави се изводът, че превантивните административни мерки трябва да бъдат активирани винаги, когато се констатира наличие на непосредствена опасност от извършване на определено неправомерно деяние или настъпването на неблагоприятно събитие, при спазване баланса между засегнатите и защитаваните интереси.

Обосновава се становището, че превантивни административни мерки могат да се прилагат и когато няма научна сигурност, но е налице предварителна оценка, която алармира, че съществува потенциален риск за общественото здраве, сигурност и околна среда. Вземането на превантивни мерки в условия на разумна загриженост, но недостатъчни или несигурни доказателства, е класическо проявление на принципа на предпазливостта. В националното ни право активирането на принудителни административни мерки въз основа на временна оценка на риска, обоснована на научните данни към момента на прилагане на мярката, е нещо ново, но постепенно намира проявление.

В този параграф подробно са анализирани някои специфични и представляващи интерес за правоприлагането и правораздаването превантивни административни мерки като задължителното настаняване и лечение на лицата с психични разстройства по Закона за здравето, принудителните медицински мерки спрямо лицата, извършили общественоопасни деяния в състояние на невменяемост или изпаднали в такова състояние преди постановяване на присъдата или през време на изтърпяване на наказанието, както и т. нар. „обезпечителни мерки” по чл. 44, ал. 5 и 6 Закона за

чужденците в Република България (ЗЧРБ). Обсъдена е и необходимостта от създаването на подходяща мярка, която да регулира скитничеството като явление в обективната ни действителност. Във връзка с констатираните пропуски и проблеми, са направени предложения de lege ferenda за усъвършенстване на законодателството.

§ 3. Преустановителни принудителни административни мерки.

В параграф трети на глава втора са изследвани особеностите на преустановителните принудителни административни мерки. Установява се, че тези мерки в процеса на реализация на принудата често съчетават в себе си освен типичната преустановителна функция, и други функции – превантивна, процесуална, а понякога дори и възстановителна. Именно това съвместяване на функции илюстрира взаимната връзка и зависимост между мерките за административна принуда и прави класификацията им в известен смисъл условна. Обосновава се, че при прилагането на преустановителните мерки трябва много прецизно да се изясни кое е основното предназначение на мярката и кое с вторичен ефект.

В този параграф са разгледани някои от преустановителните административни мерки, чието прилагане е причина за наличието на противоречива съдебна практика. Анализът на „задържането за срок до 24 часа” по чл. 72 Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) и на преустановителните мерки по чл. 171 Закона за движение по пътищата (ЗДвП) доказва, че съвместяването на превантивни, процесуални и преустановителни функции е изключително ефективно в борбата за защита на установената законност. Установява се обаче, че правоприлагащите и правоприлагащите органи често незаконосъобразно разширяват обхвата на принудата и ограничават основни права и свободи без изрично предвидено законово основание за това. В тази връзка е направено предложение за прецизиране на обективираните в ЗМВР основания за ограничаване на правото на свободно придвижване. В тази част на труда, в самостоятелна точка, е разгледан и въпросът за правната природа на актовете за отнемане на лицензи. Анализирани са нормативната уредба и съдебната практика, като се достига до извода, че актът за отнемане на лиценз притежава всички белези на преустановителна административна мярка.

§ 4. Възстановителни принудителни административни мерки.

В параграф четвърти на глава втора са разгледани същностните характеристики на възстановителните принудителни административни мерки. Посочва се, че необходимостта от тях настъпва тогава, когато неправомерното деяние не само се е

реализирало в обективната действителност, но и е довело до настъпването на определени вредни последици. Вредите, настъпили вследствие на събития – бедствия или природни стихии, не подлежат на възстановяване чрез инструментариума на тези мерки. Причината е, че при възстановителните мерки някак естествено освен фигурата на „пострадалия”, възниква и фигурата на „извършителя”. Именно в правната сфера на това лице въздейства възстановителната мярка, като го принуждава да предприеме активни действия за възстановяване на вредите, които е причинило и така да се възстанови фактическото положение „от преди”. Обосновава се, че посредством тези мерки се възстановяват само настъпилите вследствие на неправомерното деяние материални вреди.

