
ДИСКУСИИ

ОТНОСНО ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕТО НА ПРИНУДИТЕЛНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ

*Деню Гогов**

Въведение

Единственото легално определяне на предназначението на принудителните административни мерки в нашата правна система се съдържа в глава втора, раздел трети на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), с наименование „Принудителни административни мерки“, и се състои само от два текста – чл. 22 и чл. 23. В този си вид уредбата съществува още от обнародването на ЗАНН (обн., ДВ, бр. 92 от 28.11.1969 г.) и до ден днешен не е претърпяла никакви промени. Уредбата на тази ненаказателна материя от ЗАНН има съществено значение за определяне на предназначението на принудителните административни мерки (наричани по-долу за краткост само „принудителни мерки“ или „мерките“) съобразно с целите на административното наказване. В чл. 22 ЗАНН предназначението на мерките се определя като правно средство за предотвратяване и преустановяване на административните нарушения, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. От гледна точка на целите на административното наказване определението на чл. 22 ЗАНН се явява необходимо и логично, но само от тази гледна точка. Тези мерки притежават специфично за тях предназначение, което се различава от това, което ЗАНН им определя. Законодателят е определил предназначението на принудителните мерки, без да даде легално определение на самото понятие „принудителни административни мерки“ – така както в чл. 6 е дефинирал понятието „административно нарушение“. Всъщност досега не е имало нормативен акт, който да определя тези мерки като самостоятелен вид защитно административноправно средство с предназначение извън сферата на определеното от чл. 22 ЗАНН.

Задачата на настоящото изследване е да бъде установено едно по-широко понятие за предназначението на принудителните мерки в сравнение с определеното от

* Адвокат от София.

чл. 22 ЗАНН. Така очертана, насоката на изследването налага търсене на правни аргументи от уредбата на подобна форма на защита в действащото законодателство, чиито признаци съвпадат или тангират с признаците на принудителните мерки.

Преди да бъдат изложени съображенията за различното предназначение на принудителните мерки според застъпваната тук позиция, ще бъде направен критичен преглед на действащото законодателство, на съдебната практика и на научните изследвания, които засягат този актуален въпрос. Въз основа на направения преглед ще бъде предложено ново виждане за предназначението на мерките и тяхното систематично място в правната система, което да бъде в съответствие с променените вече социални условия в страната. Добър знак за значимостта на повдигнатите въпроси би било предизвикването на липсващата досега дискусия, която да доведе до промяна на съществуващата остаряла нормативна уредба.

1. Преглед на законодателната уредба

По-горе бе посочено, че предназначението на принудителните мерки е нормативно уредено и съобразено единствено с целите на ЗАНН, което в известна степен се явява пречка за установяване на истинските възможности на това важно защитно средство.

От цитирания текст на чл. 22 ЗАНН става ясно, че на принудителните мерки се определя предназначение на средство, обслужващо, съпътстващо и подпомагащо административнонаказателния процес. Тази предопределеност дава възможност за заличаване в определена степен на съществените отлики в правната същност на понятията „принудителни мерки“ и „административни наказания“.

Определеното от ЗАНН предназначение на принудителните мерки е буквално пренесено в специалните нормативни актове, към които препраща чл. 23 ЗАНН, потвърждава се от съдебната практика и се подкрепя с научни аргументи от административноправната теория. По такъв начин трайно се установява присъствието на т.нар. наказателен подход към изясняване на тяхното предназначение, чието преодоляване няма да бъде лека задача. Означението „наказателен“ се използва тук само условно, за да илюстрира по-добре връзката на разглежданите мерки с административното нарушение и наказание – връзка, предопределена от нормата на чл. 22 ЗАНН. Съпоставянето на „наказателния“ подход при разглежданото предназначение на мерките с потребностите на съвременното общество разкрива съществено разминаване с динамиката на протичащите в обществото процеси – резултат на глобализацията и развитието и утвърждаването на новите социални идеи.

Общата норма на чл. 23 ЗАНН изисква от специалните закони да определят точно случаите, в които мерките ще бъдат използвани за предотвратяване и преустановяване на административни нарушения или за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. Оказва се, че специалната уредба се отклонява от посоченото препращащо указание за видово обособяване. Забелязва се трайна тенденция на

възпроизвеждане на основния текст на чл. 22 ЗАНН, като по този начин целенасочено се избягва затруднението да се определят конкретните случаи, при които мерките ще бъдат прилагани. По такъв начин преценката за наличие на отделните хипотези, изброени в чл. 23 ЗАНН, се предоставя на усмотрението на съответните изпълнителни органи за всеки отделен случай, респ. тяхна ще е и преценката за законосъобразното прилагане на принудителните мерки. Единствената гаранция за защита на интересите на гражданите и организациите остава производството за обжалване, за което пък са приложими правилата на АПК.

Подходящ пример за влиянието на административното наказване върху специалните закони при регламентирането от тях на материята на принудителните мерки представлява начинът, по който те виждат тяхното предназначение. Така чл. 137б от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС – отм.) предвиждаше в случаите на налагане на административно наказание по чл. 137а *задължително* да се налага и принудителна административна мярка запечатване на обекта или обектите на данъчния субект и забрана на достъпа до тях. Действащият ЗДДС в новата редакция на чл. 18б не променя съществено старото нормативно виждане да разглежда мерките като „последница от налагане на административното наказание“. Още по-фрапиращ е текстът на ал. 4 на чл. 187 на сега действащия ЗДДС, според който „принудителната административна мярка се прекратява от органа, който я е приложил, по молба на административно наказаното лице и след като бъде доказано от него, че *глобата или имуществената санкция е заплатена изцяло* (к. м. – Д. Г.)“. С други думи, плащането или неплащането на глобата според чл. 187, ал. 4 ЗДДС се оказва достатъчно основание да бъде отменена или оставена в сила приложената принудителна мярка „запечатване“. Така ЗДДС ни предоставя убедителен пример за посоченото по-горе съобразено с административното наказване предназначение на принудителните мерки, което заличава принципната отлика на принудителните мерки от административното наказание.

Тази правна аномалия може да бъде обяснена единствено с определеното от чл. 22 ЗАНН предназначение на принудителните мерки. То открива възможност пред законодателя за свободно разширяване на хипотезите, в които се предвижда използването на принудителните мерки като средство за решаване на проблемите на администрацията, свързани с изпълнение на административноправните задължения, или за реализиране на целите на административното наказване. Резултат от тази нормативна политика се явява тенденцията за увеличаване на кръга от нормативни актове, които предвиждат прилагане на принудителни мерки, като се игнорира или не се разбира притежаваното от тях специфично, автономно предназначение извън административното наказване.

