

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

**ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ
ЗА СЪДЕБНОТО ПРЕСЛЕДВАНЕ НА
КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Методология за задълбочена оценка на давностни срокове, отнасящи се
за корупцията в единадесет държави-членки на Европейския съюз

НАЦИОНАЛЕН ДОКЛАД ЗА БЪЛГАРИЯ

София
2010 година



Публикува се с финансовата подкрепа на Програма за превенция и противодействие на
престъпността на Европейския съюз, Генерална дирекция „Вътрешни работи” на
Европейската комисия

Настоящата публикация е създадена в резултат от дейността по проект „Countdown to Impunity: Corruption-related Statutes of Limitation in the European Union member states”, осъществяван с финансовата подкрепа на Програмата за превенция и противодействие на престъпността на Европейския съюз, Генерална дирекция „Вътрешни работи” на Европейската комисия. Публикуваните мнения и анализи не изразяват позициите на Европейския съюз.



АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ЗА СЪДЕБНОТО
ПРЕСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Методология за задълбочена оценка на давностни срокове,
отнасящи се за корупцията в единадесет държави-членки на
Европейския съюз. Национален доклад за България

Асоциация „Прозрачност без граници”

София 1000, ул. „Бистрица” № 3, ет. 4

тел.: 02/9867713, 9867920

тел./факс: 02/9867834

www.transparency-bg.org

mbox@transparency-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	5
Глава първа ДАВНОСТТА В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ	19
I. Същност и правно значение. Видове давност по българското наказателно право	19
II. Особенности на погасителната давност в наказателното право. Погасяване на наказателната отговорност за корупционни престъпления	24
III. Особенности на изпълнителската давност в наказателното правораздаване	58
Глава втора ДАВНОСТТА В АДМИНИСТРАТИВНО-НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ	67
I. Същност и правно значение. Видове давност по българското административнонаказателно право	67
II. Особенности на погасителната давност за налагане на административни наказания	74
III. Особенности на изпълнителската давност в административното наказване	93
Глава трета ДАВНОСТТА В ДИСЦИПЛИНАРНОТО ПРОИЗВОДСТВО	98
I. Същност и правно значение. Видове давност в дисциплинарното производство	98
II. Особенности на погасителната давност за налагане на дисциплинарно наказание	102

Глава четвърта ДАВНОСТТА В ГРАЖДАНСКОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ	112
I. Същност и правно значение. Видове давност за реализация на гражданската отговорност	112
II. Давност за реализация на гражданската отговорност при непозволено увреждане (деликт)	115
Приложение: Реализирането на давностните срокове при делата, свързани с корупция	123
Глава пета ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	125
Използвани съкращения	133

ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ЗА СЪДЕБНОТО ПРЕСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Национален доклад за България

ВЪВЕДЕНИЕ

Съвременното българско законодателство урежда различни видове механизми, предназначени да ограничат извършването на общественоопасни посегателства, включително и такива с много висока степен на обществена опасност, каквито се явяват корупционните правонарушения.

Те могат да се подразделят на няколко групи:

- **институционални** – това са механизмите за превенция и противодействие на правонарушенията, заложен при изграждане на устройството на отделните структурни звена в системата на държавния апарат, на органите на местното самоуправление и при учредяване на изкуствените социални образувания;

- **функционални** – това са механизмите за превенция и противодействие на правонарушенията в процеса на осъществяване на дейността на заетите в отделните ведомства, учреждения, предприятия и организации;
- **санкционни** – това са механизмите за търсене на отговорност и санкциониране на лицата, спрямо които останалите механизми не са оказали необходимото превантивно въздействие и те вече са станали съпричастни към проявна форма на правонарушение от дискутирания тип.

Без да се подценява значението на институционалните и функционалните механизми за превенция и противодействие на правонарушенията, следва да се посочи, че понастоящем с най-голямо практическо значение са именно **санкционните механизми** за противодействие на общественноопасните посегателства и в частност – на корупцията.

Към тази категория механизми следва да се отнесат законово регламентиранияте възможности от съответните лица и/или организации да бъде търсена:

- наказателна отговорност за осъществен състав на престъпление;
- административнонаказателна отговорност за извършено административно нарушение;
- дисциплинарна отговорност за дисциплинарно нарушение (простъпка);
- гражданска отговорност за деликт.

С оглед многообразието на санкционните механизми, те биха могли да се подразделят допълнително въз основа на различни **класификационни критерии**.

А. В зависимост от **персоналния обхват** на отделните видове санкционни механизми различаваме:

- механизми, които намират приложение само по отношение на физически лица – това са мерките по чл. 37 НК, по чл. 13 ЗАНН, по чл. 186 КТ и по чл. 89 ЗДСл;
- механизми, които намират приложение само по отношение на еднолични търговци и юридически лица – това са мерките по чл. 83 и чл. 83а ЗАНН, които се прилагат във и независимо от евентуалното ангажиране отговорността на виновното лице;

- механизми с универсално приложение – това са мерките по чл. 45 - 49 ЗЗД, които могат да намерят приложение независимо от това дали е реализирана наказателната, административната и/или дисциплинарна отговорност на виновното лице.

Б. В зависимост от **компетентния орган**, който има правомощията да наложи съответната санкция, различаваме:

- санкционни мерки, налагани само от съд – това са мерките по чл. 37 НК, по чл. 83а ЗАНН и по чл. 45 – 49 ЗЗД;
- санкционни мерки, налагани от друг орган – тук спадат мерките по чл. 13 и по чл. 83 ЗАНН, както и тези по чл. 186 КТ и по чл. 89 ЗДСл.

В. В зависимост от **юридическия факт**, който поражда необходимостта спрямо лицето да се въздейства посредством някой от разглежданите санкционни механизми, различаваме:

- механизми, прилагани за осъществен състав на престъпление – това са мерките по чл. 37 НК и по чл. 83а ЗАНН;

- механизми, прилагани за осъществяване на административно нарушение – това са мерките по чл. 13 и по чл. 83 ЗАНН;
- механизми, прилагани за осъществяване на дисциплинарно нарушение – това са мерките по чл. 186 КТ и по чл. 89 ЗДСл и
- механизми, прилагани за осъществяване на деликт – това са мерките по чл. 45 – 49 ЗЗД.

Г. В зависимост от това дали приложението на съответните санкционни механизми е обусловено от осъществяване на **виновно поведение** или не, различаваме:

- механизми, прилагани при осъществяване на виновно поведение – това са наказателните, административнонаказателните (по чл. 13 ЗАНН), дисциплинарните мерки за въздействие и отговорността за деликт (по чл. 45 ЗЗД);
- механизми, прилагани за безвиновно поведение (обективна безвиновна отговорност) – това е гражданската отговорност на едноличните търговци и юридическите лица (по чл. 49 ЗЗД) и имуществената им отговорност по чл. 83 и чл. 83а ЗАНН.

Ролята на санкционните механизми за превенция на разглежданите общественоопасни посегателства е първостепенна, тъй като не винаги гражданите подхождат добросъвестно към спазването на установения правов ред, независимо дали действат в лично качество или като представители на държавни или общински органи или на изкуствени социални образувания.

Ето защо, чрез предвиждането на широк набор от санкционни институти и съответен процесуален ред за приложението им, се цели едновременно да се окаже общовъзпиращо, превантивно въздействие спрямо всички граждани, а когато въпреки това те осъществят общественоопасно и укоримо отрицателно въздействие върху съществуващите обществените отношения – да им се наложат принудителни ограничения на правната им сфера, имащи едновременно възмезден ефект спрямо извършеното деяние и възпиращ от последващи отрицателни прояви ефект.

В рамките на всяко санкционно правоотношение, регламентирано от българската санкционна правна система, било то наказателно, административнонаказателно или дисциплинарно, за съответната правоохранителна институция възникват три основни правомощия:

- да санкционира съответното лице за осъщественото общественоопасно деяние;
- да наложи на санкционираното лице да изтърпи принудително съответни ограничения на правната му сфера, следващи се от факта на санкционирането му;
- да го третира като санкционирано, с всички произтичащи от това последици, когато такива са предвидени по закон.

Упражняването на всички или на част от тези правомощия от страна на съответната правоохранителна институция, при съобразяване с императивните правила за това, е гаранция за постигане целите на следващата се на дееца санкция.

Приема се, че с упражняването на правомощията си по санкционното правоотношение, правоохранителният орган реализира в цялост и изчерпва възможностите си да въздейства поправително и превъзпитателно върху правонарушителя и предупредително върху останалите членове на обществото.

Поради това и реализацията на правомощията на правоохранителния орган по санкционното правомощие е

основно и първостепенно средство в борбата за ограничаване, предотвратяване и наказване на правонарушенията, независимо от характера и степента им на обществена опасност.

Значението на санкционните механизми за въздействие спрямо правонарушителите все повече се осъзнава от гражданите и институциите.

Наред с това все повече нараства обществената нетърпимост към такива обстоятелства, включително и човешко поведение, насочени към или водещи до затрудняване или осуетяване на възможността да се реализират всички или някои от правомощията на правоохранителната институция по съответното санкционно правоотношение.

Един от най-обсъжданите, а и с най-широко приложно поле, юридически факти, водещи до погасяване на възможността съответната правоохранителна институция да реализира правомощията си по санкционното правоотношение, това е **давността**, установена като **общ институт** във всеки от санкционните правни отрасли в българската правна система.

Давността е срок, период от време, с изтичането на който се погасява възможността съответната правоохранителна институция да реализира всички или някои от правоотношенията си по санкционното правоотношение **завинаги**, независимо от стадия, на който се намира производството по реализация на отговорността на субекта, а в масовия случай – независимо и от волеизявленията на участващите в производството правни субекти (с изключение на хипотезата, уредена в чл. 24, ал. 2 НПК).