В тази част на изследването са разгледани дискусии за теорията и съдебната практика въпроси, свързани с прилагането на някои възстановителни административни мерки. Анализирани са нормативната уредба и противоречивата съдебна практика във връзка с т. нар. „задължителни предписания” – някои изрично прогласени от законодателя за принудителни административни мерки, други – не. Обосновава се изводът, че не наименованието, а естеството и предназначението на мярката, са от съществено значение за определянето ѝ като принудителна административна мярка.

Проследени са представените в теорията становища и съдебната практика относно отнемането на вещите - предмет или средство на административните нарушения по чл. 20 и чл. 21 ЗАНН. Установява се, че единствено в хипотезата на чл. 21 ЗАНН принудата се реализира под формата на възстановителна административна мярка и то само, когато вещите бъдат фактически възстановени във владението на техния притежател, не и когато е заплатена тяхната парична равностойност, ако липсват.

В този параграф е разгледана и една специфична възстановителна мярка, която се задейства от изпълнителен орган на общностно ниво. В случаите когато Европейската комисия прецени, че дадена държавна помощ, освен неправомерно предоставена, е и несъвместима с принципите на общностния пазар, постановява „отрицателно решение” по чл. 14 Регламент (ЕО) № 659/1999. По силата на това т. нар. „решение за възстановяване” съответната държава - членка е длъжна да вземе всички необходими мерки за възстановяване на помощта от получателя.

Глава Трета.

Разграничаване на принудителните административни мерки от други правни институти.

В глава трета на дисертационния труд е направен сравнителен преглед между принудителните административни мерки и три други правни института - административното наказание, мерките за административнопроцесуална принуда и мерките за наказателнопроцесуална принуда, прилагани спрямо обвиняеми лица. В тази част на изследването е използван интердисциплинарният подход за анализ на правните хипотези. Очертани са основните същностни белези на съпоставяните мерки, като се достига до извода, че те усърдно си взаимодействат в борбата за стабилизиране на установената законност.

§1. Принудителни административни мерки и административни наказания.

В параграф първи на трета глава са съпоставени двете най – дискутирани и сравнявани през годините проявни форми на административна принуда - принудителните административни мерки и административните наказания.

Очертани са съществените различия помежду им, като акцент е поставен върху основанията за активирането им, техните цели и непосредствено предназначение, актовете, в които се обективират (а и дейността, израз на която са тези актове), както и редът за прилагането им и редът за защита срещу тях.

Прецизира се, че когато става дума за конкретното волеизявление - писмено или устно, за вземане на съответната принудителна административна мярка, точният глагол, който следва да се използва е „прилага”, а не „налага”, макар последният да е „утвърден” в практиката. Наложено може да бъде само предвиденото „от – до” в санкцията на правната норма наказание. Глаголът „налага” може да се употребява във връзка с принудителните административни мерки, но само когато става дума за тяхното изпълнение.

В тази част на дисертационния труд са разгледани теоретичните становища относно възможността за обединяване на процесуалния ред за прилагане на принудителните административни мерки с реда за налагане на административните наказания. Аргументирано е становището, че едно такова съвместяване крие опасности и трябва да бъде прилагано много прецизно и само по изключение. Процесуалната икономия не бива да е за сметка на правата и интересите на засегнатите лица. Обосновава се, че дори и активирани в хода на административнонаказателно производство, мерките запазват своята идентичност и редът за правна защита е този по АПК, а не по ЗАНН. Изяснено е, че едновременното прилагане на принудителна

административна мярка и административно наказание не води до нарушаване на принципа *ne bis in idem*.

§2. Принудителни административни мерки и мерки за административнопроцесуална принуда.

Параграф втори на трета глава е посветен на разграничението между принудителните административни мерки и мерките за административнопроцесуална принуда. Дискутирани са несъвършенствата в уредбата на тези мерки, като е направен опит да се обособят основните им видове съобразно тяхното непосредствено предназначение. Прави се извод, че непосредственото предназначение на принудителните административни мерки е много по – всеобхватно от предназначението на мерките за административнопроцесуална принуда.

§3. Принудителни административни мерки и мерки за наказателнопроцесуална принуда.

