
**ПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ ПРИ НЕИЗПЪЛНЕНИЕ
НА РАЗПОРЕЖДАНЕ НА ПОЛИЦЕЙСКИ ОРГАН**

Милорад ЙОРДАНОВ*

In the article, senior lecturer Yordanov analyzes the authority of the police bodies to issue orders and legal consequences for the, organizations, legal persons and citizens when it fails. The basic duties of each police officer include care for the life and property of citizens, protection of public order and counteraction to crime, and this is done in strict observance of the law, respect for the fundamental rights and freedoms of citizens and strengthening of the rule of law.

Европейският съюз е изправен пред сериозни предизвикателства в сферата на сигурността, които обхващат различни области. Европейският съюз трябва да приеме редица активни и пасивни мерки, насочени към идентифициране, предотвратяване и противодействие на враждебни действия. Успоредно с това е необходимо и да се обучава както населението, така и властите на държавите членки.¹

Министерството на вътрешните работи има отговорности по защитата на правата на човека чрез ежедневно прилагане на поли-

* Авторът е доктор, старши преподавател в Академията на МВР – София.

¹ **Савов, И.** Един поглед върху противодействието на хибридните заплахи в Европейския съюз. – В: *Международна конференция „Асиметрични заплахи, хибридни войни и влиянието им върху националната сигурност“*, Нов Български университет, март 2018 г., с. 179 – 185.

цейски правомощия. Те произтичат пряко от функциите и дейностите, регламентирани в Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР). Полицията е държавна институция, чиято дейност в значителна степен има отношение към защитата на правата на човека при прилагане на полицейските правомощия. Смисълът и същността на полицейската институция се изразява в защита на правата на човека и тяхната сигурност. При изпълнение на своите служебни задължения полицейските служители не бива да превишават по никакъв начин правомощията, които са им предоставени по закон. Обществото не може да бъде защитавано на всяка цена и да се толерират произволни посегателства върху правата на човека чрез незаконосъобразно прилагане на полицейските правомощия.

През последните години настъпи драстична промяна на средата за сигурност в Европа. Предизвикателствата за националната сигурност днес се нуждаят от отговори, които да съчетават аспекти от вътрешната и външната политика. Станахме свидетели на поредица кризи, извънредни ситуации и терористични актове в държавите – членки на Европейския съюз.²

В основата на общественения ред е залегнала идеята благополучието на отделния индивид да не вреди на общото благо, но не всеки индивид може да съблюдава сам поведението си и как влияе то на обществото. Полицията на една демократична държава има задача да служи и да защитава гражданите, техните лични или индивидуални интереси, както и колективните им интереси, като служи и защитава държавата.³

Полицейското разпореждане е основен инструмент на полицейските органи за превенция. То представлява предоставена възможност на полицейските органи да въздействат относно противоправно поведение на гражданите, юридическите лица, държавните органи и организации. Условието е само едно: отправянето на разпореждане да е във връзка с възложените им функции и когато това е необходимо. Разпореждането е индивидуален административен акт и като такъв поражда правните си последици едностранно, т.е. вследствие само на волеизявлението на полицейския

² **Савов, И.** Методи за получаване на информация за правозащитните и правоохранителните органи. – В: *Политика и сигурност*, ВУСИ, 2018, с. 97 – 104.

³ **Тодоров, П.** Теоретични аспекти на патрулно-постовата дейност на охранителна полиция. София, 2015, с. 6.

орган. При него няма съгласуване на насрещни волеизявления на равнопоставени субекти, както е при договора например.

Разпореждането е конкретно властово волеизявление, изхожда от орган, който действа от името на държавата, насочено спрямо конкретно определен/и адресат/адресати. То е максимално конкретизирано по съдържание, като забранява или предписва нещо точно определено. Волеизявлението изхожда от административен орган, който действа въз основа на изрично нормативно овластяване. С еднократното прилагане/изпълнение на разпореждането обикновено действието му се изчерпва напълно, освен ако действието му е за определен по-дълъг период от време.

Индивидуалните административни актове поражда правно действие по отношение на определени лица във времето и в пространството. Нормата на чл. 64 от ЗМВР не съдържа състав на административно нарушение, което е видно и от систематичното ѝ място в нормативният акт. Същата се намира в главата „Правомощия на органите“ и с нея се определят единствено правомощията на полицейските органи, а не съдържа изпълнително деяние или задължение, насочено към неопределен кръг адресати.