Това са **негативите** от съществуването и приложението на института на давността.

Същевременно, не могат и не следва да бъдат пренебрегвани и **позитивите** от приложението на института. На първо място, принципната възможност правомощията на правоохранителния орган по санкционното правоотношение да бъдат погасени по давност въздейства дисциплиниращо върху заетите с тази дейност лица и ги мотивира да реализират правомощията си в най-кратки срокове, без забавяне. Това, от своя страна, допринася за постигане принципите на навременност и неотменност на всяка санкция и на процесуалната икономия.

На второ място, приложението на давността съдейства за постигане на сигурност в правния мир и гражданския оборот след предварително определен и известен на участниците в него период от време. Така, в случай че правоохранителният орган не реализира правомощията си до определена дата, всяка възможност виновното лице да понесе санкция се преклудира и това положение остава непроменено за в бъдеще, независимо от предприетите последващи действия.

Ето защо на давността, като традиционно установен в българската санкционна правна система институт, не следва да се гледа еднозначно като неизменна пречка в борбата срещу общественоопасните прояви, а само комплексно.

Честите промени в санкционното законодателство на страната ни и качествено променените обществени нагласи и очаквания към работата на правоохранителните институции изискват изграждане на нова, съвременна концепция за съдържанието и значението на института на давността, синхронизация на правните норми, регламентиращи този институт в отделните санкционни правни отрасли, и най-вече – отговор на въпросите, които до момента не са решени

еднозначно и които са от съществено значение за приложението на разглеждания институт в практиката.

Особено необходимо е да се даде отговор на въпроса какво е значението на института на давността в отделните санкционни правни отрасли за превенцията и противодействието на корупционните практики като обществено явление, придобило твърде широко и многолико проявление, а също и следва ли да се предприемат законодателни мерки за усъвършенстване на института и уредбата му по начин, който да не препятства реализацията на отговорността на виновните лица.

В тази насока са и **целите на настоящото изследване**, а именно:

- да се изяснят основните предпоставки за приложение на института на давността в отделните санкционни правни отрасли;
- да се анализира ефектът на института върху възможността правоохранителните органи да противодействат на общественоопасните деяния въобще и на корупцията в частност;

- да се посочат евентуалните слабости и непълноти на уредбата на института и да очертаят възможните мерки за преодоляването им.

С оглед обективния и безпристрастен анализ на особеностите, които разкрива институтът на давността, изследователите на Асоциация “Прозрачност без граници” предприеха следните **дейности**:

- анализираха уредбата на давността в отделните нормативни актове, регламентиращи санкционните правни отрасли;
- събраха и проучиха основните статии, студии и монографии по въпросите на давността, създадени от български учени;
- събраха и анализираха практиката на съдилищата по основните спорни въпроси на давността;
- събраха и анализираха достъпната информация относно прекратените по давност наказателни дела;
- проведеха анкета по въпросите на давността сред представители на различните юридически професии (съдии, прокурори, разследващи органи, адвокати,

научни работници), както и сред представители на гражданското общество.

Още тук следва да се посочи, че давността не е сред въпросите, които са обстойно изследвани и анализирани в правната теория, вероятно поради подценяването на значението на този институт и на проблемите, които той поставя пред правоприлагащите органи. Сравнително оскъдна е и практиката на съдилищата по приложението му, а тълкувателните и задължителни за съдилищата актове на върховната съдебна инстанция по въпросите на давността са единици.

Все пак, анализът на съществуващите доктринерни разработки по въпроса и на създадената до момента съдебна практика позволява да се формулират основни изводи по изследваната материя, да се обозначат проблемите и слабостите при уредбата на института и да се очертаят необходимите мерки за отстраняването им.

Като **очаквани резултати** от изследването могат да се посочат:

- осмисляне значението на института за противодействието на общественотоопасните

посегателства и в частност – на онези от тях, които имат корупционен характер;

- предпоставяне на възможност за съпоставка на института на давността, така както е регламентиран в българските санкционни правни отрасли, със сходните правни институти, уредени в други страни-членки на Европейския съюз;
- предприемане на мерки за осъвременяване и усъвършенстване на законовата регламентация на института на давността в отделните санкционни правни отрасли.

Глава първа

ДАВНОСТТА В НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ

I. Същност и правно значение. Видове давност по българското наказателно право

Давността в наказателното право, чиято роля за превенцията и противодействието на противообществените прояви с най-висока степен на обществена опасност се приема за първостепенна, е регламентирана в Наказателния кодекс на Република България (обн., ДВ, бр. 26 от 1968 г., посл. изм., ДВ, бр. 32 от 2010 г.).

Регламентацията на този институт, макар и лаконична, може да се окачестви като особено стабилна (на фона на някои други институти, кодифицирани в наказателното законодателство), прецизна, ясна и еднозначна. Това, от една страна, създава предпоставки за непротиворечивото му приложение от практикуващите юристи, а от друга – може да служи като полезна основа при синхронизация на уредбата на института в другите санкционни правни отрасли.

Разбира се, не може да бъде отминат без внимание фактът, че все още някои въпроси от значение за приложението на института в практиката, не са разрешени

еднозначно, но това положение лесно би могло да бъде преодоляно посредством инициране на издаването на тълкувателен акт по въпросите на давността от върховната съдебна инстанция – Върховен касационен съд.

Съгласно общоприетата **дефиниция за давността**, това е „...**период от време, определен в закона, с изтичането на който държавата губи правото си да осъществи наказателно преследване или да изпълни наложено наказание**”¹.

Основните, **същностни белези на института на давността** в наказателното право са следните:

- давността е срок, период от време, който има своето начало и край, и който, съгласно сега действащият наказателен закон, се изчислява в години;
- срокът, след изтичане на който държавата губи възможността да осъществи наказателно преследване срещу виновното лице или да му наложи принудително изтърпяване на наложеното му наказание, е законоустановен;

¹ Стойнов, Ал. Наказателно право. Обща част., С., Сиела, 1999, с. 463.

- изтичането на давността винаги се свързва с бездействие от страна на органите, компетентни да реализират съответните правомощия на държавата по наказателното или наказателно-изпълнителното правоотношение.

Разглежданите давностни срокове са предвидени, от една страна, за да обезпечат сигурността в правния мир, тъй като неизвестността дали и кога държавата ще пристъпи към реализация на правомощията си по наказателното правоотношение (и в какъв обем) не би могла да продължи неограничено във времето, а от друга – за да гарантират целесъобразността на най-тежката по степен държавна принуда, тъй като само своевременно наложеното наказание се явява съответно на целите на специалната и генерална превенция, а онова наложено продължително време след настъпване на основанието за санкциониране вече е самоцел и компрометираща идеята за неотменимост на държавната санкция².

Понастоящем в наказателното законодателство са регламентирани **два основни вида давност**:

² В този смисъл вж. Стойнов, Ал. Цит. съч., с. 462.

- давност, с изтичането на която се погасява възможността на държавата да реализира което и да било от правомощията си по наказателното правоотношение – погасителна давност;
- давност, с изтичането на която се погасява възможността на държавата, в лицето на органите, натоварени с функции по изпълнение на наказанията, да наложи принудително изтърпяване на ограниченията, произтичащи от наложеното наказание с влязъл в сила съдебен акт – изпълнителска давност.

Особеностите на отделните видове давност в наказателното право ще бъдат предмет на последователно разглеждане по-долу в изложението.

Тук следва да се отбележат няколко особености на разглеждания институт.

Първо, независимо от това, че давността, както вече се посочи, е общо основание за изключване на наказателното преследване и изпълнение на наказанието (арг. от чл. 79, ал. 1, т. 2 НК), приложението му е изключено в случаите на извършено престъпление против мира и човечеството (чл. 79, ал. 2 НК).

Второ, принципно е положението, че с давност „се покрива” единствено упражняването на първите две от правомощията на държавата по наказателното правоотношение – да осъди дееца, като му наложи съответно на извършеното престъпление наказание, и да наложи на осъдения изтърпяването на наложеното му наказание, не и третото правомощие по санкционното правоотношение – да третира лицето като осъждано, с всички произтичащи от това последици, когато такива са предвидени в закон.

И това е така, тъй като е възможно престъпният деец да не бъде осъден въобще, както и да бъде осъден, но да не се достигне до реално изтърпяване на наложеното му наказание, но не е възможно веднъж осъден, престъпният деец да не се третира като осъждан. Иначе казано, реализацията на първото от правомощията на държавата по наказателното правоотношение неминуемо води до реализация на третото й правомощие, което неотменно произтича от факта на осъждането.

Действително, в наказателния закон (чл. 85 – 88 НК) е предвидено след изтичането на определен период от време и при определени предпоставки, осъденият да бъде реабилитиран, респективно – осъждането му да бъде заличено

и да бъдат отменени занапред последиците от осъждането му, освен ако в специален закон не е предвидено противното, но този срок е предвиден по хуманни съображения (а не като санкция за бездействието на компетентните държавни органи) и няма характер на давностен, поради което няма да бъде предмет на разглеждане в настоящото изложение.

И трето, следва да се посочи, че на плоскостта на процесуалното правоотношение между държавата и престъпния деец, давността се явява прекратително основание, тъй като след изтичането ѝ (и ако липсва волеизявление от страна на подсъдимото лице) не е възможна реализацията на отговорността му.

II. Особености на погасителната давност в наказателното право. Погасяване на наказателната отговорност за корупционни престъпления

Институтът на погасителната давност или още давността, погасяваща наказателното преследване³, има за цел да стимулира органите, натоварени с функции по преследване и наказване на извършителите на престъпления към навременна процесуална активност, която да даде възможност

³ Терминът е употребен в Стойнов, Ал. Цит. съч., с. 464.