В нормативните актове, към които препраща чл. 23 ЗАНН, се забелязва и друга особеност, която е последница от влиянието на този закон при определяне на пред-

назначението на принудителните мерки. Действащата нормативна уредба съдържа различни определения за предназначението на мерките. В това отношение специалните нормативни актове следват както критерия за „деянието“, както повелява разпоредбата на чл. 22 ЗАНН, така и критерия за „състоянието“, което според мен е остатък от уредбата преди ЗАНН. Така например чл. 268 от Закона за МВР (ЗМВР) определя две различни и противоречащи си основания за прилагане на мярката. Първото следва и възпроизвежда предназначението, очертано от нормата на чл. 22 ЗАНН, докато второто, съдържащо се в същия текст *in fine*, сочи, че мярката ще се прилага за премахване на опасност за националната сигурност и обществения ред, за възникването на пожари и производствени аварии. Това второ основание има за критерий състоянието на опасност, възникнало по някаква причина от експлоатацията на обекти и дейности, което е израз за влиянието на старата нормативна уредба, и поспециално на чл. 37 от отменения Закон за противопожарната охрана (ЗПО). Подобна нормативна еkleктика при определяне на предназначението на мерките срещаме и в текста на чл. 149 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия (ЗБИЯЕ). Според ал. 1 на чл. 149 ЗБИЯЕ предназначението на мярката следва критерия за „деянието“ съгласно формулата на чл. 22 ЗАНН, докато ал. 2 подчертава значението на критерия за „състоянието“, като предвижда същата мярка да се прилага и при премахване на *непосредствена опасност* за ядрената безопасност или за радиационната защита. По аналогичен начин е редактирана и нормата на чл. 404, ал. 1 от Кодекса на труда (КТ), в която след позоваване на чл. 22 ЗАНН в т. 3 се предписва мярката „спиране на предприятие“ да се прилага за премахване на непосредствена опасност, застрашаваща живота и здравето на хората, причинена от нарушения на правилата за здравословни и безопасни условия на труд. Премахването на състоянието на непосредствена опасност като предназначение се определя и в чл. 38, ал. 3 от Закона за здравето (ЗЗ). Едновременно с това обаче чл. 38, ал. 2 ЗЗ предвижда налагане на принудителна мярка в случай на неизпълнение на задължително предписание. Подобно нормативно решение предлага и чл. 158 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), от което може да се направи изводът, че смесването на критериите, определящи предназначението на принудителните мерки, не е изолирана практика, а може да се обясни с посоченото по-горе механично реципиране на уредбата на чл. 22 ЗАНН при запазване на влиянието на старата уредба, която допускаше прилагане на принудителна мярка по критерия за „състоянието“, т.е. за премахване на възникнала непосредствена опасност. По-долу (р. I, т. 1) ще бъде направен опит за излагане на съображения в подкрепа на становището, че предназначението на мерките съобразно с критерия за „състоянието“, характерен за нормативната уредба преди ЗАНН, поточно изразява тяхната правна природа като защитно административноправно средство при извънредни обстоятелства.

2. Преглед на съдебната практика

Определеното от чл. 22 ЗАНН предназначение на принудителните мерки намира отражение и в съдебната практика. При тълкуването на текста на чл. 22 ЗАНН някои съдебни актове допускат възможността за още по-тясно обвързване на мерките с административното наказване. Показателно в това отношение е ППВС № 10/28.09.1973 г., според което „административното санкциониране **невинаги се довежда докрай**. Не се налагат предвидените принудителни мерки, като изземване на вещи, запечатване на помещения, премахване на постройки, на незаконно изградени съоръжения и други, а се налагат само глоби, като по този начин последиците от нарушението не се отстраняват“. Съобразяването на съдилищата с цитираните указания на върховната съдебна инстанция има за последица възприемането на принудителните мерки като завършващ етап на административнонаказателния процес – вероятно поради предположението, че административното наказване не е в състояние да отстрани настъпилите от нарушението последици. При това положение логично възниква необходимостта от използване на мерките за усилване на ефекта от административното наказване. Според цитираното ППВС принудителната мярка следва да се използва като средство за допълнително въздействие върху наказаното лице, за да се отстранят последиците от извършеното нарушение и по такъв начин да се доведе докрай административното санкциониране.

Наложено с ППВС № 10/1973 г. „наказателно“ тълкуване на предназначението на принудителните мерки намира продължение и развитие и в по-ново време. Така според решение № 10489/28.11.2005 г. по а. д. № 5589/2005 г. на ВАС, VI отд., налагането на принудителната административна мярка се явява последица от налагане на административното наказание, поради което **санкциите** може да се налагат едновременно с издаване на един акт – наказателно постановление по чл. 131 ЗДДС (отм.). При това указание не става ясно по какъв ред ще се осъществи защитата срещу незаконосъобразност на издадените административни актове, след като за единия акт – наказателното постановление, тя се осъществява по реда на ЗАНН, а за втория (принудителната мярка) – по ЗАП (отм.).

3. Административноправната доктрина

В сравнение със съдебната практика, чиито тълкувателни възможности са ограничени от императива на законовия текст, правната наука притежава свободата да предлага промени в законодателството въз основа на провежданите от нея правни изследвания. Научните изследвания в българската административноправна теория, посветени на предназначението на принудителните мерки, обаче последователно следват правилото на чл. 22 ЗАНН. Съществено влияние върху нормативната уредба и върху българската административноправна теория относно предназначението на принудителните мерки е било оказвано от господстващото по онова време схващане в съветската административноправна доктрина.

Най-сериозно и задълбочено изследване на отделните видове принудителни мерки в нашата административноправна книжнина представлява монографията на К. Лазаров „Принудителни административни мерки“¹. В това изследване се предлага класификация, изградена по обективен критерий, който според автора се явява определеното от чл. 22 ЗАНН непосредствено предназначение на мерките. По този критерий принудителните мерки биват квалифицирани като превантивни, преустановителни и възстановителни². К. Лазаров установява, че определеното от чл. 22 ЗАНН понятие „административно нарушение“ може „да направи практически невъзможно вземането на мярката...“. Това действително е така, защото установяването на юридическия факт на административното нарушение се извършва в специално производство, което ангажира определен ресурс от време. Налага се „да се изчака“ установяването на всички признаци на административното нарушение, изрично посочени в чл. 6 ЗАНН, което всъщност обезсмисля ефекта от прилагането на принудителната мярка. За преодоляването на посочената пречка К. Лазаров предлага използването от М. С. Строгович понятие „правонарушение“, тъй като „правонарушение има във всички случаи на нарушение на закона“³. Това съждение е вярно, но само когато понятието „правонарушение“ се разглежда в широк смисъл, в т.ч. и гражданските деликти. Когато обаче понятието „правонарушение“ се разглежда в аспекта на административната принуда, и в частност на принудителните мерки, недопустимо е прилагане на правилото „във всички случаи на нарушение на закона“, тъй като то ще позволи упражняване на принуда и за невиновни правонарушения.