Съгласно чл. 64, ал. 4 от ЗМВР разпорежданията на полицейския орган са задължителни за изпълнение, освен ако налагат извършването на очевидно за лицето престъпление, нарушение или застрашават живота и здравето му. Даденото разпореждане с конкретно съдържание следва да бъде изпълнено от субекта, към когото е отправено, при това незабавно.

За неизпълнение на полицейско разпореждане е предвидена глоба. Съгласно чл. 257, ал. 1 от ЗМВР който не изпълни разпореждане на орган на МВР, направено в изпълнение на функциите му, ако извършеното не съставлява престъпление, се наказва с глоба от *100 до 500 лв.* За маловажни нарушения органите на МВР налагат глоба *50 лв.*

Санкцията по този текст от ЗМВР се налага само при неизпълнение на писмено, устно или разпореждане, издадено чрез действия, посочени в закон, отдадено от компетентен орган по реда на ЗМВР. Когато се отправя устно полицейско разпореждане и същото е на законово основание, е необходимо да се очертае съдържанието на това законово основание като фактически обстоятелства. За адресата на устното разпореждане трябва да е ясно в каква връзка му е разпоредено извършването на дадено действие,

например проверка за установяване на неговата самоличност, за справка в дежурната част, за снемане на обяснение във връзка с данни за извършено престъпление, поради това, че има подозрение, че лицето е съпричастно към някаква престъпна дейност, или за нещо друго.⁴

При индивидуализацията на наказанието административно-наказващият орган следва да съобрази вида на нарушението и определената за него санкция в материалния закон, като наложи административното наказание „глоба“ в съответствие с нормирания в чл. 257, ал. 1 от ЗМВР размер.

Актовете за установяване на нарушенията се съставят от органи на МВР, оправомощени от министъра на вътрешните работи. Наказателните постановления се издават от министъра на вътрешните работи или от оправомощени от него длъжностни лица. Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Съставът на административното нарушение по чл. 257 от ЗМВР включва от обективна страна следните елементи:

- да е налице полицейско разпореждане;
- то да изхожда от орган на МВР с полицейски правомощия;
- да е направено в изпълнение на функциите на полицейския орган и да не бъде изпълнено.

За да е доказано административното нарушение по чл. 257 от ЗМВР, е необходимо да са налице безпротиворечиви данни, че разпореждането по чл. 64 от ЗМВР е възприето от своя адресат и въпреки това не е изпълнено – чл. 64, ал. 4 от цитирания нормативен акт придава на полицейските разпореждания задължителен характер, освен ако налагат извършването на очевидно за лицето престъпление или нарушение.

Изпълнителното деяние на нарушението по чл. 257, ал. 2 вр. чл. 64, ал. 4 от ЗМВР се изразява в неизпълнение на разпореждане на орган на МВР, направено в изпълнение на функциите му, т.е. в последващо издаденото разпореждане за поведение, което чрез действия или бездействие го нарушава.

⁴ Вж. **Решение** № 1915 от 30.10.2017 г. на Пловдивския районен съд, АНД № 5309/2017 г.

Глобата, освен административно наказание, е включена и в системата на наказанията по НК – чл. 37, ал. 1, т. 4 от НК. В практиката на ЕСПЧ „двойката цели – наказване и възпиране“ са признати за характерни черти на наказателните санкции.⁵ Предвидената като административно наказание санкция по чл. 257, ал. 1 от ЗМВР не цели репарация на вредите, а има репресивна и превантивна насоченост. Следователно може да се заключи, че се налага по силата на разпоредба „с възпиращ и наказателен характер“.

На следващо място характерът и строгостта на дадено наказание се определят с оглед на максималното потенциално наказание, предвидено от съответната норма, а не само с оглед на конкретно наложеното. Съгласно застъпеното от ЕСПЧ становище в решението по делото *Ezeh and Connors v. the United Kingdom*, § 120 конкретно наложеното в действителност наказание е релевантно при преценката на критерия, но не може да омаловажи значението на потенциално възможната санкция, която първоначално е заплашвала нарушителя.