за реализация на първото от правомощията на държавата по наказателното правоотношение – да осъди дееца с влязъл в сила съдебен акт, като му наложи съответното наказание за извършеното престъпление.

Регламентацията на **погасителната давност** в наказателното право се съдържа в Наказателния кодекс (чл. 80 - 81 НК), като законът позволява разграничаването ѝ на два основни подвида:

- обикновена давност, чието приложение е в зависимост от това дали държавата е предприела действия по реализация на първото си правомощие по наказателното правоотношение или не, а продължителността ѝ зависи от вида и размера на предвиденото за извършеното престъпление наказание;
- абсолютна давност, чието приложение зависи от евентуалното прекъсване или спиране на давността, а продължителността ѝ е винаги с една втора повече от срока на обикновената давност.

Обикновената погасителна давност е регламентирана в разпоредбата на чл. 80, ал. 1 НК, съгласно която,

“Наказателното преследване се изключва по давност, когато то не е възбудено в продължение на:

- 1. (изм. – ДВ, бр. 31 от 1990 г., бр. 153 от 1998 г.) двадесет години за деяния, наказуеми с доживотен затвор без замяна, доживотен затвор, и тридесет и пет години за убийство на две или повече лица;*
- 2. петнадесет години за деяния, наказуеми с лишаване от свобода повече от десет години;*
- 3. десет години за деяния, наказуеми с лишаване от свобода повече от три години;*
- 4. (изм. – ДВ, бр. 62 от 1997 г.) пет години за деяния, наказуеми с лишаване от свобода повече от една година, и*
- 5. (изм. – ДВ, бр. 26 от 2010 г.) три години за всички останали случаи.”.*

Съществуват два подхода за диференциация на продължителността на давностните срокове.

Според единия продължителността на давностните срокове за реализация на наказателната отговорност на престъпния деец е поставена в зависимост от характера и степента на обществена опасност на вида на извършеното

престъпление. Този подход държи сметка за вида на престъплението, за което съответното лице е привлечено да отговаря.

Според другия продължителността на давностните срокове за ангажиране наказателната отговорност на престъпния деец е поставена в зависимост от вида и размера на наказанието за извършеното престъпление, предвидено в Особената част на НК. Вярно е, че характерът и степента на обществена опасност на дадено общественоопасно и наказателно противоправно деяние всякога следва да рефлектират и върху предвиденото за извършването му наказание, но това не винаги е така, особено при бурното развитие на наказателното ни законодателство в последните две десетилетия.

Подходът, възприет в българското наказателно законодателство е по-скоро смесен.

Принципна постановка е, че периодът от време, след изтичането на който държавата губи възможността да реализира правомощията си по наказателното правоотношение (освен при изрично волеизявление на обвиняемото/подсъдимото лице в обратната насока – чл. 24, ал. 2 НПК), е поставен в зависимост от вида и размера на

наказанието, предвидено за престъплението, в извършването на което е обвинено конкретното лице, а когато то подлежи на количествено измерване (както е при наказанието “лишаване от свобода” например) – от максималния му размер, предвиден в Особената част на Наказателния кодекс.

Същевременно, съществува и едно изключение от това правило и то е предвидено в чл. 81, ал. 1, т. 1 НК, в което е предвиден давностен срок – за убийството на две или повече лица – престъпление по чл. 116, ал. 1, т. 4 НК, чиято продължителност е поставена в зависимост от степента на обществена опасност на деянието от съответния вид – умишлено убийство.

Абсолютната погасителна давност е регламентирана в разпоредбата на чл. 81, ал. 3 НК, съгласно която:

“Независимо от спирането или прекъсването на давността, наказателното преследване се изключва, ако е изтекъл срок, който надвишава с една втора срока, предвиден в предходния член.”.

Това е срокът, с чието изтичане се погасява всякаква възможност на Държавата да реализира правомощията си по

наказателното правоотношение, независимо от предприетите до този момент действия от компетентните и други органи⁴.

Известни затруднения пред правоприлагащите органи поставя въпросът за **началото на давностния срок** за наказателно преследване.

Принципно е положението, че погасителната давност започва да тече от довършване на престъплението (чл. 80, ал. 3 НК).

Същевременно, важно е да се отбележи, че различните видове престъпления биват довършени в различен времеви момент, който следва да се отчита при преценка на давността, а именно:

- обикновените формалните престъпления (например това по чл. 311 НК) биват довършени към датата на довършване на изпълнителното деяние;
- усложнените формални престъпления (например това по чл. 310 вр. с чл. 309, ал. 1 НК) биват довършени към датата на довършване на последния акт от изпълнителното деяние;

⁴ Вж. Р № 208-90-І н.о.

- резултатните застрашаващи престъпления (например това по чл. 136, ал. 1 НК) биват довършени към датата, в която непосредственият обект на посегателство е застрашен от увреждане;
- резултатните увреждащи престъпления (например това по чл. 301, ал. 1 НК) биват довършени към датата, в която са настъпили предвидените в закона общественоопасни последици.

Съществени отклонения от този принцип са предвидени за престъпленията, характеризиращи се с известна продължителност, каквито са:

- продължаваното престъпление, по смисъла на чл. 26, ал. 1 НК, което се счита за довършено от момента на довършване на последното деяние, включено в състава на продължаваната престъпна дейност;
- продълженото престъпление, което се счита за довършено, според указаното в закона, в момента на прекратяването му⁵.

Тук следва да се спомене, че е възможно създаденото трайно престъпно състояние (характерно за продълженото

⁵ Вж. Р № 62-87-II н. о.

престъпление) да не бъде прекратено (например, възможно е правно задълженото лице никога да не обяви представлявания от него едноличен търговец или юридическо лице за изпаднало в неплатежоспособност). В тази хипотеза практиката приема, че като начало на погасителната давност следва да се преценява датата, от която поведението на виновното лице се е явило в разрез със закона. Противното би означавало да се приеме, че за продължените престъпления, които често не се характеризират с висока степен на обществена опасност, не би могъл да започне да тече давностен срок – идея, която не е съвместима с общите принципи на наказателното право.

В случаите, в които е налице хипотеза на наказуем стадий на умишлена престъпна дейност – опит или приготвяне към престъпление, давността за наказателно преследване започва да тече от деня, когато е извършено последното действие, насочено към реализиране на престъпния замисъл (чл. 80, ал. 3 НК).

В случаите, в които престъплението или наказуемият стадий на умишлена престъпна дейност са осъществени от непълнолетно лице, продължителността на погасителната

давност се преценява след редукция на наказанието, съгласно правилото на чл. 63 НК.

В случаите, в които наказателната отговорност на деца предстои или вече е реализирана за престъпление, за което се предвиждат алтернативно или кумулативно различни видове наказания (например, доживотен затвор и лишаване от свобода или лишаване от свобода или пробация и други подобни), давностният срок се преценява съобразно с най-тежкото по вид и размер наказание, предвидено за престъплението.

В случаите, в които наказателната отговорност на деца предстои или вече е реализирана за престъпление, извършено в съучастие, обикновената давност тече за всеки от съучастниците независимо един от друг и е възможно да е с различна продължителност за всеки от тях (например, в случаите в които единият съучастник е непълнолетен или отговаря за по-тежко наказуем състав на същото по вид престъпление, или спрямо единия съучастник давността е била прекъсната).

В случаите, в които наказателната отговорност на деца предстои или вече е реализирана за съвкупност от престъпления, давностният срок се преценява за всяко от

престъпленията поотделно, като е възможно за едно от тях да изтече (например, ако деецът не е привлечен към наказателна отговорност за това престъпление или ако отговорността за едно от престъпленията се погасява с изтичането на по-кратък давностен срок), а за другото – не.

Крайният срок, след изтичане на който държавата губи окончателно възможността си да осъди дееца, е по-краткият период от време между обикновената давност (тази по чл. 80, ал. 1 НК), независимо от спирането и прекъсването ѝ, и абсолютната давност (тази, уредена в чл. 81, ал. 3 НК).

Така, в случай че лицето е осъществило състав на престъплението пасивен подкуп по чл. 301, ал. 1 НК, наказуемо с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева, то крайният срок, до който компетентните държавни органи биха могли да предприемат каквито и да било действия, насочени към ангажиране и реализация на отговорността му, е десетгодишен период от датата на довършване на деянието (арг. от чл. 80, ал. 1, т. 3 НК).

Ако в посочения десетгодишен период държавните органи не предприемат действия по ангажиране отговорността на дееца за извършеното престъпление, същите не биха могли впоследствие законосъобразно да упражнят правомощията си

по наказателното правоотношение (извън хипотезата на чл. 24, ал. 2 НПК).

Ако в посочения десетгодишен период бъдат предприети действия, от естество да прекъснат погасителната давност, то възможността на държавата да осъди дееца ще се погаси с изтичането на по-краткия срок между обикновената давност (в зависимост от това колко пъти и за какъв период от време е спирана или прекъсвана) и петнадесетгодишния срок на абсолютната давност.

Така например, ако давността бъде прекъсната еднократно, след изтичане на една година от извършване на престъплението, то възможността на държавата да реализира обсъжданото правомощие ще се погаси след изтичане на десетгодишен срок от датата, на която давността е била прекъсната, или след единадесет години от довършване на деянието.

Ако давността бъде прекъсвана многократно, например на първата, петата и седмата година от извършване на деянието, то държавата ще изгуби възможността да реализира правомощието си след изтичане на срока по чл. 81, ал. 3 вр. с чл. 80, ал. 1, т. 3 НК, който ще се яви по-кратък от срока на обикновената давност, считан след последното му прекъсване.

Тук са необходими някои уточнения. Продължителността на давностния срок е в зависимост от най-тежкото по вид наказание, предвидено в закона за извършване на престъпление от съответния вид.