Опитът да се преодолее наложеното от чл. 22 ЗАНН ограничение на предназначението на принудителните мерки с въвеждането на работното понятие „правонарушение“, без промяна на нормативната уредба, предварително е обречен на неуспех. Това е така, защото продължава да се следва и прилага критерият за „деянието“, който се явява основен съобразно с целта на административното наказване. По такъв начин теорията за „правонарушението“ не е в състояние да се противопостави ефективно на политиката на „довеждане докрай“ на административното наказване при използването на принудителните мерки. Нещо повече, тази теория се явява нормативна и теоретична основа за успешното практическо утвърждаване на подобна политика. По същия начин и класификацията на принудителните мерки, изградена съобразно с критерия за „деянието“, не допринася за рационализиране на научното виждане относно тяхното предназначение като средство за защита на обществените отношения. Това особено ясно проличава от съпоставката между т.нар. превантивни принудител-

¹ Лазаров, К. Принудителни административни мерки. С., 1981.

² Лазаров, К. Цит. съч., 83–125.

³ Строгович, М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966, с. 197, цит. по Лазаров, К. Принудителни административни мерки. С., 1981, с. 37.

ни мерки и съвременните теории и виждания за защита на правата на човека. Класифицирането на принудителните мерки като превантивни може да се определи като форма на правен атавизъм и несъобразяване с новите обществени реалности. Недопустимо е да се прилага държавна принуда „във всички случаи на нарушение на закона“ само по някакви неясно определени „външни прояви“⁴ или „юридически презумпции“, по силата на които поведението на едни или други лица би могло да доведе до общественоопасни последици⁵. Според това схващане е допустимо прилагане на принудителна мярка, респ. извършване на принудителна намеса в личната сфера на човека, не при извършено, дори не при започнало нарушение, а само поради опасността от извършване на такова⁶. При това преценката за наличие на опасност от извършване на правонарушение е предоставена изцяло на административния орган, който „чрез допустимите доказателствени средства трябва да установи несъмнено и безпротиворечиво съществуването на такава опасност“⁷. Остава неясно как „чрез допустимите доказателствени средства“ административните органи ще установяват „юридически презумпции“ и намерения за извършване на административни нарушения и как подобни „установявания“ ще бъдат защитавани пред съда. Прилагането на превантивна принуда само и единствено при съмнение за вероятно намерение за извършване на нарушение съобразно с някои „външни прояви“ или на „психологическа подготвеност за извършване на нарушение“⁸ изисква сериозни гаранции за защита на човешките права. Предоставянето на подобна преценка на административния орган несъмнено открива възможност за административен произвол, който, макар и под формата на защита, крие в себе си опасност от увреждане на правно защитени интереси.

Като превантивни мерки в миналото се използваша най-вече добилите широка известност принудителни мерки по чл. 39 от Закона за народната милиция (ЗНМ, отм.) Но даже и този явно недемократичен закон допускаше, че посочените в този текст мерки се прилагат в случаи на „прояви“, т.е. извършени деяния, а не „външни признаци на психологическа подготвеност“, което означава, че те не може да бъдат класифицирани като превантивни мерки. В подкрепа на тази теза е обстоятелството, че съвременното законодателство по защита на общественния ред не включва в нормативната си материя принудителни административни мерки от вида на посочените в чл. 39 ЗНМ (отм.).

⁴ Лазаров, К. Цит. съч., с. 87.

⁵ Ардашкин, В. Д. Меры защиты как общеправовая научная категория. – В: Актуальные проблемы теории социалистического государства. М., 1974, 162–166. Цит. по Лазаров, К. Цит. съч., с. 20.

⁶ Лазаров, К. Цит. съч., с. 85.

⁷ Лазаров, К. Пак там.

⁸ Лазаров, К. Цит. съч., с. 87.

Класификацията на принудителните мерки като преустановителни по критерия за „деянието“ изглежда също убедителна поради възможността за допускане на съществени грешки при избора на определящите фактори. Такива грешки са възможни въпреки предлагания „обективен“ критерий, поради което е допустимо една форма на принудителна мярка да се определя като превантивна, а в друга аналогична ситуация същата мярка да се разглежда като преустановителна. Подобна грешка е разглеждането на един вид принудителни мерки, като например мерките по чл. 37 ЗПО (отм.) – спиране на строителството, забраната за използване на сгради, помещения, инсталации и т.н., като превантивни мерки⁹. Мерки от същия вид, но вече по чл. 21 от Закона за опазване на въздуха, водите и почвата от замърсяване (отм.) се класифицират като най-типичен пример на преустановителни мерки¹⁰.

Считам, че задача на нашата административноправна теория е да разкрие недостатъците на нормативно установените положения и да предложи по-добри решения в полза на защитата на обществения интерес. Безкритичното възприемане на съществуващата нормативна уредба като „оптимален нормативен модел“ за квалифициране на разглежданите тук мерки като преустановителни не допринася за правилното изясняване на тяхната правна същност¹¹.

Поддръжниците на т.нар. оптимален модел считат, че е необходимо да се спазва определена градация на прилаганите от държавата степени на реакция на правонарушенията. Така например в първата степен ще се установява само фактът на извършеното нарушение (което според ЗАНН изисква определено време за провеждане на тази процедура). Във втората степен ще се дава задължително предписание за отстраняване на нарушението, което обаче също изисква определен ресурс от време. В третата степен се установява дали в дадения срок нарушението е било отстранено, а вече в четвъртата се приема за възможно да се спре работата на предприятието като преустановителна мярка, и то ако бъде установено неизпълнение на даденото предписание. Предложената градация на процедурата, предхождаща прилагането на принудителната мярка, не е съобразена с реалните условия, при които се прилага този вид административна защита. На първо място, още с установяване на факта на административното нарушение, чийто отличителен белег е наличието на вина, административният орган задължително трябва да се произнесе по въпроса за административно наказание, с което проблемът за нарушението приключва и не е необходимо да

⁹ Лазаров, К. Административна принуда – понятие и видове. – Социалистическо право, 1980, № 4, с. 42.

¹⁰ Лазаров, К. Принудителни административни..., с. 105.

¹¹ Лазаров, К. Пак там, с. 106. Тук авторът има предвид разпоредбите на Закона за опазване на въздуха, водите и почвата от замърсяване и Закона за опазване на обработваемата земя и пасищата, според които мярката „спиране работата на предприятие“ е само „временна“.