Глобата за неизпълнение на разпореждане – нарушение на чл. 257, ал. 1 от ЗМВР, варира в диапазона от 100 до 500 лв., който максимален размер не може да се приеме за незначителен. При това размерът на предвидения в тази разпоредба специален минимум съвпада с минималния размер на наказанието „глоба“, фиксиран в чл. 47, ал. 1 от НК.⁶

Съгласно чл. 28 от ЗАНН за „маловажни случаи“ на административни нарушения наказващият орган може да не наложи наказание, като предупреди нарушителя устно или писмено, че при повторно извършване на нарушение ще му бъде наложено административно наказание. При извършване на преценка дали са налице основанията на чл. 28 от ЗАНН наказващият орган е длъжен да приложи правилно закона, като отграничи „маловажните“ случаи на административни нарушения от нарушенията, обхванати от чл. 6 от ЗАНН.

Съгласно чл. 93, т. 9 от НК „маловажен случай“ е този, при който извършеното престъпление с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства представлява по-ниска степен на обществена

⁵ **Решение** по делото *Ezeh and Connors v. the United Kingdom*, § 102, § 105.

⁶ <http://exlege.info/%D0%92%D0%9A%D0%A1/%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5/436993>.

опасност в сравнение с обикновените случаи на престъпление от съответния вид. Налагането на санкция не следва да се приема като самоцел на ЗАНН, тъй като е регламентирана възможност да не се налага наказание, като се предупреди нарушителят чрез съответен способ, че при повторно нарушение ще бъде санкциониран. Разпоредбите на чл. 6, чл. 12, чл. 27 и чл. 28 от ЗАНН дават повод да се приеме, че във всеки конкретен случай е необходимо да се подхожда индивидуално.

Съгласно задължителните за всички съдилища указания, дадени с ТР № 1/12.12.2007 г. на ОСНК на ВКС, се прие, че „...преценката за маловажност на случая подлежи на съдебен контрол (...), когато съдът констатира, че предпоставките на чл. 28 от ЗАНН са налице, но наказващият орган не ги е приложил, това е основание за отмяна на НП поради издаването му в противоречие със закона...“. От друга страна известно е, че когато преценява дали са налице основанията по чл. 28 от ЗАНН, наказващият орган е длъжен да приложи правилно закона, като отграничи „маловажните“ случаи на административни нарушения от нарушенията, попадащи в обхвата на чл. 6 от ЗАНН, т.е. когато деянието представлява „маловажен“ случай на административно нарушение, той следва да приложи чл. 28 от ЗАНН. Ако тази разпоредба бъде приложена, на практика нарушителят се освобождава от административнонаказателна отговорност.

Друг момент, на който следва да обърнем внимание, е дали е възможно и законосъобразно полицейските органи да задържат лица при неизпълнение на полицейско разпореждане.

Вън от съмнение е фактът, че нерегламентираното вмешателство в дейността на органите на МВР и препятстването им да извършват вменените им със закон функции е не само морално укоримо, но и обществено опасно, и именно тези специфики на дейността им цели да брани правилото.

Задържането от полицейски органи за срок, не по-дълъг от 24 часа, представлява административна мярка, като с нея се цели да се предотврати възможността лицето да извърши престъпление, да продължи да извършва престъпление или да се укрие, както и с цел започване на разследване срещу вероятния извършител на престъпление.

Разпоредбата на чл. 72, ал. 1, т. 1 от ЗМВР предполага наличието на данни, от които може да се направи основателно предполо-

жение, че конкретно лице е извършило престъпление. Съгласно чл. 72, ал. 1, т. 2 от ЗМВР задържа се и *лице, което след надлежно предупреждение съзнателно пречи на полицейски орган да изпълни задължението си по служба.*

Следва да се отбележи и че съгласно чл. 72, ал. 1 от ЗМВР полицейските органи могат да задържат лице при наличие на някоя от изчерпателно изброените седем хипотези, като никоя от тях не предвижда възможност лице да бъде задържано заради неспазване на полицейско разпореждане. Като се има предвид фактът, че се касае за правомощие на орган на властта, което ограничава правата на гражданите, нормата не може да бъде тълкувана разширително, поради което следва, че от страна на полицейския орган ще бъде допуснато нарушение на материалния закон при едно такова задържане.