В параграф трети на глава трета се съпоставят принудителните административни мерки и мерките за наказателнопроцесуална принуда. Акцент е поставен върху мерките за наказателнопроцесуална принуда, които се вземат спрямо лицето, което в хода на наказателното производство, е привлечено като обвиняем. Анализът на нормативната уредба установи наличието на сходни по характер и функции превантивни принудителни административни мерки и превантивни мерки за наказателнопроцесуална принуда, като „задържането”, „забраната за напускане пределите на Република България” и „временното отстраняване от длъжност”. Сравнителният преглед помежду им показва, че в повечето случаи наказателнопроцесуалната принуда е значително по - мека от административната и съдържа повече гаранции за защита на правата и интересите на засегнатите субекти.

Глава Четвърта. Прилагане, оспорване и изпълнение на принудителните административни мерки.

Глава четвърта на дисертационния труд е посветена на процесуалните аспекти на принудителните административни мерки. Очертани са всички дискуссионни в теорията и съдебната практика въпроси във връзка с тяхното прилагане, оспорване и изпълнение. Направено е уточнението, че когато се говори за „производство по прилагане на принудителните административни мерки”, веднъж следва да се разбира цялостното

производство по издаване, контрол и изпълнение на мерките, а друг път - конкретния стадий – производството по издаване на акта за прилагане на съответната мярка. Изводът се базира на анализа на теоретичните възгледи за същността на административния процес, неговите фази и производствата, които се включват в него, и намира потвърждение в разпоредбата на чл. 23 ЗАНН, която „говори” за начини за прилагане на мерките и ред за обжалване.

Направен е критичен анализ на действащата нормативна уредба, като са изведени и предложения *de lege ferenda* за усъвършенстването ѝ.

§1. Прилагане на принудителните административни мерки.

В параграф първи на глава четвърта са анализирани всички съществени въпроси, които възникват във връзка с прилагането на принудителните административни мерки.

Към настоящия момент законодателството, регламентиращо мерките, е систематизирано в двата общи административнопроцесуални закона – АПК и ЗАНН и в редица специални закони съобразно обществените отношения, които регулират. Правят се препращания към разпоредби на НПК и ГПК. Липсва единна процесуална уредба, която да е съобразена със спецификата на мерките и която да съдържа достатъчно гаранции, че засягането на основните права и свободи отговаря на изискванията за законност на принудата. Производството по прилагане на принудителните административни мерки, макар понякога да следва основните процесуални правила и принципи на производството по издаване на индивидуални административни актове, притежава самостоятелна обособеност, поради което и не бива да се отъждествява с него или с което и да е друго производство. Специалните закони, които регламентират материалноправните и процесуални предпоставки за прилагане на мерките следват правила, съобразени с факта, че активирането на принудата съществено ограничава основни права и свободи. В тази връзка се обосновава нуждата от нарочна уредба в АПК на производството по прилагане на принудителните административни мерки, като отделна съставна част на единния административен процес.

В тази част на дисертационния труд са проследени и представените в теорията становища и съдебната практика по въпроса с какъв акт се прилагат принудителните административни мерки. Изразява се становище, че за прилагането им винаги се издава нов самостоятелен акт, тъй като възникват нови задължения. Като се отчита, че с прилагането на принудителните административни мерки се ограничават основни права и свободи, се прави извода, че тези мерки трябва принципно да се прилагат с

индивидуален административен акт, като акт с най – висока степен на конкретизация. По изключение, в условия на неотложност с цел предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите, принудителни административни мерки могат да се прилагат и с общ административен акт. Обсъдени са и възможностите за прилагане на принудителните административни мерки устно или чрез конклюдентни действия, както и посредством наказателни постановления или съдебни актове – решения и определения. Активирането на мерките по този начин следва да бъде по изключение, само когато съществуват указания на правната норма. Дейността си остава изпълнително – разпоредителна, а непосредственото им предназначение, съобразено само и единствено с обхвата и целите на принудата.