Възможно е, обаче, деянието, осъществено от престъпния деец, да е било неправилно квалифицирано от органите на досъдебното производство.

В тези случаи, от една страна, следва да се преценява давността за действително извършеното престъпление, а от друга – да се съобразява давността за престъплението, за което деецът реално е привлечен да отговаря. Производството за последното престъпление би могло да продължи до изтичане на по-краткия срок между обикновената (ако е спирана или прекъсвана) и абсолютната давност за същото, като в този период деецът би могъл да бъде привлечен към наказателна отговорност за действително извършеното от него престъпление, ако не е изтекла обикновената давност за преследването му.

В случаите, в които се налага преквалификация на деянието от съда, тази преквалификация може да бъде извършена до крайния момент, в който производството може да бъде продължавано законосъобразно, като тук са възможни

две хипотези: ако до изтичане на този срок не е изтекла обикновената давност за приложимия престъпен състав, то съдът може да осъди извършителя, като му наложи следващото му се наказание; или ако до изтичане на първия срок е изтекла обикновената давност за приложимия престъпен състав, то съдът може да признае извършителя му за виновен, но няма възможност да му наложи наказание (арг. от чл. 305, ал. 5 НПК).

Наказателният закон регламентира случаите на спиране и прекъсване на обикновената давност.

Разпоредбата на чл. 81, ал. 2 НК гласи следното:

“Давността се прекъсва с всяко действие на надлежните органи, предприето за преследване, и то само спрямо лицето, срещу което е насочено преследването. След свършването на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност”.

Тук съществен е въпросът **кои са действията, имащи за свой правен ефект прекъсването на давността.** Практиката в тази насока е оскъдна⁶, но все пак може да се приеме, че такива са:

⁶ Вж. единствено Р 46-85-І н. о.

- образуването на наказателно производство срещу известен извършител (по отношение на лицето, посочено в акта за образуване като извършител);
- повдигане на обвинение срещу съответното лице;
- постановяване на съдебен акт срещу съответното лице.

Разпоредбата на чл. 81, ал. 1 НК гласи следното:

„Давността спира, когато започването или продължаването на наказателното преследване зависи от разрешаването на някой предварителен въпрос с влязъл в сила съдебен акт.“

Следва да се посочи, че макар институтът на спирането на погасителната давност да е традиционен за българското наказателно право, възможността за приложението му е по-скоро теоретична. Поради това и по приложението на този текст не е създадена съдебна практика.

Разглежданите институти са неотнормирани към абсолютната давност.

Това са принципните законови постановки по отношение погасителната давност в наказателното право.

Как стои въпросът за погасяване отговорността на извършителите на корупционни престъпления?

Отговорът на този въпрос предполага изследването на няколко обстоятелства:

- кои от регламентираните в сега действащия Наказателен кодекс престъпления могат да се възприемат като корупционни;
- съществуват ли особени правила, предвидени в наказателното законодателство, за преследване и наказване на извършителите на корупционни престъпления;
- съществуват ли особени правила за погасяване на възможността за реализация на всички или някои от правомощията на държавата по наказателното правоотношение, възникнало в резултат на извършено корупционно престъпление или наказуем стадий на такова;
- необходима ли е промяна на законодателството относно давността за корупционни престъпления.

Понастоящем, тези форми на корумпирано поведение, които разкриват достатъчно висока степен на обществена

опасност, обуславяща въздействието по отношение на извършителите им посредством методите и средствата на наказателното право, са въздигнати в състави на престъпления в Особената част на НК.

За да се определи **кои са престъпните посегателства с корупционен произход**, следва най-напред да се посочи какво следва да разбираме под **корупция**.

В българското законодателство не се съдържа легална дефиниция на това понятие. Такава е предложена в чл. 2 от Гражданската конвенция относно корупцията, съгласно който, за целите на тази конвенция, определението е следното:

“Корупцията е искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава”.

При подготовката на Наказателната конвенция относно корупцията, Мултидисциплинарната група на Съвета на Европа по корупцията дава следното определение:

“корупция е подкупът и всяко друго действие, в което са въвлечени/участват лица, изпълняващи публични или

частни функции, и което нарушава задълженията, произтичащи от статута на тези лица и е насочено към придобиване на каквато и да е наследваща се облага за тях самите или за други лица”.

Заслуга на наказателноправната теория е очертаването на общите характеристики на **корумпирано поведение**. При него:

- е налице злоупотреба с власт или нарушаване на служебни задължения с цел лично облагодетелстване за сметка на интересите на обществото;
- извършването на правомерно действие по служба се поставя в зависимост от получаването на определена облага;
- противозаконно се преразпределят ресурси в ущърб на обществения интерес, когато деецът цели лично облагодетелстване (което може да бъде не само негово, но и на друго лице).

В доктрината е дадено определение и на понятието **корупционна престъпност**. Такава е налице, когато:

- в корупционните деяния участват или са въввлечени лица, които изпълняват служба/работа/функция в публичния или частния сектор;
- поведението на тези лица не съответства на задълженията, произтичащи от техния статут и на правилата, установени за изпълнение на тяхната работа;
- поведението на тези лица е насочено към придобиване на наследваща се/противоправна облага/предимство от какъвто и да е вид (користен мотив)⁷.

Като възприемам в основни линии дефинициите, предложени по-горе, **като корупционни** могат да бъдат определяни онези престъпни състави, с които се инкриминира:

- ненадлежното изпълнение на задълженията по служба на едно лице;
- насочено пряко или косвено към извличане на каквато и да било облага.

⁷ Рупчев, Г. Анализ на материалното наказателно законодателство с оглед ефективността му в борбата с корупцията, изд. на Асоциация “Прозрачност без граници”, С., 2004.

Изложеното по-горе позволява да се даде, макар и без претенции за изчерпателност, разгърнатата **номенклатура на корупционните престъпления**, уредени в Особената част на българския НК. Това са: длъжностното присвояване (чл. 201 НК), умишлената безстопанственост (по чл. 219, ал. 3), сключването на неизгодна сделка (по чл. 220), стопанският подкуп (по чл. 224), пасивният подкуп в частния сектор (по чл. 225б), пасивният подкуп при осъществяване дейността на юридическо лице или едноличен търговец (по чл. 225в, ал. 1), активният подкуп при осъществяване дейността на юридическо лице или едноличен търговец (по чл. 225в, ал. 2), посредничеството към подкуп при осъществяване дейността на юридическо лице или едноличен търговец (по чл. 225в, ал. 4), престъпното използване на обществена организация за развиване на частна стопанска дейност (по чл. 226, ал. 1), престъпното прикриване на частна стопанска дейност под формата на обществена организация (по чл. 226, ал. 2), допустителството към престъпно осъществяване на частна стопанска дейност (по чл. 226, ал. 3), изпирането на пари (по чл. 253 – 253а), нарушаването на разпоредбите на Закона за мерките срещу изпирането на пари (по чл. 253б), общото престъпление по служба (по чл. 282), отказът или забавянето да се издаде специално разрешение (чл. 282а), злоупотребата

със служебно положение (по чл. 283), допустителството към престъпление по служба (по чл. 285) НК, осуетяването на наказателното преследване (по чл. 288), склоняването на длъжностно лице от органите на предварителното производство да наруши задълженията си във връзка с правораздаването (по чл. 289), личното укривателство (по чл. 294), осуетяване изпълнението на влязла в сила присъда (по чл. 295), престъпното освобождаване на затворник (по чл. 299), пасивният подкуп (по чл. 301 – 303), активният подкуп (по чл. 304), посредничеството към подкуп (по чл. 305а), провокацията към подкуп (по чл. 307), лъжливото документиране от длъжностно лице (по чл. 311), лъжливото документиране от лекар (по чл. 312), даването на неверни сведения за младеж, подлежащ на военна служба (по чл. 365), престъпното нарушаване на задълженията по военния отчет (по чл. 366) и общото военно длъжностно престъпление (по чл. 387 НК).

Големият брой престъпни посегателства, уредени в Особената част на НК, които могат да бъдат определени като корупционни, препятства възможността да се очертаят техни общи обективни или субективни признаци, но същевременно дава възможност да бъдат **систематизирани** въз основа на различни класификационни критерии.

А. Така, в зависимост от това дали осъщественото общественноопасно деяние е насочено пряко към извличане на противозаконна облага или това е само опосредствана възможност различаваме **същински**⁸ и **несъщински**⁹ корупционни престъпления.

Характерно за същинските корупционни престъпления е, че при тях облагодетелстването на дееца, в резултат на инкриминираното деяние, е въздигнато в съставомерен признак.

При несъщинските корупционни престъпления облагодетелстването на дееца или което и да било трето лице, не е въздигнато в съставомерен признак. Корумпираното поведение, инкриминирано по тези престъпни състави, се заключава до ненадлежното изпълнение на служебни задължения или до злоупотреба със служебно положение, в причинна връзка с което се намира причиняването на вреда на предприятието или организацията, към които се числи дееца

⁸ Като същински корупционни престъпления, според съставителите, следва да се разглеждат тези по чл. 224, чл. 225, чл. 225б, чл. 225в, чл. 226, чл. 282, чл. 283, чл. 301 – 307 и по чл. 387 НК.

⁹ Несъщински корупционни престъпления са тези по чл. 219, ал. 3, чл. 220, чл. 253 – 253б, чл. 282а, чл. 285, чл. 288, чл. 289, чл. 294, чл. 295, чл. 299, чл. 311, чл. 312, чл. 365 и по чл. 366 НК.

или към създаване на опосредствана възможност за облагодетелстване на трето лице.

Б. В зависимост от мястото на субекта в структурата на съществуващите обществени и правни връзки, различаваме корупционни престъпления в публичния сектор¹⁰, в частния сектор¹¹, и такива, които могат да се осъществят и в двата сектора на икономиката¹².