бъде давано предписание за неговото отстраняване. Принудителните мерки не може да бъдат разглеждани като пореден елемент от изброената по-горе поредица от действия, градиращи по силата на защитния им ефект. Прилагането на принудителните мерки не се поддава на градация и не зависи от това дали предходните действия са били извършени. Във всички случаи използването на защитата, която предлагат принудителните мерки, се определя от неотложната необходимост да се премахне възникнала в даден момент непосредствена опасност, която не би могла да бъде отстранена по друг начин. В посочената градация от административни мерки са включени т.нар. задължителни предписания, които К. Лазаров класифицира като типичен модел на възстановителни принудителни мерки¹². Подобно разбиране е намерило практическа реализация в редица нормативни актове – чл. 404, ал. 1, т. 1 КТ; чл. 64, ал. 1 от Закона за стоковите борси и тържищата (ЗСБТ); чл. 302, ал. 2, т. 1 от Кодекса за застраховането (КЗ); чл. 49, ал. 1, т. 1 от Закона за техническите изисквания към продуктите (ЗТИП) и други нормативни актове, в които задължителните предписания се определят като принудителни мерки. Определено считам, че задължителните предписания не следва да бъдат квалифицирани като възстановителни, още по-малко пък като принудителни. Те „вървят“ винаги преди нарушението с основно предназначение да го предотвратят, т.е. имат ясно изразена превантивна насоченост. Квалифицирането на тези типично превантивни административни мерки като вид административна принуда означава, че широката маса от техните адресати ежедневно и в голям мащаб ще трябва да се разглеждат като обект на принудително въздействие, което, разбира се, не съответства на обективната реалност.

Развитието и утвърждаването на „наказателния“ подход към принудителните мерки в годините преди и след ЗАНН дава повод на някои изследователи да ги определят като „контролни средства за въздействие“ върху съзнанието на административно задължените правни субекти, наред с административните наказания и задължителните предписания¹³. Според това разбиране ефектът от въздействието се изразява в „заставяне“ на правните субекти да насочат поведението си „в руслото на закона, да го направят съобразно с предписаното в закона“¹⁴. Аналогично на това разбиране е определянето на предназначението на принудителните мерки като санкции за „реално изпълнение“ – чрез тях „администрацията на едно спряно предприятие е принудена да отстрани нарушението, тъй като само тогава е възможно да се възобнови производствената дейност“¹⁵. Счита се, че санкцията за реално изпълнение се отличава от административното наказание по начин на въздействие, тъй като тя се прилага не за

¹² Лазаров, К. Принудителни административни..., с. 118.

¹³ Мръчков, В. Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. С.: Изд. на БАН, 1985, с. 157, 161.

¹⁴ Мръчков, В. Пак там, с. 161.

¹⁵ Веремеенко, И. И. Административноправовые санкции. М., 1975, с. 112.

определен срок, а до отстраняване на откритото нарушение¹⁶. По такъв начин правно задължените лица „се подтикват, принуждават към изпълнение на доброволно неизпълненото правно задължение“¹⁷. Не може да има съмнение, че една част от административните мерки, прилагани под формата на индивидуални или административнонаказателни актове (наказателни постановления), реализират целения от тях защитен ефект чрез способа за въздействие. Посоченият способ предполага активното участие на субекта на въздействието за реализиране на целения резултат, а именно – изпълнението на административноправните задължения. На органа на държавното управление принадлежи само инициативата за активиране на поведението на субекта на задължението. Той не участва пряко със своите действия в непосредственото изпълнение на възникналото от даденото предписание задължение. Задължението се изпълнява непосредствено от адресата на индивидуалния административен акт под контрола на административния орган. По същия опосредстващ механизъм се реализира и личната превенция при административното наказване – посредством възпитателното въздействие от наложеното административно наказание. Съвсем по друг начин се реализира защитният ефект от прилагането на принудителните мерки. Основен и решаващ фактор тук е активното поведение на административния орган, проявено под формата на негова пряка намеса. Тук отсъства фигурата на задълженото лице, от чиито действия да зависи прилагането на принудителната мярка. В тези случаи то има качеството на гражданин, на собственик, отговорник или на управител на определено имущество и пр., който има общото задължение като всички останали да се съобразява с действието на наложената мярка, но нищо повече. Такива ще бъдат случаите на най-често прилагания вид принудителни мерки – спиране на работата на предприятие, спиране на строителството на обект, забрана за използване на някои опасни вещества, храни, отстраняване на източници на повишена опасност и пр. Не само издаването на забранителния акт, но и неговото практическо изпълнение на място – чрез поставяне на знак за забрана на достъп до дадения обект, се извършва пряко от административния орган, без участието на административно задължено лице. То има правото да бъде уведомено за приложената мярка, от което възниква задължението му, както и на всички останали правни субекти, да не нарушава наложената забранителна мярка под страх от наказателна отговорност (чл. 277, ал. 1 НК). Уведомлението за наложената мярка се извършва с връчване на препис от забранителния акт и с поставения знак за забрана на достъпа до обекта, за който е приложена съответната мярка, но нищо повече. В забранителния акт не се съдържат никакви указания за изпълнение на административноправни задължения.

Посочените различия в механизма на реализиране на защитата на обществените отношения определят и разликата във вида на използваната за тази цел държавна

¹⁶ **Веремесенко, И. И.** Цит. съч., с. 113.

¹⁷ **Лазаров, К.** Принудителни административни..., с. 60, 107.

принуда. В сравнение с административното наказване, където принудата е съществен и неотменим способ за въздействие върху съзнанието на правния субект за постигане на целената превенция, при принудителните мерки тя е само помощно и невинаги необходимо условие за успешното реализиране на мерките. Не споделям разбирането, че „крайната цел на принудителните административни мерки е каквато е крайната цел на всяка правна принуда (...) да обезпечи опазването на правния ред, да се обезпечи изпълнение от всички граждани (...) на установените от правото задължения“¹⁸. Подобно разбиране за целта на правната принуда, използвана при прилагане на принудителните мерки, не допринася, а напротив – затруднява или прави невъзможно разкриването на тяхното предназначение на защита при извънредни обстоятелства, за което ще стане дума по-долу. Поради споменатите извънредни обстоятелства в условията, при които се осъществява защитата с принудителните мерки – винаги при недостиг на време, респ. при условия на предварително изпълнение, няма възможност за личното убеждаване на заинтересуваните лица от ползата, която те имат от прилаганата мярка. И още една много важна разлика, за която беше загатнато по-горе – при прилагане на принудителната мярка може да бъде упражнена принуда и върху трети лица чрез повреждане или използване на тяхно имущество или чрез забрана на достъпа им до работното място, без те да имат каквото и да било отношение към причината за налагането на мярката или към защитавания с нея интерес. Такова съществено вмешателство в правната сфера на третите лица, неангажирани с предназначението на мярката, едва ли може да бъде разглеждано като „крайна цел на всяка правна принуда“.

Изводът, който следва от направените по-горе разсъждения, е, че упражняването на държавна принуда при разглежданите мерки няма за цел въздействие върху съзнанието на правните субекти за обезпечаване на изпълнението на неизпълнени доброволно задължения, а има за предназначение да бъде форма на защита, каквато при определени обстоятелства не може да бъде постигната по друг начин и с други средства. Точно тази особеност на принудителните мерки ги определя като извънредни правни средства, прилагани при извънредни обстоятелства.

II. Фактически предпоставки, определящи предназначението на принудителните мерки

От изложените в началото критични бележки по въпроса за предназначението на принудителните мерки – така както го определя чл. 22 ЗАНН съобразно с целите

¹⁸ Бахрах, Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Перм, 1969, с. 8, цит. по Лазаров, К. Принудителни административни мерки. С., 1981, с. 31.