Във връзка с производството по прилагане на принудителните административни мерки е анализиран и въпросът за обвързаната компетентност и оперативната самостоятелност, и по - точно докъде се простират изискванията и ограниченията на закона и как се проявяват те в процеса по реализиране на принудата. Достига се до извода, че принудителните административни мерки по националното ни право се прилагат в условията и на обвързана компетентност, и на оперативна самостоятелност. Отправена е критика към правоприлагащите органи във връзка с установения при прилагането на някои мерки автоматизъм от тяхна страна - без да се извършва каквато и да било преценка на факти и обстоятелства, освен визираните в хипотезата на правната норма, и без да се прави индивидуална преценка на поведението на лицето и конкретния случай. Дори и в условията на обвързана компетентност, когато законодателят дава *ex lege* решението за прилагане на мярката, компетентният орган трябва да прецени степента на ограничаване на човешките права, належащата нужда и целите на мярката, и едва тогава да облече в подходящата, пропорционална форма, своето решение. Обосновава се виждането, че приложението на принципа на пропорционалността не бива да се ограничава само до случаите, когато административният орган действа в условията на оперативна самостоятелност.

§2. Оспорване на принудителните административни мерки

В параграф втори на глава четвърта са анализирани изискванията за законност на принудителните административни мерки. Обосновава се, че преценката за законност на мерките трябва да бъде съобразена с изискванията за законност както на актовете, с

които те се прилагат, така и с предвидените в производството по прилагането им правила.

Анализирани са проблемите, свързани с приложението на международноправните и общностните норми, и тяхното съотношение с вътрешноправните норми, в процеса на реализиране на принудителните административни мерки. Констатирани са слабости в правната ни уредба и в съдебната практика, породени най – вече от ненавременното привеждане на националното законодателство в съответствие с правото на ЕС.

Разгледани са изискванията за законосъобразност на административните актове - компетентност на автора на акта, спазване на установената форма, спазване на административнопроизводствените правила, спазване на материалноправните разпоредби и съответствие с целта на закона. Предложени са решения и добри практики във връзка с всяко едно от тях. Обърнато е внимание на отговорността, която държавата следва да понесе, заради издадените от своите органи незаконосъобразни административни актове за прилагане на принудителни административни мерки.

В тази част на дисертационния труд подробно са анализирани и правните гаранции за законност на принудителните административни мерки. Направено е сравнение между понятията надзор и контрол, въз основа на което се достига до извода, че преценката на законосъобразността и правилността на принудителните административни мерки, осъществявана от органите на изпълнителната власт попада в обхвата на понятието „контрол”, а съблюдаването на законността „от вън” от органите на съдебната власт се вписва в определението за „надзор”.

Предвид спецификата на принудителните административни мерки и органите, които ги прилагат, се обосновава извода, че възможността за контрол по административен ред е силно ограничена. Отчетена е разликата между правомощието за отзив и възможността за оттегляне на принудителната административна мярка.

Подробно изследван е съдебният надзор над принудителните административни мерки, като най - сериозната гаранция за защита на законните права и свободи на гражданите. Отбелязва се, че общата клауза за оспорване на всички административни актове по съдебен ред не е приета в пълен обем. Законодателят легитимира възможността за ограничаване на правото на защита по отношение на достъпа до съд без да посочва критерии, които го обуславят. Проследена е практиката на Конституционни съд по въпроса в кои случаи и при какви условия правото на достъп до независим и справедлив съд може да бъде ограничено. Изразено е становище, че чл.

120, ал. 2 КРБ не може да бъде конституционна опора за въвеждане на изключение от общата клауза за съдебен контрол върху актовете за прилагане на принудителни административни мерки, доколкото с тях се ограничават основни права и свободи, и доколкото при тях, още със самото им активиране, висшите конституционни ценности, като националната сигурност, обществения ред и здраве, са защитени в максимална степен.

Анализиран е и прокурорският надзор за законност на принудителните административни мерки, като се отчита, че при осъществяване на надзорните си правомощия прокурорът може да предприема действия по отмяна на незаконосъобразните актове за прилагане на принудителните административни мерки, да участва в предвидените от закона случаи в производствата по прилагането им и да започва или встъпва във вече образувани производства, когато прецени, че това се налага в защита на важен държавен или обществен интерес. Представени са теоретичните виждания относно процесуалното положение на прокурора и доказването на интереса в производствата, в които участва. Застъпено е становището, че самото естество на принудителната административна мярка, дори и в случаите когато актът за прилагането ѝ е незаконосъобразен, презумира наличието на важен държавен или обществен интерес, поради което прокурорът не следва да обосновава наличието на какъвто и да било интерес както при подаването на протест за отмяна на акта за прилагането ѝ, така и при започването или встъпването в административни производства, касаещи прилагането на определена мярка. Поддържа се тезата, че прокурорът участва в административните производства като страна, действаща в защита на законността.