При посегателствата, осъществявани в публичния сектор, по необходимост, наред със специфичния обект на закрила, съобразно с който е и систематичното място на съответните престъпни състави в Особената част на НК, се засягат и обществените отношения, в рамките на които се гарантира нормалното функциониране на държавните органи и обществени организации и законосъобразното осъществяване на дейността на заетите в тях и лицата с публични функции.

¹⁰ Корупционните престъпления, които намират проявление само в публичния сектор са тези по чл. 226, ал. 1 и 3, чл. 282, чл. 282а, чл. 283, чл. 285, чл. 288, чл. 289, чл. 294, чл. 295, чл. 299, чл. 301 – 307, чл. 365, чл. 366 и по чл. 387 НК.

¹¹ Корупционните престъпления, осъществявани в частния сектор са тези по чл. 225б, чл. 225в, чл. 226, ал. 2 и по чл. 312 НК.

¹² Това са престъпленията по чл. 219, ал. 3, чл. 220, чл. 224, чл. 226, ал. 3, чл. 253 – 253б и по чл. 311 НК.

Значителният брой корупционните престъпления в публичния сектор, инкриминирани по сега действащия НК, позволява тяхната допълнителна класификация, съответно на:

- престъпления, осъществявани от лица, включени в заети в системата на държавните или обществени организации (посегателства “отвътре”)¹³ и
- престъпления, осъществявани от лица, външни по отношение на държавното управление (посегателства “отвън”)¹⁴.

Без съмнение, посегателствата от първата група разкриват значително по-висока степен на обществена опасност в сравнение с тези от втората, с оглед специфичния субект на престъпленията.

Посегателствата в частния сектор накърняват обществените отношения, в рамките на които се осигурява възможността за нормално и законосъобразно осъществяване на стопанска дейност от частноправните субекти.

¹³ Корупционните престъпления от тази категория са тези по чл. 226, ал. 1 и 3, чл. 282, чл. 282а, чл. 283, чл. 285, чл. 288, чл. 295, чл. 299, чл. 301 – 303, чл. 307, чл. 365, чл. 366 и чл. 387 НК.

¹⁴ Това са посегателствата, инкриминирани в разпоредбите на чл. 289, чл. 294, чл. 304 и чл. 307 НК.

В. С оглед **субекта** на престъпно посегателство различаваме корупционни престъпления *с особен субект* (най-често това е длъжностно лице)¹⁵ и такива с **общ субект** (всяко наказателноотговорно лице)¹⁶.

От своя страна, корупционните престъпления с особен субект могат да се подразделят на:

- престъпления, при които особеното качество на субекта е признак по основния им състав и които не могат да се осъществят от лице, непритежаващо длъжностно качество.
- престъпления, които могат да се осъществят от всяко наказателноотговорно лице, но особеното качество на субекта е въздигнато в квалифициращ признак.

Вероятно могат да се предложат и други класификационни критерии за подразделяне на корупционните престъпления. Изложеното, обаче, е

¹⁵ Корупционните престъпления с особен субект – длъжностно лице, са тези по чл. 219, ал. 3, чл. 220, чл. 226, ал. 3, чл. 253, ал. 3, т. 3, чл. 253б, чл. 282, чл. 282а, чл. 283, чл. 285, чл. 288, чл. 295, чл. 299, чл. 301 – 303, чл. 311, чл. 365, чл. 366 и чл. 387 НК.

¹⁶ Корупционните престъпления с общ субект – всяко наказателноотговорно лице, са тези по чл. 224, чл. 225б, чл. 225в, чл. 226, ал. 1 и 2, чл. 253 – 253а, чл. 289, чл. 294, чл. 304, чл. 305, чл. 305а и по чл. 307 НК.

достатъчно, за да илюстрира конкретните наказателноправни мерки, съществуващи в съвременното българско законодателство, за санкциониране на лицата, осъществили форма на корумпирано поведение и голямото им значение за превенцията и ограничаване на разпространението на корупционните практики.

Същевременно и по причини, които вече бяха изложени, **в съвременното българско наказателно законодателство не са предвидени специални правила за погасяване по давност на извършителите на корупционни престъпления.** А и въвеждането на такива би съставлявало изключителна трудност, поради няколко обстоятелства:

- липсата на единен критерии, който да изхожда от състоянието на обективното право или от достиженията на правната наука, относно номенклатурата от престъпления, които биха могли да се окачествят като “корупционни”, по сега действащия Наказателен кодекс;
- твърде различната степен на обществена опасност на отделните видове “корупционни” престъпления, което предполага и значителни отлики в предвидените за извършването им наказания и

логично – в продължителността на давностните срокове;

- сложността при съвместяване на различни критерии при формулиране на общите давностни срокове.

Ето защо, погасяването на наказателната отговорност за корупционни престъпления следва общите правила и би могло да се илюстрира, както следва:

Вид корупционно престъпление	Видове състави	Наказуемост	Относителна давност	Абсолютна давност
Длъжностно присвояване	чл. 201 основен	лишаване от свобода до осем години	10 години	15 години
	чл. 202, ал. 1 квалифициран	лишаване от свобода от една до десет години	10 години	15 години
	чл. 202, ал. 2 квалифициран	лишаване от свобода от три до петнадесет години	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 203 квалифициран	лишаване от свобода от десет до двадесет години	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 204, б. „а” привилегирован	лишаване от свобода до една година или пробация	3 години	4 години и 6 месеца
	чл. 204, б. „б” привилегирован	лишаване от свобода до две години или пробация	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 205, ал.1, т. 1 привилегирован	лишаване от свобода до	10 години	15 години

		пет години		
	чл. 205, ал. 1, т.2 привилегирован	лишаване от свобода от една до седем години	10 години	15 години
	чл. 205, ал. 1, т.3 привилегирован	лишаване от свобода от три до десет години	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 205, ал.1, т. 4 привилегирован	лишаване от свобода от осем до двадесет години	3 години	4 години и 6 месеца
	чл. 205, ал. 1, т.5 привилегирован	пробация или глоба	3 години	4 години и 6 месеца
	чл. 205, ал. 1, т.6 привилегирован	лишаване от свобода до шест месеца или пробация	3 години	4 години и 6 месеца
Безопасност	чл. 219, ал.1 основен	лишаване от свобода до пет години и глоба	10 години	15 години
	чл. 219, ал.2 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 219, ал.3 основен	лишаване от свобода от две до осем години	10 години	15 години
Сключване на неизгодна сделка	чл.219, ал.4, пр.1 квалифициран	лишаване от свобода от три до десет години	10 години	15 години
	чл.219, ал.4, пр.2 квалифициран	лишаване от три до дванадесет години	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 220, ал.1 основен	лишаване от свобода от една до шест години	10 години	15 години

	чл. 220, ал. 2 квалифициран	лишаване от свобода от три до десет години	10 години	15 години
Стопански подкуп	чл. 224 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
	чл. 225б, ал. 1 основен	лишаване от свобода до две години и глоба	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 225б, ал. 2 квалифициран	лишаване от свобода до три години	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 225б, ал. 3 привилегирован	глоба	3 години	4 години и 6 месеца
Подкуп в частния сектор	чл. 225в, ал. 1 основен	лишаване от свобода до пет години или глоба	10 години	15 години
	чл. 225в, ал. 2 основен	лишаване от свобода до три години или глоба	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 225в, ал. 4 основен	лишаване от свобода до една година или глоба	3 години	4 години и 6 месеца
Престъпно използване на обществена организация за частна стопанска дейност	чл. 226, ал. 1 и ал. 2 основен	лишаване от свобода до пет години и глоба	10 години	15 години
	чл. 226, ал. 3 основен	лишаване от свобода до три години или пробация	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 226, ал. 4 квалифициран	лишаване от свобода от една до осем години	10 години	15 години
	чл. 226, ал. 5 квалифициран	лишаване от свобода от три до	15 години	22 години и 6 месеца

		дванадесет години		
Изпиране на пари	чл. 253, ал. 1 и 2 основен	лишаване от свобода от една до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 253, ал. 3 квалифициран	лишаване от свобода от една до осем години и глоба	10 години	15 години
	чл. 253, ал. 4 квалифициран	лишаване от свобода от три до дванадесет години и глоба	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 253, ал. 5 квалифициран	лишаване от свобода от пет до петнадесет години и глоба	15 години	22 години и 6 месеца
Приготовление за изпиране на пари	чл. 253а основен	лишаване от свобода до две години и глоба	5 години	7 години и 6 месеца
Нарушаване на разпоредбите на Закона за мерките срещу изпирането на пари	чл. 253б основен	лишаване от свобода до три години и глоба	5 години	7 години и 6 месеца
Общо престъпление по служба	чл.282, ал.1 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
	чл. 282, ал. 2 квалифициран	лишаване от една до осем години	10 години	15 години
	чл.282, ал.3 и 4 квалифициран	лишаване от свобода от три до десет години	10 години	15 години

	чл. 282, ал. 5 квалифициран	лишаване от свобода до десет години	10 години	15 години
Злоупотреба с власт	чл. 283, основен	лишаване от свобода до три години	5 години	7 години и 6 месеца
Допустителств о към престъпление по служба	чл. 285 основен	съобразно наказанието, предвидено за извършеното длъжностно престъпление	давностния т срок е равен на този за допуснатот о длъжностн о престъплени е (чл. 284 и чл. 284в)	давностния т срок е равен на този за допуснатот о длъжностн о престъплени е (чл. 284 и чл. 284в)
Осустване на наказателно преследване	чл. 288 основен	лишаване от свобода от една до шест години	10 години	15 години
Склоняване на разследващ орган или орган на съдебната власт да наруши служебното си задължение	чл. 289 основен	лишаване от свобода до пет години или пробация	10 години	15 години
Лично укривателство	чл. 294 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
Осустване изпълнението на наложено наказание	чл. 295 основен	лишаване от свобода до шест години	10 години	15 години
Престъпно освобождане на затворник	чл. 299 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
Пасивен подкуп в публичния сектор	чл. 301, ал. 1 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години