на административното наказване, произтича необходимостта да бъде предложено ново виждане, което да съответства на притежаваните от тях специфични признаци. В тази част на изложението ще бъдат разгледани фактическите предпоставки, които определят предназначението на принудителните мерки, а те са – наличието на извънредни обстоятелства под формата на непосредствена опасност и на увреждащите последици, които обществото понася като цена за избягването на по-големи вреди от непосредствената опасност.

1. Извънредните обстоятелства

Извънредните обстоятелства възникват в определен момент в резултат на активирането по определен начин в реалната действителност на източници на повишена (непосредствена) опасност, представляващи последица най-често на неправомерна човешка дейност или на неконтролирано протичане на различни физико-химични процеси, или на природни явления. Поначало опасността представлява фактическо състояние с потенциал за превръщане в реално увреждане в обозрим период от време, като в различните случаи този период може да бъде по-кратък или по-дълъг. Подългият период на превръщане определя по-ниска степен на опасност, а по-краткият – по-висока степен. Премахването на по-ниската, или т.нар. обикновена степен на опасност е възможно да стане чрез административни актове, тъй като има достатъчно време те да бъдат издадени и да влязат в сила. По този начин се прилагат обикновените, или неувреждащи административноправни средства за защита. При по-високата степен на опасност, която е прието да бъде наричана „повишена“ или „непосредствена“, законът допуска предварително изпълнение на административните актове или даже пряко изпълнение на защитата, без издаване на такива актове¹⁹.

Най-точно според мен определение на понятието „непосредствена опасност“ е дадено от Ив. Ненов – „конкретно фактическо положение, при което вследствие действието на определени сили се създава висока степен на вероятност за предстоящо, близко по време засягане на правно защитени интереси и тя може да се създаде по различни причини, от човешка дейност, стихийни и обществени бедствия и други подобни причини²⁰. От цитираното определение следва, че непосредствената опасност като фактическо състояние възниква от неконтролирано протичащите във времето физико-химични процеси, активирани от съществуващи източници на опасност, които могат да са както човешка дейност, така и стихийни и обществени бедствия и други от този вид действия или събития²¹. Това означава, че източникът на опасност е правно и фактически ирелевантен за определяне на момента за привеждане

¹⁹ Вж. чл. 91а ЗМВР.

²⁰ **Ненов, Ив.** Наказателно право на Народна република България. Обща част. С.: Наука и изкуство, 1972, с. 307.

²¹ **Веремеенко, И. И.** Цит. съч., с. 113.

в действие на защитата. В такива случаи релевантно е създаденото състояние на опасност, явяващо се последица от активиране на съответния източник, а не юридическият факт на предстоящо или извършено нарушение на установения ред на държавно управление²². Източникът за създаване на непосредствено опасното състояние обикновено, но невинаги е човешко поведение, което има своето значение в наказателен и гражданскоправен аспект. Оттук следва изводът, че принудителните мерки, като извънредно правно средство за защита, имат единственото предназначение да премахнат (отстранят или неутрализират) конкретното фактическо състояние, каквото представлява непосредствената опасност, а не причината за нейното възникване. Става дума за защитно средство, прилагано в оперативен порядък, обикновено при недостиг на време, понякога и без издаване на административни актове, а ако те се издават, по правило се допуска предварителното им изпълнение. Спешният (извънреден) порядък за привеждане в действие на защитата се определя от извънредните обстоятелства, еманация на които е състоянието на непосредствена опасност. Именно този извънреден характер на защитната реакция изключва приписването на принудителните мерки превантивно, преустановително или възстановително предназначение. Възникналото опасно състояние представлява извънредно състояние, което трябва да бъде премахнато сега и веднага, чрез извънредно правно средство, каквото всъщност са принудителните мерки. Изхождайки от високата степен на опасност, законодателят е предвидил извънредна процедура за нейното премахване като изключение от редовната, която предполага достатъчно време за издаване на административния акт, проверка на неговата законосъобразност, влизане в сила и изпълнение. Разбира се, в такива случаи е необходимо да се установи причината, предизвикала опасното състояние, и да бъдат взети съответните мерки за нейното отстраняване. Тези мерки са задължителни, но те ще бъдат предмет на друг, редовен ред за защита срещу противоправни деяния, ако те се явяват източник на възникналото опасно състояние. При този редовен процесуален ред се прилагат допустими, редовни, а не извънредни защитни средства, при които е недопустимо причиняване на увреждане. Тези редовни правни средства вече би могло да бъдат класифицирани като превантивни, преустановителни, възстановителни и пр.

Прегледът на специалното законодателство разкрива известно разнообразие в употребата на понятието „непосредствена опасност“, което според мен се дължи на смесването на два критерия. Първият, както беше посочено по-горе, е критерият за „деянието“, извлечен от текста на чл. 22 ЗАНН, а вторият е критерият на „състоянието“, реципиран от старата нормативна уредба. За пример ще бъдат посочени някои разпоредби от вече отменени нормативни актове. Такава беше нормата на чл. 111

²² Brzezinski, W. Ochrona prawna naturalnego srodowiska czlowieka. Warszawa, 1975, p. 138.

КТ от 1951 г. (отм.), според която „освен мерките, посочени в предходните членове, органите по охраната на труда имат право да вземат **извънредни** мерки за отстраняване условията, които **непосредствено** заплашват живота и здравето на работниците... (подч. мое – Д. Г.)“. ЗПО от 1946 г. (отм.) в чл. 41, ал. 3 оправомощаваше съответните органи да издават разпореждания и „в нетърпящи отлагане случаи“. Указът за противопожарната охрана от 1958 г. (отм.) в чл. 8 предвиждаше спиране пълно или частично на работата на дадено предприятие в случаи на **непосредствена** опасност от възникване на пожар, създадена от нарушения на противопожарните правила. Тази уредба беше възпроизведена по-успешно в чл. 37 ЗПО (отм.), според който мярката „спиране“ на експлоатацията на даден обект можеше да се приложи само в случаи на **непосредствена** опасност от пожари.