Във връзка с надзора за законност на прокуратурата е разгледан въпросът за активната легитимация на прокурора. Застъпено е становището, че компетентността по степен не се нарушава и няма процесуална пречка прокурор при районна прокуратура да подава протести срещу актовете за прилагане на принудителни административни мерки на местните органи за власт и управление.

§3.Изпълнение на принудителните административни мерки.

В параграф трети на глава четвърта са разгледани основните въпроси, свързани с изпълнението на принудителните административни мерки. Изпълнението е анализирано в два аспекта - като етап от производството по прилагане на мерките и

като процес на реализиране на възпълтението в правната норма задължения, т. нар. изпълнение по същество.

Анализирани са нормативната уредба и съдебната практика във връзка с изпълнението на принудителните административни мерки. Достига се до извода, че предварителната изпълнимост е особеност на мерките, която обаче е поставена в зависимост от актовете, с които се прилагат - докато при общите административни актове предварителното изпълнение се следва по силата на закона (чл. 180, ал. 1 АПК), при индивидуалните административни актове е налице принципна забрана за изпълнение преди да са изтекли сроковете за оспорване (чл. 166, ал. 1 НПК).

Отчита се, че изпълнението на принудителните административни мерки в специалните закони се извежда в четири проявни форми – отнема се суспензивния ефект на оспорването, изрично се посочва моментът на изпълнение или се пристъпва към незабавно изпълнение, а в редки случаи – преценката е предоставена на компетентния орган (при наличие на някоя или на всички предпоставки по чл. 60 АПК). Отправена е критика към уредбата на някои закони, които допускат смесване на режимите на изпълнение спрямо една и съща мярка.

В тази част на дисертацията се разглежда и т. нар. изпълнение по същество, което при различните мерки, предвид спецификата на обществените отношения, които регулират, се реализира по различен начин и в различни времеви интервали. Отправена е критика към действащото законодателство, и по – специално към нормите, които допускат прилагането на принудителни административни мерки без конкретни времеви рамки и условие за изпълнение. Направени са и предложения *de lege ferenda* за усъвършенстването му.

Обсъдени са дискуссионните въпроси относно съдбата на принудителните административни мерки, активирани въз основа на отпаднало след нейното активиране основание - отменена от Народното събрание или обявена за противоконституционна от Конституционния съд разпоредба. Направен е извод, че отмяната на дадена разпоредба или обявяването ѝ за противоконституционна винаги трябва да се отчита като основание за прекратяване действието на приложената под условие мярка. Анализът на съдебната практика обаче показва, че принудителни административни мерки, взети под прекратително условие, някои издадени дори в противоречие с правото на ЕС, продължават да пораждат правни последици, макар разпоредбите, въз основа на които са активирани впоследствие да са отменени. Дискутирани са

несъвършенствата на нормативната ни уредба, която допуска дадена мярка, макар и да не е била валидно приета в съответствие със законодателството на ЕС, веднъж влязла в сила да продължи своето съществуване завинаги. Обосновава се необходимостта от законодателен механизъм за преодоляване на силата на пресъдено нещо и ревизия на всички несъобразени с общностното право, но влезли в сила, индивидуални и общи административни актове.

Във връзка с изпълнението по същество на принудителните административни мерки е разгледан и въпросът за отговорността в случай, че адресатите на мерките не приведат поведението си в съответствие с техните изисквания.

Заклучение

В заключението в обобщен вид са формулирани общите констатации от цялото научно изследване, като са направени предложения *de lege ferenda* във връзка с констатираните пропуски и проблеми в уредбата на принудителните административни мерки. Констатирани са както дребни несъвършенства и празноти, чието поправяне би довело до изясняване волята на законодателя и по – добро правоприлагане и правораздаване, така и значими, неразглеждани, до момента проблеми, свързани с ролята на принудителните административни мерки и тяхното приложение в обективната действителност.