	чл. 301, ал. 2 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 301, ал. 3 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 302, б. „а” квалифициран	лишаване от свобода от три до десет години и глоба	10 години	15 години
	чл. 302, б. „б” квалифициран	лишаване от свобода от три до петнадесет години	15 години	22 години и 6 месеца
	чл. 302а квалифициран	лишаване от свобода от десет до тридесет години	15 години	22 години и 6 месеца
Активен подкуп в публичния сектор	чл. 304, ал. 1 основен	лишаване от свобода до шест години и глоба	10 години	15 години
	чл. 304, ал. 2 квалифициран	лишаване от свобода до осем години и глоба	10 години	15 години
	чл. 304а квалифициран	лишаване от свобода до десет години и глоба	10 години	15 години
Търговия с влияние	чл. 304б, ал. 1 основен	лишаване от свобода до шест години	5 години	7 години и 6 месеца
	чл. 304б, ал. 2 основен	лишаване от свобода до три години	5 години	7 години и 6 месеца
Посредничест во към подкуп	чл. 305а основен	лишаване от свобода до	5 години	7 години и 6 месеца

		три години		
Провокация към подкуп	чл. 307 основен	лишаване от свобода до три години	5 години	7 години и 6 месеца
Лъжливо документиране	чл. 311, ал. 1 основен	лишаване от свобода до пет години	10 години	15 години
	чл. 311, ал. 2 привилегирован	лишаване от свобода до една година или пробация	3 години	4 години и 6 месеца
Лъжливо документиране от лекар	чл. 312, ал. 1	лишаване от свобода до две години или пробация	5 години	7 години и 6 месеца

Следва да се посочи, че според анализаторите, **предвидените понастоящем срокове за преследване на извършителите на корупционни престъпления, след изтичането на които се погасява наказателната отговорност на деца, са достатъчни по продължителност и липсва практически или теоретично обоснована необходимост за удължаването им.**

Тук е мястото да се обсъди и **процесуалния ефект** от изтичането на давностните срокове по чл. 80, ал. 1 и сл. НК. Той се проявява в няколко насоки:

- в случай че извършеното престъпление или личността на извършителя му са станали известни на

компетентните органи след изтичане на обикновената давност за преследването му, наказателното производство не може да се образува законосъобразно, а ако е образувано (срещу неизвестен извършител), то следва да се прекрати (арг. от чл. 24, ал. 1, т. 3 НПК);

- в случай че съответното лице е привлечено към наказателна отговорност в срока по чл. 80, ал. 1 НК, но до предаването му на съд отговорността му се погаси по давност и не е налице съответно волеизявление по реда на чл. 24, ал. 2 НПК, образуваното наказателно производство следва да се прекрати на основание чл. 243, ал. 1, т. 1 вр. с чл. 24, ал. 1, т. 3 НПК;
- в случай че съответното лице е привлечено към наказателна отговорност в срока по чл. 80, ал. 1 НК, но в съдебната фаза на производството отговорността му се погаси по давност и не е налице съответно волеизявление по реда на чл. 24, ал. 2 НПК, образуваното наказателно производство следва да се прекрати, на основание чл. 289, ал. 1 вр. с чл. 24, ал. 1, т. 3 НПК;

- в случай че съответното лице е привлечено към наказателна отговорност в срока по чл. 80, ал. 1 НК, в хода на производството отговорността му се погаси по давност, но е налице съответно волеизявление по реда на чл. 24, ал. 2 НПК, производството може да продължи законосъобразно, като може да приключи по реда на чл. 305, ал. 5 НПК.

Като **препоръки** за усъвършенстване регламентацията на погасителната давност следва да се посочат:

- въвеждането на унифициран критерии за продължителността на погасителната давност;
- въвеждането на по-малки отклонения в продължителността на давността за различно наказуемите престъпления;
- усъвършенстването на началния момент на давностния срок при продължените и продължаваните престъпления;
- подробната регламентация на случаите, в които се прекратява погасителната давност.

III. Особенности на изпълнителската давност в наказателното правораздаване

Институтът на изпълнителската давност (давност за изпълнение на наложеното наказание¹⁷), уредена в наказателния закон, има за цел да стимулира органите по изпълнението към навременно упражняване на второто от правомощията на държавата по наказателното правоотношение – принудителното изтърпяване на вече наложеното наказание с влязъл в сила съдебен акт, респективно – принудителното ограничаване на правата на осъдения, в зависимост от естеството на наложеното му наказание, и същевременно да не се допусне трайна несигурност в правния мир при продължително бездействие на администрацията.

За разлика от института на погасителната давност, този на изпълнителската давност, регламентиран в чл. 82 НК, не създава значими затруднения пред представителите на доктрината и пред правоприлагащите органи.

Едно възможно обяснение за това е, че уредбата му е сравнително подробна и изчерпателна. Не е за пренебрегване и фактът, че поради сравнително продължителните срокове,

¹⁷ Терминът е употребен в Стойнов, Ал. Цит. съч., с. 466.

установени в закона, за погасяване възможността на компетентните органи да наложат принудително изпълнение на наказанието, което е наложено с влязъл в сила съдебен акт, институтът намира приложение по-скоро като изключение, в крайно ограничени хипотези.

Регламентацията на изпълнителската давност в наказателното право отново се съдържа в Наказателния кодекс (чл. 82 НК), като и тук различаваме два вида изпълнителска давност:

- обикновена давност, чието приложение е в зависимост от това дали държавата е предприела действия по реализация на второто си правомощие по наказателното правоотношение или не, а продължителността ѝ зависи от вида и размера на наложеното на осъдения наказание;
- абсолютна давност, чието приложение зависи от евентуалното прекъсване или спиране на давността, а продължителността ѝ е винаги с една втора повече от срока на обикновената давност.

Обикновената изпълнителска давност е регламентирана в разпоредбата на чл. 82, ал. 1 НК, съгласно която:

“Наложеното наказание не се изпълнява, когато са изтекли:

1. (изм. – ДВ, бр. 153 от 1998 г.) двадесет години, ако наказанието е доживотен затвор без замяна или доживотен затвор;

2. петнадесет години, ако наказанието е лишаване от свобода повече от десет години;

3. десет години, ако наказанието е лишаване от свобода от три до десет години;

4. пет години, ако наказанието е лишаване от свобода по-малко от три години;

5. две години за всички останали случаи.”.

Прави впечатление, че **срокът**, след изтичането на който държавата губи възможността си да реализира принудително второто от правомощията си по правоотношението, е съобразен не с вида на престъплението, за което е осъдено лицето, а единствено с вида и размера на наложеното му с влязъл в сила съдебен акт наказание, а когато те са повече от едно – срокът се преценява за всяко от тях поотделно.

Абсолютната изпълнителска давност е регламентирана в разпоредбата на чл. 82, ал. 4 НК, съгласно която:

“Независимо от спирането или прекъсването на давността, наказанието не се изпълнява (освен, ако не е глоба, за събирането на която вече е образувано изпълнително производство – бел. авт.), ако е изтекъл срок, който надвишава с една втора срока по ал. 1”¹⁸.

Установено е, че **началото на давностния срок** за изпълнение на наказанието е датата на влизане на съдебния акт в сила, а в случаите, в които изпълнението на наказанието първоначално е било отложено с изпитателен срок, по реда на чл. 66 НК – от датата на влизане в сила на съдебния акт, с който е постановено отложеното наказание да бъде изтърпяно ефективно (чл. 82, ал. 2 НК).

Последното условие е още една допълнителна санкция спрямо лицата, които в изпитателния срок по условното си осъждане са извършили престъпление, обуславящо постановяването на ефективното изтърпяване на предходното наказание, тъй като забавя във времето крайния момент, до който наказанието може да бъде изтърпявано принудително.

¹⁸ Вж. Р 107-90-II н. о.

Крайният срок, след изтичане на който държавата губи окончателно възможността си да принуди осъденото лице да изтърпи ограниченията в правната му сфера, произтичащи от факта на осъждането му и от естеството на наложеното му наказание, е по-краткият период от време между обикновената давност (тази по чл. 82, ал. 1 НК), независимо от спирането и прекъсването ѝ, и абсолютната давност (тази, уредена в чл. 82, ал. 4 НК).

Така, в случай че лицето е осъдено на лишаване от свобода за срок от пет години, но изтърпяването на наказанието му не е започнало, възможността на държавата да го принуди да изтърпи ограниченията, свързани с осъждането му, ще се погаси с изтичането на срок от десет години.

В случай, че държавата, в лицето на съответните правоохранителни институции, е предприела действия по издирването му, с цел да бъде приведен в място за изтърпяване на наложеното му наказание, то това ѝ правомощие ще се погаси с изтичането на по-краткия срок между оставащия от обикновената давност (в зависимост от това колко пъти и за какъв период от време е спирана или прекъсвана) и петнадесетгодишния срок на абсолютната давност.

Ако, например, давността бъде прекъсната с предприемането на действия по изпълнение на окончателния съдебен акт в едногодишен период от влизането му в сила, то възможността на държавата да реализира обсъжданото правомощие ще се погаси след изтичане на десетгодишен срок, от датата на която давността е била прекъсната.

Ако давността бъде прекъсвана многократно, например на първата, петата и седмата година от влизане в сила на подлежащия на принудително изпълнение съдебен акт, то държавата ще изгуби възможността да реализира правомощието си след изтичане на срока по чл. 82, ал. 4 НК, който ще се яви по-кратък от срока на обикновената давност, считан след последното му прекъсване.