Анализът на цитираната част от старата нормативна уредба на принудителните мерки ни дава възможност да заключим, че тя по-добре и по-точно от сега действащата определя предназначението на принудителните мерки като извънредно правно средство за защита, като отчита присъщите им увреждащи последици. Някои теоретици разглеждат понятието „непосредствена опасност“ като неопределено по съдържание. По тази причина те препоръчват прилагането на принудителни мерки, например тези под формата на „спиране на дейността“, да се извършва и при обикновено състояние на опасност, тъй като не било необходимо да се изчаква тя да се превръща в непосредствена²³. Действително законодателството не дава легално определение на понятието „непосредствена опасност“, но липсва такова понятие и за „посредствената“ или обикновената опасност. Всъщност изискването за конкретност няма реално основание, тъй като състоянието „непосредствена опасност“ или „опасност“ въобще е функция от съвкупното действие на комплекс от определени фактически признаци на дадената ситуация. Преценката за наличието на тези признаци, респ. на времевия интензитет на превръщането на определената степен на опасност в реално увреждане, се прави конкретно във всеки отделен случай от съответните компетентни изпълнителни органи съобразно с притежаваните от тях специални знания (обикновено технически) и практически опит. В зависимост от това се избира и видът на защитата за дезактивиране на източника на опасност. Докато за премахването на сравнително по-ниска степен на опасност е достатъчно даване на задължително предписание или налагане на административно наказание, то за премахване на по-високата степен, каквато е непосредствената опасност, посочените средства се оказват неефективни. Изискването на чл. 111 КТ от 1951 г. да е налице непосредствена опасност за прилагане на защитата чрез спиране на дейността на даден обект не означава, че трябва да се изчаква тя да възникне, за да се приведе в действие защитната мярка. Понятието „изчакване“ е изключително неподходящо за определяне на началото на защитната реакция, тъй като

²³ Мръчков, В. Цит. съч., 176–177.

състоянието на непосредствена опасност може да възникне внезапно като бедствена или аварийна ситуация²⁴. За друго състояние на опасност, различно по интензитет от непосредствената, законодателят е създал други защитни средства, които не са така „остри“, т.е. нямат увреждащи последици като разглежданите мерки.

Непосредствената опасност като фактическо състояние според Н. Жабински представлява *conditio sine qua non* на всяко (крайно нужно) действие, предприемано като защита срещу нея²⁵. Изхождайки от това, авторът прави следния важен извод: „Опасността, която предхожда крайно нужното поведение, съдържа в себе си необходимостта на една злина“²⁶. Следователно „крайно нужното поведение“, или в разглеждания случай – прилагането на принудителните мерки под формата на „позволено увреждане“ или „защита чрез вреда“ (по Жабински – „злина“), се явява предопределено от наличието на опасност с висока степен на вероятност за реално увреждане. При това условие принудителните мерки представляват единствено възможното, последно спасително средство (*ultima ratio*), което трябва да бъде задействано.

Установяването на състоянието „непосредствена опасност“ е важно условие за законосъобразност на принудителните мерки – в противен случай действия, извършени извън това състояние, поради неизбежния си увреждащ ефект ще бъдат квалифицирани например като общественоопасни (чл. 216 НК) или като непозволено увреждане (чл. 45 и сл. ЗЗД), с други думи, вместо действието да носи полза, макар и с цената на вреда, ще остане само вреда, но без полза.

Форма на административноправна защита срещу състояние на непосредствена опасност предлага чл. 60 ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), в който е реципиран институтът на предварителното изпълнение от разпоредбата на чл. 16 от Закона за административното производство (отм.). Според цитирания текст предварително изпълнение се допуска тогава, когато се налага да се осигурят животът и здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта, или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или труднопоправима вреда. АПК не използва понятието „непосредствена опасност“ като предпоставка за допускане на предварително изпълнение, но предвид значението на застрашения обект (животът и здравето на гражданите или особено важните държавни или обществени интереси) става ясно, че се касае за състояние на опасност от най-висока степен, или според цитираното определение на Ив. Ненов – вероятност от „предстоящо близко по време засягане на правно защитени интереси“.

²⁴ Вж. чл. 158 от Закона за опазване на околната среда.

²⁵ Жабински, Н. Правният характер на крайно нужните поведения. Кюстендил, с. 55.

²⁶ Жабински, Н. Цит. съч., 59–60.

При отсъствие на такава висока степен на опасност няма да бъде правно обосновано допускането на предварително изпълнение. Идеята, заложена в чл. 60 АПК, няма да може да бъде постигната, ако трябва да бъде спасен редовният ред на влизане в сила на административния акт, защото процедурата би забавила и обезсмислила прилагането на защитата. Бързината обаче крие риск от влизане в сила на незаконосъобразен административен акт, чиито последици биха могли да увредят интересите на неговите адресати. Законодателят предвижда риска от такива вредни последици, но въпреки това го допуска – единствено с оглед на защитата на по-значими обществени и лични интереси. Стойността на увредените интереси представлява цената, която трябва да бъде платена за спасяване на изброените в чл. 60, ал. 1 АПК ценни за обществото блага. Наложителната необходимост от допускане на предварителното изпълнение се изразява в наличието на реална опасност, чието отстраняване не може да стане по редовния начин за прилагане на принудителната мярка. Прилагането на защитата срещу тази опасност не може да бъде отложено във времето, необходимо за влизане в сила на административните актове. От това следва, че величината на опасността се измерва с висока степен на вероятност тя реално да се превърне в увреждане. Иначе казано, налице са извънредни обстоятелства, притежаващи признаците на непосредствена опасност, което предполага прилагане на адекватна на нея защита с помощта на предварителното изпълнение. По такъв начин и прилаганата защита може да бъде определена като **извънредна** по своя характер.

Законодателната практика показва, че при уредбата на принудителните мерки от специалните нормативни актове по правило се допуска предварително изпълнение, което е още едно потвърждение за връзката между този институт като следствие и непосредствената опасност като причина за неговото използване. Като пример за такава връзка служи уредбата на чл. 149, ал. 2 ЗБИЯЕ, чл. 404, ал. 1, т. 3 КТ, чл. 38, ал. 3 от Закона за здравето, чл. 158 от Закона за опазване на околната среда, чл. 268 във вр. с чл. 269, ал. 2 ЗМВР и още много други нормативни актове от този вид.

Направените дотук разсъждения водят до извода, че реализирането на административна защита под формата на принудителни мерки е правно оправдано единствено при наличието на състоянието на непосредствена опасност. Всяко друго решение ще бъде твърде скъпо и разточително използване на едно специално защитно средство за цели, които може да бъдат постигнати ефективно и без причиняване на увреждане. По-горе в изложението бяха посочени примери от законодателството за нецелесъобразно и незаконосъобразно използване на принудителните мерки, като тенденцията е за разширяване вместо за специализиране на тяхното предназначение при отчитане на свързаните с тях вредни последици.

2. Увреждащите последици

Исходно положение на разбирането за извънредния характер на принудителните мерки представлява признакт „увреждащи последици“, по който те качествено се

отличават от другите административноправни средства, използвани за защита на обществените отношения. Когато е била редактирана нормата на чл. 22 ЗАНН, признакът „увреждащи последици“ на принудителните мерки не е стоял на вниманието на законодателя. Този пропуск според мен се използва в някои случаи, за да се възприемат принудителните мерки като част от административнонаказателната политика на държавата. Този подход към предназначение на принудителните мерки не държи сметка за това, че тяхното прилагане по необходимост, като неизбежно условие, е свързано с причиняването на вреда от самите мерки на защитаваните от тях обществени отношения.