Първичната уредба на принудителните административни мерки, като се има предвид, че се засягат едностранно основни права и свободи, трябва да бъде само и единствено в закон. Във връзка с установения в редица специални закони непрецизен подход на уредбата им - редом с административните наказания и имуществените санкции, е направено предложение *de lege ferenda* за обособяването на тези две проявни форми на административна принуда в самостоятелни раздели: Раздел I „Принудителни административни мерки” и Раздел II „Административнонаказателни разпоредби”, които да бъдат обособени в една обща глава, озаглавена „Мерки на административна принуда”.

Всеки специален закон, който урежда принудителни административни мерки трябва изрично, а не бланкетно да обективира конкретните основания - неправомерното деяние или събитие, за прилагането им. Обхватът на намеса в основните права и свободи трябва да бъде прецизно очертан и съобразен с

преследваната легитимна цел. Националното право, особено когато става дума за ограничаване на права и свободи, трябва да е ясно дефинирано и предвидимо от гледна точка на прилагането му, и да съдържа достатъчно процесуални гаранции за защита, за да се избегне всякакъв риск от произвол. Въз основа на тези аргументи се предлага *de lege ferenda* законодателна промяна на разпоредбите на онези специални закони, като Закона за устройство на отпадъците (ЗУО), Закона за горите (ЗГ) и Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), които позволяват активирането на принудителни административни мерки въз основа на бланкетни основания, без да са изрично очертани неправомерните деяния или събитията, във връзка с които се налагат ограничения в правната сфера на субектите.

Направено е предложение *de lege ferenda* мерките с подчертано „наказателен” потенциал, приведени в действие изцяло в услуга на наказанието, като обективизираните в чл. 18, ал. 9 ВЗ, чл. 124 б, ал. 1 и чл. 124 в, ал. 1 ЗАДС, да бъдат отменени. Съществуването на мерки отвъд границите на пропорционалността нарушава стандарта за законност в правовата държава.

В изследването, предвид обективната невъзможност да се анализират всички принудителни административни мерки, е направен анализ на някои нетипични и създаващи проблеми пред правоприлагащите и правораздавателните органи мерки. Целта е освен да се очертаят още по – ясно характеристиките на отделните видове принудителни административни мерки, и да се обективира взаимодействието помежду им. На основата на задълбочен анализ на практиката на ЕКПЧ, на Съда на ЕС, на КС, ВАС и административните съдилища са открити проблеми в уредбата на съответните мерки и са направени предложения *de lege ferenda*. Част от предложенията са в насока разширяване обхвата на принудата чрез промяна на съществуващите разпоредби и създаване на нови, а друга – за стесняване нейния обхват чрез отмяна на несъобразените с правото на ЕС и ЕКПЧ разпоредби. И в двете хипотези, въпреки различната насоченост на предлаганите промени, целта е една и съща - гарантиране ефективна защита на основните права и свободи на гражданите в процеса по реализация на принудата.

Принудителните административни мерки са единствената мярка за принуда, при чиято уредба си дават среща АПК, ЗАНН, НПК, НК и ГПК и редица специални закони. Обоснован е извод, че това положение от части трябва да се запази предвид спецификата на регулираните отношения. Разнообразието на обществените отношения,

които тези мерки уреждат и динамиката, с която се променят, поставя под съмнение до колко ефективна и успешна за реализиране би била идеята за създаване на единен закон или кодекс, в който те да бъдат регламентирани в материален и процесуален аспект. Мястото на конкретните принудителни административни мерки трябва да е в съответните специални закони, съобразно отношенията, които уреждат и защитават. Производството по прилагането им обаче, доколкото съдържа особени правни норми и изисквания, които го открояват от останалите, регламентирани в АПК, административни производства, следва да намери своята самостоятелна уредба именно в АПК. Въз основа на тези аргументи *de lege ferenda* се предлага създаването на самостоятелна глава в АПК „Производство по прилагане на принудителни административни мерки”, в която при спазване гаранциите за защита на основните права и свободи да се очертаят конкретните правила и процедури за активиране на мерките съобразно тяхното предназначение. Именно в тази глава място следва да намери и изведената в изложението дефиниция за принудителните административни мерки. За неуредените въпроси в производството по прилагането им субсидиарно приложение следва да намерят правилата за издаване на съответните административни актове, които ги обективират.