Тук са необходими някои уточнения. Съгласно разпоредбата на чл. 82, ал. 3 НК

*“Давността се **прекъсва** с всяко действие на надлежните органи, предприето спрямо осъдения за изпълнение на присъдата. След свършването на действието, с което се прекъсва давността, започва да тече нова давност”.*

Действия, прекъсващи давността, са всички онези, предприети от органите, на които е възложено изпълнението

на наказанието, по издирване на осъденото лице и призоваването му за явяване в определеното място за изтърпяване на наказанието.

Макар да не е посочено изрично (както е направено в чл. 81, ал. 2 НК), с предприемане на съответните действия се прекъсва само давността за изтърпяване на наказанието от лицето, срещу което са предприети тези действия, не и спрямо други лица, евентуално осъдени със същия съдебен акт.

В наказателния закон е предвидена и възможност изпълнителската давност да **спира**, но не и предпоставките за това. Вероятно приложение по аналогия следва да намери разпоредбата на чл. 81, ал. 1 НК. Тази възможност, обаче, е без реално практическо приложение.

Следва да се отбележи, че в наказателния закон **не са предвидени специални по продължителност срокове за изпълнение на наказанията, наложени за корупционни престъпления**, а и въвеждането им би било ненужно, от една страна, тъй като и предвидените понастоящем срокове са достатъчни по продължителност, а от друга – твърде трудно, поради липсата на единно виждане относно това кои престъпления следва да се считат за “корупционни”.

Теоретично би могло някои от престъпните състави, които безусловно се възприемат за корупционни, като подкупът, общото престъпление по служба и някои други, да се обособят с по-голяма изпълнителска давност, но възприемането на двойствен подход едва ли би било уместно при настоящото състояние на законодателството.

Подобно положение би предпоставило и постоянни изменения в разпоредбите относно изпълнителската давност (най-вече по популистки съображения) и едва ли е удачно да се създават предпоставки за това.

Ето защо, според изследователите, **предвидените срокове за погасяване възможността за принудително изпълнение на наказанието са достатъчни по продължителност** и не следва да се удължават, нито да се променя механизмът за изчисляване на продължителността им.

Като **препоръки** за усъвършенстване регламентацията на изпълнителската давност следва да се посочат:

- да се регламентира подробно институтът на спирането на давността;
- да се регламентират изчерпателно случаите, в които се прекратява изпълнителската давност;

- да се регламентира специална абсолютна изпълнителска давност в случаите на първоначално условно осъждане.

Глава втора

ДАВНОСТТА В АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ

I. Същност и правно значение. Видове давност по българското административнонаказателно право

Понастоящем, правилата за административните нарушения и наказания, редът за установяване на административните нарушения, за налагане и изпълнение на административните наказания и гаранциите за защита на правата и законните интереси на гражданите в административнонаказателното производство са уредени в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН - обн., ДВ, бр. 92 от 1969 г., посл. изм., ДВ, бр. 27 от 2009 г.).

Със съжаление може да се отбележи, че регламентацията на материално и процесуално административнонаказателни правоотношения е в значителна степен остаряла и несъответна на съвременното обществено-икономическо развитие на страната и на ускорения търговски оборот. Тя се явява в голяма степен несъответна и на естеството и многообразието на възможните нарушения на обществения ред, срещу които следва да бъде осигурена

адекватна закрила посредством методите и средствата на административното наказване.

Твърде лаконичната и архаична уредба на административното наказване и липсата на значими актуални теоретични разработки по въпроса предпоставя създаването на крайно противоречива практика на инстанционните съдилища по приложението на закона и не позволява формирането на константни схващания по основните спорни въпроси¹⁹. По този начин не може да се осигури еднаквото произнасяне на различни, а дори и на едни и същи съдебни състави по идентични казуси и тъкмо това е основната слабост на административнонаказателното правораздаване към момента. Уредбата и практиката по приложението на института на давността по ЗАНН също не представлява изключение от тази тенденция.

Веднага следва да се посочи, че за разлика от положението в наказателното право и въпреки същественото сходство между повечето институти, регламентирани от тези санкционни отрасли, в административнонаказателното право

¹⁹ Вж. констатациите в тази насока, направени от Хрусанов, Д., „Полезен, интересен и дискуссионен труд – „Процесът по ЗАНН”, сп. „Съвременно право”, кн. 6/2009 г., с. 75 – 83, както и тези, съдържащи се в Панов, Л., Р. Илкова, „Процесът по ЗАНН”, С., Сиела, 2009.

въпросът за давността, особено за погасителната, не е безспорен.

И досега, въпреки че редакцията на разпоредбите на чл. 34, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН не е претърпяла значими изменения от 1969 година насам, някои практикуващи юристи поставят под съмнение въобще приложението на института на погасителната давност в производството по установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания. Като аргумент изтъкват употребата на това понятие едва в чл. 82, ал. 2 ЗАНН, касаеща дейността по изпълнение на наложеното административно наказание.

Действително, разпоредбата на чл. 34 ЗАНН не е прецизно формулирана. Все пак, според изследователите, е неоснователно е да се изключи въобще приложението на института на погасителната давност, най-малко поради две съображения.

От една страна, по този начин ще се даде възможност административните нарушения да се установяват и санкционират след изтичане на неопределен период от време, с което на практика ще се допусне трайна несигурност в правния мир. Такава възможност не е предвидена нито по отношение на извършителите на престъпления (вж. чл. 79, т. 2

НК), нито по отношение на извършителите на други проявни форми на правно запретино поведение, като гражданските деликти (вж. чл. 110 и чл. 111 ЗЗД) и дисциплинарните простъпки (вж. чл. 194, ал. 1 КТ, чл. 94, ал. 1 ЗДСл, чл. 134, ал. 1 ЗАДв, чл. 69, ал. 1 ЗЧСИ, чл. 76, ал. 1 ЗННД и други). Същевременно, няма основание извършителите на административни нарушения да се третираат различно.

От друга страна, по този начин ще се допусне неблагоприятно третиране на извършителите на правно запретино поведение с по-ниска степен на обществена опасност, каквото представлява административното нарушение, спрямо това на извършителите на общественоопасните деяния с най-висока степен на обществена вредност и укоримост, каквото е престъплението. В крайна сметка дори за квалифицираните умишлени убийства е предвиден краен срок, с изтичането на който държавата губи възможността да осъществи наказателно преследване по отношение на престъпните дейци. Както вече се посочи, понастоящем санкционното ни законодателство изключва погасяването по давност единствено на престъпленията против мира и човечеството, а едва ли е уместна съпоставката между тези общественоопасни посегателства и което и да било административно нарушение.

По тези съображения, според изследователите, за давност може да се говори и в административното наказване.

И тук, по подобие на установеното в наказателното право, с изтичане на давностните срокове, регламентирани съответно в чл. 34, ал. 1, изр. 2 или ал. 2 ЗАНН (където е уредена погасителната давност) и в чл. 82, ал. 1 ЗАНН (където е уредена изпълнителската давност), се погасява възможността да бъдат реализирани всички правомощия (да се наложи следващото се на дееца административно наказание и/или друга мярка за въздействие, да се наложи принудително изтърпяване на ограниченията, произтичащи от наложената санкция и да се третира лицето като санкционирано) или само второто (да се наложи принудително изтърпяване на наложеното административно наказание) от правомощията на наказващия орган по административно-наказателното правоотношение, възникнало по повод на осъществено административно нарушение или наказуем стадий на такова.

За правилното разбиране на института на давността в административнонаказателното право, е важно да се прокара **разграничение между погасяването на възможността администрацията да реализира правомощията си да санкционира нарушителя и погасяването на**

възможността да реализира правомощията си по изпълнение на наложеното наказание.

Макар погасителните основания и в двата случая да са сходни юридически факти (срв. чл. 34 и чл. 82 ЗАНН), в първия случай те настъпват преди влизане в сила на правоохранителния акт, а във втория – след влизането му в сила, и имат различно правно значение. В първия случай компетентният орган губи възможността да реализира което и да било от правомощията си по правоотношението, а във втория – губи възможността да реализира изтърпяването на наложената административна санкция.

Следователно, може да се приеме, че понастоящем в ЗАНН са регламентирани **два вида давност**:

- давност, с изтичането на която се погасява възможността администрацията да реализира което и да било от правомощията си по административнонаказателното правоотношение (погасителна давност) и
- давност, с изтичането на която се погасява възможността администрацията да наложи принудително изтърпяване на ограниченията,

произтичащи от наложената административна санкция (изпълнителска давност).

Само вторият вид давност обаче позволява да бъде класифицирана допълнително на обикновена (по чл. 82, ал. 1 ЗАНН) и абсолютна такава (по чл. 82, ал. 3 ЗАНН).

И тук, макар да е безспорно, че давността в административнонаказателното право е материалноправен институт (видно и от систематичното място на разпоредбата на чл. 34 ЗАНН), на плоскостта на процесуалното правоотношение между администрацията и лицето, посочено в акта като нарушител, погасителните основания се явяват прекратителни.

Следва да се направи уточнението, че наред с погасителната давност, в ЗАНН се урежда и друг вид прекратително основание, свързано с изтичането на определен срок, като в чл. 34, ал. 3 от същия закон се предвижда административнонаказателното производство да бъде прекратено, ако наказателното постановление (с което административнонаказващият орган се произнася окончателно по въпросите относно авторството, виновността и отговорността на определено лице за осъществено административно нарушение) не бъде изготвено в

шестмесечен срок от съставяне на акта, с който се констатира извършването на нарушението. Доколкото, обаче, срокът по чл. 34, ал. 3 ЗАНН не е давностен, а преклузивен, няма да бъде предмет на разглеждане в настоящото изложение.