За да стане по-ясна фактичката представа за тази особена характеристика на принудителните мерки, ще си послужи с пример за формата, която най-често се прилага на практика и която специалното законодателство определя като „спиране на дейността“ на предприятия, на отделни части от тях, спиране на работата на машини, инсталации, уреди и съоръжения, на определени стопански, културни и други видове дейности. Принудителното спиране неизбежно има за последица загуби от реализирането на печалба поради престоя на спрените предприятия или на части от тях, на отделени машини, съоръжения, инсталации, обричане на принудително бездействие работниците и служители на спрените обекти, което предизвиква усложнения на трудовите правоотношения, и пр. Прилагането на такъв вид принудителни мерки предвиждат КТ, ЗМВР, Законът за опазване на околната среда, Законът за защита при бедствия, Законът за здравето, Законът за енергетиката, Законът за стоковите борси и тържищата, Законът за движението по пътищата и още много други нормативни актове, към които препраща чл. 23 ЗАНН. Още по-ясно изразени и фрапиращи са причиняваните увреждания при т.нар. принудителни административни защитни или спасителни действия, на които законът придава сила на административни актове. По своята правна същност те се различават от принудителните мерки единствено по оперативния начин на защитата, наложен от изключително високата степен на непосредствена опасност – в тези случаи законът позволява премахването ѝ да става дори без издаване на административни актове. Според чл. 41, ал. 3 от отменения Закон за противопожарната защита (обн., ДВ, бр. 64 от 20.03.1946 г.) „в нетърпящи отлагане случаи самото изпълнение замества разпореденията, когато за него не е предвидена особена форма“. В такива случаи фактичкото действие се приравнява на редовно издаден административен акт²⁷. Подобни на описаните действия са уредени в чл. 71 и чл. 91а ЗМВР, според които съответните специализирани органи могат да влизат по всяко време на денонощието в жилищни, производствени и други сгради и помещения без съгласието на собствениците, а според чл. 91а ЗМВР те имат право да разрушават сгради или части от тях, да разглобяват конструкции, да отстраняват, унищожават

²⁷ Попратилев, Ст. Противопожарно право. С., 1947, с. 84.

или повреждат имущество или насаждения, **когато няма друг начин** за извършването на пожарогасителната и аварийно-спасителната дейност, да използват спасителни, гасителни, транспортни, съобщителни и други технически средства – собственост на физически или юридически лица, да привличат независимо от тяхното желание длъжностни лица и граждани за оказване на съдействие при подобни оперативни действия (което си е един вид гражданска мобилизация в мирно време), да изменят реда за движение в района и др. подобни.

Както вече беше посочено, увреждането, причинено от престоя на спените дейности, обекти, машини и други такива в резултат на приложената принудителна мярка, или повреждането и унищожаването на имущества и засягането на личните права на гражданите при изброените по-горе действия се явяват необходима и решаваща предпоставка за постигането на търсената чрез тяхното използване защита. Посочената зависимост на защитата от свързаното с нея увреждане позволява те да бъдат определени като „защита чрез вреда“ или като „позволено увреждане“. Допускането на увреждане във връзка с прилагането на принудителните мерки не е останало извън вниманието на изследователите предвид свързаните с него икономически последици. Така П. Стайнов, когато изследва използването на принудителна мярка за защита на природната среда, стига до извода, че спирането на дейността на предприятия или отделни съоръжения има сериозни икономически последици. По тази причина той препоръчва да се ограничи кръгът от оправомощени лица, които биха могли да ги прилагат²⁸. Същото становище се споделя и от И. Веремеенко, който препоръчва тези мерки да се прилагат „само в крайни случаи и съгласувано с висшестоящите органи“²⁹. В. Мръчков счита, че разглежданите от него като контролни средства за въздействие по смисъла на чл. 178, ал. 1, б. „д“ и „е“ КТ от 1951 г. са „силни по своя вътрешен интензитет на действие“ и свързани с „отрицателни икономически последици“³⁰. Увредените икономически интереси според него „трябва да отстъпят“ пред „върховния интерес“, какъвто представляват животът и здравето на хората. Изхождайки от това, той прави важния извод за съотношението на спасени и увредени интереси в полза на първите³¹. За съжаление, този подход към предназначението на принудителните мерки не довежда до изясняване на тяхната правна същност на „извънредни правни средства“ за защита, тъй като авторът по-нататък в изследването си ги разглежда като елемент от системата от контролни средства за въздействие. В т. 3 от статията бе посочено, че принудителните мерки, за разлика от всички

²⁸ Стайнов, П. Защита на природата. Правни изследвания. С.: Изд. на БАН, 1970, с. 181.

²⁹ Веремеенко, И. И. Административноправовые санкции. М., 1975, с. 114.

³⁰ Мръчков, В. Контрол за спазване на трудовото законодателство и отговорност за неговото нарушаване. С.: Изд. на БАН, 1985, с. 178.

³¹ Мръчков, В. Пак там.

други административни средства, постигат целта си, без да е необходимо да се оказва въздействие върху административно задължените лица. Посоченият подход е характерен и за останалите изследователи на принудителните мерки, което не способства за определяне на точното им предназначение и място в системата от административноправни средства за защита, респ. за създаване на адекватна на нея нормативна уредба.

Важна особеност на принудителните мерки е, че присъщото за тях увреждане, макар и предвидимо, винаги е странично и не е целено, но от друга страна, представлява решаващо условие за успешното реализиране на техния защитен ефект. Когато законодателят предписва използване на този вид средства за защита, той предварително „знае“ за неизбежността на увреждането и въпреки това позволява неговото настъпване, определяйки го един вид като „позволено увреждане“ – като изключение от прогласения от чл. 45 ЗЗД древен принцип да не се вреди другиму. Увреждането не може да се основава на произволния избор на прилагания мярката орган, тъй като в такъв случай неговото действие ще бъде квалифицирано като непозволено увреждане. Така когато законодателят посочва целта, която трябва да бъде постигната при прилагане на разпоредбата на чл. 268 ЗМВР, той има предвид и цената, която ще трябва да бъде платена за нейното постигане като икономическо изражение на спрените от работа предприятия, машини и т.н. Макар в чл. 268 ЗМВР да се съдържа понятието „опасност“, без да е конкретизирана нейната степен, не може да има съмнение, че се има предвид най-високата степен на опасност – „непосредствената опасност“. Това е така, защото само при такава степен на опасност, притежаваща качеството „извънредни обстоятелства“, е възможно, законово допустимо и житейски оправдано причиняване на увреждане, каквото безспорно предвижда нормата на чл. 268 ЗМВР. В тази редакция обаче, без конкретизиране на понятието „опасност“, чл. 268 ЗМВР създава възможност за различно от изложеното разбиране на предназначението на принудителните мерки, а това би могло да доведе до причиняване на вреда и без наличие на непосредствена опасност.