В изследването са направени редица изводи по тълкуването на правната уредба на оспорването на принудителните административни мерки. Изискванията за законност и основанията за отмяна на принудителните административни мерки са разгледани в контекста на правото на ЕС, като специфично основание, което не само следва да се зачита при прилагането на мерките, но и следва да намери предимство в случаите на констатирано противоречие с действащото национално право. Предложени са решения за добри практики във връзка с всяко едно от петте основания за оспорване на принудителните административни мерки.

За да не се стига до необосновано забавяне на производствата по прилагане на мерките и връщане на делата за ново разглеждане от други състави на първоинстанционните съдилища, когато касационната инстанция за първи път прецени, че актът е издаден от компетентен орган, първоинстанционният съд следва, дори и когато констатира, че мярката е взета от некомпетентен орган, да извърши цялостен контрол за законосъобразност. По този начин правото на участие на страните в производството и навременното привеждане в действие на принудата ще бъдат гарантирани.

Във връзка с компетентността, и по – специално във връзка с уредбата на принудителните административни мерки при условията на делегиране, като един от законово допустимите случаи на упражняване на чужда компетентност, е направено предложение за употребата единствено на относимите към публичноправната материя понятия „оправомощаване” или „делегиране”.

Отчита се, че защитата на значими конституционни ценности и рискът от настъпване на сериозни вредни последици при ненавременно активиране на принудителната административна мярка може да бъде основание за ограничаване на правото на уведомяване, като едно от проявленията на правото на защита. Това ограничаване обаче не бива да бъде пречка за активното участие на страните в производството по прилагане на съответната мярка, поради което и незабавно след извършване на неотложните действия по започване на производството, компетентният орган следва да предприеме действия по уведомяването им и осигуряване ефективното им участие в производството. В тази връзка *de lege ferenda* е направено предложение за прецизиране разпоредбите на някои специални закони, като Закона за българските лични документи (ЗБЛД), които изрично предвиждат в производството по прилагане на мерките да не се депозират обяснения и възражения.

На обстоен анализ в изследването са подложени административният контрол, съдебният и прокурорският надзор, като трите основни гаранции - проявления на контролната дейност, за обезпечаване законността на принудителните административни мерки.

Изказана е тезата, че чл. 120, ал. 2 КРБ не може да бъде конституционна опора за въвеждане на изключение от общата клауза за съдебен контрол върху актовете за прилагане на принудителни административни мерки. В тази връзка е направено предложение *de lege ferenda* за отмяна на разпоредбата на чл. 47, ал. 7 Закона за ветеринарномедицинската дейност (ЗВМД), която се установява като правна норма, ограничаваща правото на съдебна защита на засегнатите субекти.

Макар и да не се намесва по същество, прокурорският надзор за законността на принудителните административни мерки, не бива да бъде подценяван. Застъпено е становището, че компетентността по степен не се нарушава, когато прокурор при районна прокуратура подава протести срещу актовете за прилагане на принудителни административни мерки на местните органи за власт и управление. Във връзка с направените теоретични изводи за компетентността по степен, *de lege ferenda* е

предложено в случаите, когато съответните министри делегират правомощия на определени длъжностни лица, издадените от тях актове за прилагане на принудителни административни мерки, да се протестират от прокурор в съответната окръжна прокуратура, а не от главния прокурор или заместника му при Върховна административна прокуратура.

Направено е предложение *de lege ferenda* за прецизиране на нормативната уредба, като понятието „обжалване” във всички специални закони, които уреждат принудителни административни мерки се замени с понятието „оспорване”, предвид страните, активно легитимирани да атакуват актовете за прилагане на тези мерки.

В изследването са разгледани и основните въпроси, свързани с изпълнението на принудителните административни мерки в неговите две разновидности - като етап от производството по прилагане на мерките и като процес на реализиране на въплътените в правната норма задължения.

Анализът на целите и предназначението на принудителните административни мерки показва, че при тях изпълнението е изведено напред във времето в четири проявни форми. Достига се до извода, че съвместяването на различните режими - на *ex lege* предварително изпълнение (в тесен смисъл) и незабавно изпълнение, в специалните закони е не само възможно, но и препоръчително, като критерият за определяне на съответния режим трябва да бъде предназначението на мярката. Направено е предложение за усъвършенстване на законодателната уредба, която понастоящем допуска отнасянето на различни режими на изпълнение към една и съща принудителна административна мярка.