Действайки като административен орган, полицейският орган по чл. 72, ал. 1 от ЗМВР е длъжен да изложи фактическите и правните основания за издаване на такъв административен акт. При условие, че лице бъде задържано за неизпълнение на полицейско разпореждане, това ще бъде в противоречие с нормата на чл. 72, ал. 1 от ЗМВР, защото полицейските органи нямат право да задържат лица за срок до 24 часа на това основание, т.е. с издаване на такава заповед служителят ще действа извън своите компетенции.⁷

Следва да обърнем внимание и на възможността полицейските органи да санкционират лица, които противозаконно им пречат да изпълняват функциите си. Има случаи от практиката, в които полицейските органи допускат неточности, като при издаване на полицейско разпореждане и последващо неизпълнение на същото лицата биват санкционирани по чл. 264, а не по чл. 257 от ЗМВР.

Съгласно чл. 264, ал. 1 от ЗМВР който противозаконно пречи на орган на МВР да изпълнява функциите си, се наказва с глоба от 500 до 1000 лв., ако извършеното не съставлява престъпление. Съгласно ал. 2 на чл. 264 от ЗМВР който противозаконно наруши физическата неприкосновеност на служител на МВР при изпълнение на служебните му задължения, се наказва с глоба от 500 до 1000 лв., ако извършеното не съставлява престъпление.

⁷ Вж. **Решение** № 809, гр. Пловдив, 11.04.2012 г. [онлайн]. <http://www.adms-pv.bg/spravki/dela/SD/0261d811/37231212.htm>.

Следва да се отбележи обаче, че при санкциониране на лице по реда на чл. 264, ал. 1 от ЗМВР не е предвидено отклонение от общия ред, разписан в ЗАНН, по който трябва да протече санкционната процедура. В тази връзка в тежест на контролните органи и на административнонаказващия орган е възложено задължението не само да издирят и приложат съответната санкционна правна норма, но и да отнесат спрямо нея конкретно осъществено поведение, чието описание да съответства на хипотезата ѝ.

За да бъде удовлетворено изискването на закона, органът следва да посочи конкретното поведение, което покрива белезите на „пречене“ по смисъла на чл. 264, ал. 1 от ЗМВР, – действие или бездействие. Неизпълнението на полицейско разпореждане представлява административно нарушение, което не е идентично с „преченето“ по чл. 264, ал. 1 от ЗМВР. Подобен извод е съобразен с нормативната уредба на ЗМВР, в частност с чл. 257, ал. 1 от закона, въздигащ в нарушение именно неизпълнението на полицейско разпореждане.⁸

При осъществяване на предоставените им по закон правомощия полицейските органи влизат преди всичко в административни по своя характер правоотношения с държавни органи, длъжностни лица, организации и граждани извън системата на МВР. Административноправните правоотношения, в които участват полицейските органи, са обществени отношения, възникващи и развиващи се на основата на административноправни норми. Полицията на една демократична държава има задачата да служи и да защитава гражданите, техните лични, индивидуални, както и колективни интереси, като служи и защитава държавата.

Литература

1. **Закон** за МВР. Обн. **ДВ**, бр. 53 от 27.06.2014 г.; с посл. изм. и доп.
2. **Йорданов, М.** Полицейско разпореждане. София: Академия на МВР, 2018.
3. **Права** на човека. Сборник с международни документи. Ню Йорк: Обединени нации, 1992.
4. **Савов, И.** Методи за получаване на информация за правозащитните и правоохранителните органи. – В: *Политика* и сигурност, ВУСИ – Пловдив, 2018.

⁸ **Йорданов, М.** Полицейско разпореждане. София: Академия на МВР, 2018, с. 51.

5. **Савов, И.** Един поглед върху противодействието на хибридните заплахи в Европейския съюз. – В: *Международна конференция „Асиметрични заплахи, хибридни войни и влиянието им върху националната сигурност“*, Нов български университет, София, март 2018.

6. **Стойчев, Ст.** Конституционно право на Република България. София, 1993.

7. **Тимчев, Л.** Правомощия на полицейските органи и защита на основните права и свободи на гражданите. София, 2013.

8. **Тимчев, Л., М. Марков, М. Йорданов, П. Тодоров, А. Желев, Е. Колчева, В. Борисова.** Полицейско право. Учебник. София: Академия на МВР, 2018.

9. **Тодоров, П.** Теоретични аспекти на патрулно-постовата дейност на Охранителна полиция. София, 2015.

10. **Тодоров, П.** Патрулно-постова дейност на Охранителна полиция. София: Академия на МВР, 2018.