III. Административноправна защита при крайна необходимост

Анализът на специфичните правни белези, характеризиращи предназначението на принудителните мерки като средство за премахване на непосредствена опасност, води до извода за наличие на предпоставки, аналогични на условията на съществуващата в наказателното право институт на крайната необходимост. Както при крайната необходимост, при принудителните мерки съществува непосредствена опасност за държавни, обществени или лични интереси и имотни блага, а освен това са налице и увреждащи последици от прилаганата защита. При защитата чрез принудителни мер-

ки също възниква въпросът за съотношението причинени вреди – предотвратени вреди. В практическата дейност е възможно това съотношение да бъде нарушено и вместо защита чрез вреда да се получи само вреда, което представлява противоправно действие, за което се следва юридическа отговорност. Гаранция за избягването на подобни случаи е създаването на точни и ясни правила, по които ще се вземат решенията за прилагане на принудителните мерки, съответно правила, уреждащи освобождаването от отговорност на изпълнителните органи, причинили вреда в условия на крайна необходимост. Такава е и основната идея на института на крайната необходимост, установен в чл. 13 НК – да стимулира гражданската активност под формата на извършване на спасителни действия в полза на обществото. Механизмът на стимулирането се осъществява чрез обявяване за необщественоопасни на извършените спасителни действия, при условие че с тях се премахва непосредствена опасност, ако причинените с тези действия вреди са по-малко значителни от предотвратените.

Споставката между института на крайната необходимост и специфичните особености на принудителните мерки позволява те да бъдат представени като *административноправна защита при крайна необходимост*. Както беше посочено, при принудителните мерки са налице всички необходими предпоставки на крайната необходимост по смисъла на чл. 13 НК – непосредствена опасност и увреждащи последици. В административното право обаче до настоящия момент липсва единна нормативна уредба, която да даде легално определение на принудителните мерки като специфично защитно правно средство, прилагано в условия на крайна необходимост. Има само две разлики между института на крайната необходимост в наказателното и административното право. Първата разлика е, че в наказателноправен аспект се има предвид обществената опасност на деянието, докато в административноправен аспект деянието има само т.нар. обществена вредност. Втората разлика е, че по смисъла на чл. 13 НК се осигурява защита на интереса на лица, изпълняващи своя граждански дълг, докато при действия в „извънредни обстоятелства“ административното право би следвало да предлага защита на интереса на органите на държавно управление, които, за разлика от гражданите, имат задължение да извършват действия и да издават актове в условия на крайна необходимост. Посочените две разлики не са пречка за реципиране на института на крайната необходимост в административното право в случаите на прилагането на принудителни мерки и при извършване на спасителни оперативни действия. В противен случай се създават проблеми по отношение на защитата на органите на държавно управление, на които е възложено да издават административни актове и да извършват действия при условия на крайна необходимост. Тези органи не могат да се отклонят от своите задължения под страх от санкция, а в същото време за тях не съществува законово установена защита, която да ги освобождава от отговорност за извършените от тях действия и издадени административни актове.

От прегледа на нормативните актове, към които препраща чл. 23 ЗАНН, е видно, че в нито един от тях не е уреден въпросът за защитата на органите, прилагащи принудителни мерки, респ. за тяхната юридическа отговорност. Все пак, макар и половинчато, съществува някаква уредба единствено в ЗМВР, който в чл. 236, ал. 2 предвижда освобождаване от отговорност на държавата и държавните служители в МВР за вреди на трети лица, когато те са ги причинили в условията на извънредни обстоятелства при осъществяване на действия, свързани със защитата на националната сигурност и общественения ред, и при извършване на пожарогасителна или аварийно-спасителна дейност. Кои случаи от дейността на специализираните органи се характеризират като „извънредни“, нормата не уточнява, с което открива възможност за допускане на неточности при прилагането на принудителните мерки или действия, а следователно – и за неоправдано и неправомерно увреждане. В някои разпоредби на ЗМВР от областта на разглежданата материя се съдържат индикации, че определени действия на специализираните органи на министерството се извършват в условия на крайна необходимост, но липсва систематика и обхващане на всички възможни хипотези. Така например чл. 263, ал. 2 ЗМВР регламентира освобождаването на изпълнителните органи и държавата от отговорност при действия в условия на „извънредни обстоятелства“. Това понятие обаче не е легално дефинирано, поради което защитата се явява някак общо адресирана, а това означава квалификацията на качеството „извънредност“ да се прави *ad hoc* от изпълнителните органи, което крие опасност от неточности и грешки. В ЗМВР – в чл. 91а, и то само в ал. 1, т. 1, когато се допуска разрушаване на сгради или части от тях, разглобяване на конструкции, отстраняване, унищожаване или повреждане на имущество и т.н., се прави уточнението, че това може да се извършва само „когато няма друг начин за това“. За другите аналогични хипотези на тази разпоредба това ограничение не се отнася. С тези две разпоредби се изчерпват опитите на закона да използва механизма на крайната необходимост и по такъв начин да създаде гаранции за интересите на изпълнителните органи.

Както беше споменато, такива „следи“ като посочените в ЗМВР не се срещат в нито един от нормативните актове, към които препраща чл. 23 ЗАНН, от което става ясно, че основният въпрос за законово обявяване на полезността, респ. законосъобразността на прилагането на принудителните мерки в условия на крайна необходимост, все още стои открит. Съществуващата половинчатост и несистемност на уредбата не би следвало повече да бъде приемана безкритично и без нужното внимание при цялата важност на съществуващия проблем, който се нуждае от адекватно и цялостно разрешаване. При липсваща законова уредба относно защитата на органите, прилагащи принудителните мерки, върху тях ще легне тежестта за доказване на правомерността на действията им с позоваване на аналогия на правото – с всички рискове, които крие подобна празнота в закона.

Считам, че е наложително проблемът за прилагането на принудителните мерки в условия на крайна необходимост да бъде решен по законодателен ред. На първо място, трябва да бъде създадена една обща нормативна уредба извън ЗАНН, която да има редакция, различна от тази на чл. 22 ЗАНН. Изборът на систематично място на уредбата трябва да бъде съобразен с правната същност на актовете, с които се прилагат принудителните мерки, а те без съмнение представляват индивидуални административни актове от вида на тези, които урежда АПК. Следователно систематичното място на уредбата на принудителните мерки следва да бъде в материята на АПК в частта за предварителното изпълнение, след нейното цялостно реконструиране и съобразяване с условията на крайната необходимост. Съображения за определяне на материята на предварителното изпълнение, уредена от АПК като подходящо системно място на уредбата на принудителните мерки, бяха подробно изложени по-горе в р. II т. 1, поради което няма да бъдат повтаряни. Предложението за нормативното преместване на уредбата на принудителните мерки от ЗАНН в АПК правя *de lege ferenda*, като считам, че по такъв начин по-ясно ще се открий точното им предназначение на административноправна защита, прилагана в условия на крайна необходимост.

Настоящото изложение е първо в аспекта, в който беше разгледано предназначението на принудителните мерки като административноправно средство за защита при условия на крайна необходимост. То не претендира да е последно и по същата причина не може да е безспорно, поради което се надявам, че дискусиата по темата ще допринесе за още по-пълното и точно изясняване на разглеждания проблем.