Анализът на сроковете и условията за прилагане на принудителните административни мерки откроява проблеми при изпълнението по същество на мерките и позволява да се направят съответни предложения *de lege ferenda*. Ограничаването на правата и интересите на адресатите на принудата без законово установени пределни срокове или поне критерии за тяхното определяне, крие опасност от произвол. Наложително е законовите норми, които допускат прилагането на принудителни административни мерки без изрично посочен срок и условие за изпълнение, да бъдат редактирани. Изпълнението на всяка една мярка трябва да бъде поставено в конкретни времеви рамки, съобразени с непосредственото ѝ предназначение и цели. В тази връзка е направено предложение за въвеждането на съдебна санкция за удължаване срока на

мярката в случай, че необходимостта от прилагането ѝ след изтичане на първоначално указания срок не е отпаднала.

Очертана е необходимостта от законодателен механизъм, по силата на който всички влезли в сила въз основа на отпаднало основание и противоречащи на общностното право принудителни административни мерки да се ревизират. В тази връзка е направено предложение *de lege ferenda* за създаването на нова разпоредба –чл. 239, т. 7 АПК, съгласно която влезлите в сила съдебни решения и влезлите в сила определения и разпореждания, с които се прегражда развитието на делото да подлежат на отмяна, когато „с последващо решение на Съда на Европейския съюз се установи пряко или косвено противоречие на приложената национална правна норма с правото на ЕС.” Едно такова правило ще гарантира ефективното реализиране на правото на защита на гражданите на Р. България и ще допринесе за хармонизиране на вътрешното право с общностните стандарти.

Разгледаните в изследването въпроси имат за цел да допринесат за теоретичното и практическо изясняване на материалноправната и процесуалната същност на принудителните административни мерки. Не би било преувеличено да се каже, че тези мерки са най – уникалният и гъвкав правен механизъм за защита правата и законните интереси на гражданите. Не такава, за съжаление, е тяхната законодателна уредба. Предложените законодателни промени са опит да очертаят несъвършенствата ѝ и да провокират актуализирането ѝ съобразно общностните и международни стандарти за законност и легитимност на принудата.

III. СПРАВКА ЗА ПО - СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Подробно е анализирана административната принуда и е направена класификация на мерките за административна принуда.

2. Подробно са анализирани материалноправните аспекти на принудителните административни мерки – тяхната същност, основания за прилагане и предназначение.

3. Направена е класификация на принудителните административни мерки, анализирани са специфичните особености на отделните видове мерки, както са дадени

конкретни примери с неизследвани до момента и поставящи проблеми пред правоприлагащите и правораздавателни органи мерки.

4. Направен е сравнителен анализ между принудителните административни мерки и административните наказания, мерките за административнопроцесуална принуда и мерките за наказателнопроцесуална принуда.

5. Подробно са анализирани процесуалноправните аспекти на принудителните административни мерки - тяхното прилагане, оспорване и изпълнение.

6. Идентифицирани са противоречията и проблемите, които възникват в съдебната практика при прилагането на принудителните административни мерки и се предлагат решения за преодоляването им.

7. Направени са конкретни предложения *de lege ferenda* за промяна на нормативната уредба във връзка с идентифицираните проблеми и предложените решения за преодоляването им.

IV. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Административна принуда при прилагане мерките за защита от домашно насилие, сп. *De Jure*, бр.1/2016 г.;
2. Административноправни аспекти на принудителното настаняване и лечение по Закона за здравето, предадена и одобрена за печат в Сборник с доклади от докторантска конференция в памет на доц. д-р Кръстю Цончев, 2016 г.;
3. Обосновано подозрение или „виновен до доказване на противното“, сп. Европейски правен преглед, том XVII, 2017 г.; 4/
4. Принципът „*ne bis in idem*” в светлината на актуалната правна уредба на Република България, сп. *De Jure*, бр.2/2018 г.; 5/
5. „Наказателният потенциал” на някои принудителни административни мерки, сп. *De Jure*, бр.2/2020 г.