По-долу ще бъдат разгледани особеностите на отделните видове давност в административното наказване – погасителна и изпълнителска, като акцентът в изложението ще се постави върху отликите между давността в наказателното и в административнонаказателното право, и основните, спорни в практиката, въпроси.

II. Особености на погасителната давност за налагане на административни наказания

Както вече се посочи, уредбата на института на погасителната давност за налагане на административни санкции, се съдържа в разпоредбите на чл. 34, ал. 1, б. “в” и ал. 2 ЗАНН.

Съгласно чл. 34, ал. 1, изр. 2 ЗАНН:

“Не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на три месеца от откриване на нарушителя или ако е изтекла една година от извършване на

нарушението, а за митнически, данъчни, банкови, екологични и валутни нарушения, както и по Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Кодекса за застраховането и на нормативните актове по прилагането им и по Закона за регистър Булстат – две години”.

Съгласно ал. 2 на същия законов текст:

“За нарушение на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност по чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция, както и за нарушение на нормативен акт, уреждащ хазартната дейност и мерките срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, не се образува административно-наказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на шест месеца от откриване на нарушителя или ако са изтекли повече от пет години от извършване на нарушението”.

В тази връзка основният спорен въпрос е **кои от сроковете, уредени в чл. 34 ЗАНН са давностни, и кои – преклузивни**. В доктрината вече са очертани две становища: според първото всички срокове, предвидени в цитираната

законова разпоредба са давностни²⁰, а според втората – те са преклузивни²¹. За отговора на този въпрос, обаче, следва да се държи сметка за правния ефект от неспазване на сроковете.

Изтичането на сроковете по чл. 34, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН препятства въобще възможността администрацията да реализира което и да било от правомощията си по административнонаказателното правоотношение. Продължителността на тези срокове е в зависимост от конкретно засегнатите от деянието обществени отношения (срв. чл. 34, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН и чл. 80, ал. 1 НК). За сравнение, срокът по чл. 34, ал. 3 ЗАНН²² е предвиден като санкция срещу процесуалното бездействие на наказващия орган и с изтичането му се погасява възможността за реализация на правомощието на държавата да накаже дееца. Последният от сроковете е с подчертано процесуално значение, а останалите – с материалноправно.

²⁰ Вж. Стоев, С. Научно-практически коментар към Закона за административните нарушения и наказания. С., НИ, 1975 г., с. 119.

²¹ Вж. Златарев, Е. Производство по налагане на административни наказания във финансовото право. В сб. Правни проблеми на държавното и финансовото право, С. БАН, 1975, с. 233 и сл., както и Дерменджиев, Ив., Цит. съч., с. 57 и сл.

²² Съгласно чл. 34, ал. 3 ЗАНН, “Образуваното административно-наказателно производство се прекратява, ако не е издадено наказателно постановление в шестмесечен срок от съставянето на акта”.

При това и ако се изхожда от идеята, че с образуването на производството вече се упражнява, макар и сравнително слаба по интензитет, държавна принуда и на нарушителя са налага да търпи определени ограничения на правната му сфера, то ще се достигне до идеята, че сроковете по чл. 34, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН са давностни, а този по ал. 3 – преклузивен. В този смисъл е и тълкувателната практика на върховната съдебна инстанция²³.

На следващо място се поставя въпросът **какво е съотношението между по-кратките и по-дълги давностни срокове, визирани в чл. 34, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН.**

Съгласно цитираните законови разпоредби не се образува административнонаказателно производство, а образуването се прекратява, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на три месеца (шест месеца в хипотезите по ал. 2) от откриване на нарушителя или ако е изтекла една година (респективно две години по ал. 1, изр. 2, глоба и пет години по ал. 2) от извършване на нарушението.

От тук се налага изводът, че по-дългият давностен срок винаги е субсидиарен спрямо по-краткия и приложението на

²³ Вж. ТРОСНК № 112 от 16.12.1982 г. по н.д. № 96/1982 г.

единия от двата се поставя в зависимост от това кога личността на нарушителя е станала известна на съставителя на акта.

В теорията се приема, че “При открит автор е недопустимо образуването на производство, ако не е съставен акт в тримесечен срок (респективно – шестмесечен по ал. 2) от извършване на нарушението. Този срок е достатъчен за установяване на нарушението чрез съставяне на акт. Нарушителят се счита за открит, когато в писмен документ, показания на свидетели или лично волеизявление на дееца се съдържат данни, които не пораждат съмнение за авторството на деянието. Тримесечният срок не тече, ако авторът не е открит, т.е. ако не се знае кой е извършителят. При извършител, който е известен, но се укрива, срокът тече от момента на узнаване авторството на деянието”²⁴.

За отбелязване е обстоятелството, че за разлика от положението по НПК (вж. чл. 24, ал. 2 НПК) в ЗАНН не е предвидена възможност нарушителят да направи искане производството да продължи и при изтекла погасителна давност, независимо че следва да му се признае правен интерес за това. Това положение е уместно да бъде

²⁴ Вж. Стоев, С. Цит. съч., с. 119.

преодоляно при последващи изменения в нормативната уредба на административното наказване.

Възприетото двойно деление на по-кратък и по-дълъг давностен срок силно наподобява делението на погасителната давност в наказателното право на обикновена и абсолютна, но трябва да се признае, че уредбата на последните в НК е в значителна степен по-прецизна, поради което и не поставя сериозни проблеми пред правоприлагащите органи.

Погасителната давност в административно-наказателното право, поради твърде лаконичната си уредба, поставя сериозни въпроси пред правоприлагащите органи и по отношение на **кръга правни субекти, които могат да се ползват от този институт**. И досега не е изяснено приложим ли е институтът на давността по отношение на всички нарушения и всички категории административнонаказателно отговорни лица.

В тази насока има две становища. Според първото давността е основание за погасяване на административно-наказателната отговорност само на нарушителите – физически лица, предвид уредбата на института след други погасителни основания, относими само към физическите лица (смърт на нарушителя и изпадането му в постоянно разстройство на

съзнанието). Според второто давността е погасително основание и по отношение закононарушения, допуснати при осъществяване дейността на еднолични търговци и юридически лица, подлежащи на санкциониране по реда на чл. 83 ЗАНН, доколкото тази разпоредба предвижда изключение само от правилата по чл. 6 и по чл. 24, ал. 1 ЗАНН, не и от другите правила за реализация на административнонаказателната отговорност.

Действително, не може да се остави без внимание обстоятелството, че основанието за търсене на административнонаказателна отговорност от физически лица е посочено в чл. 6 ЗАНН като “това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, е извършено виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред”, а съответното основание за едноличните търговци и юридическите лица е визирано в чл. 83 ЗАНН като “неизпълнение на задълженията към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност”.

Разликата в основанията за носене на отговорност е съществена и това е една от причините в теорията и практиката и досега да се спори дали имуществената санкция,

по смисъла на чл. 83 ЗАНН, е вид административно наказание или не. Разрешаването на тези спорни въпроси изисква една по-съвършена уредба на правилата по Глава IV от ЗАНН или обособяването им в самостоятелен нормативен акт.

Все пак би било твърде крайно да се приеме, че правилата по чл. 34 ЗАНН не важат по отношение на еднолични търговци и юридически лица. Това е така, на първо място, поради липса на съответни правила в Глава IV ЗАНН, и на второ място – поради изложените вече съображения за сигурност в правния мир, която е от не по-малко значение за търговския оборот. По тези съображения, според изследователите, правилата за давността са общовалидни в настоящата редакция на закона.

Следващ важен въпрос по отношение на погасителната давност в административното наказване е **какъв е критерият за продължителност на давностните срокове.**

Както видяхме, в наказателното право продължителността на давностния срок е в зависимост от вида на наказанието, предвидено за извършителя на съответното престъпление, а когато то е “лишаване от свобода” – от максималния размер, предвиден в закона за този вид наказание.

За съжаление, този критерий не е възпроизведен в ЗАНН, въпреки че е бил познат в санкционното ни законодателство десетилетия преди приемане на разглеждания нормативен акт.

Поради това и понастоящем продължителността на сроковете за преследване и санкциониране на извършителите на административни нарушения е в зависимост от две обстоятелства:

- нормативния акт, в който са регламентирани съставите на съответните административни нарушения (например, погасителната давност е различна по продължителност за нарушения на Закона за движението по пътищата и на Закона за публичното предлагане на ценни книжа) или
- естеството на накърнените от нарушението, респективно – защитените от правото обществени отношения (например, погасителната давност е с по-голяма продължителност, ако се отнася за митнически и данъчни нарушения).

Това положение безспорно следва да бъде преодоляно, тъй като е възможно в съответния специален административен закон, регламентиращ определен правен отрасъл (например –

електронни съобщения, правила за движение по пътищата, защита интересите на потребителите, правила за предоставяне на туристически услуги и др. под.) да са въздигнати в състави на административни нарушения деяния с твърде различна степен на обществена опасност (например осъществяване на съобщителна дейност без лиценз и непредоставяне на достъп до помещения на контролни органи) и не е оправдано санкционирането на извършителите им да се погасява с изтичането на еднакъв по продължителност срок.

Въвеждането на различни давностни срокове според характера и степента на обществената опасност на извършеното или допуснатото нарушение, обаче, изисква преодоляване на съществените различия в санкциите, предвидени в по-старото и по-ново административно законодателство, както и въвеждането на общоприета “стъпаловидност” на санкциите, по подобие на тази в НК.

Следващ важен въпрос пред изследователите на института на давността в административното наказване е **кой е началният момент, от който давността започва да тече**. Възможни са няколко решения в зависимост от естеството на нарушението:

- при обикновените формалните нарушения – от датата на довършване на изпълнителното деяние;
- при усложнените формални нарушения – от датата на довършване на последния акт от изпълнителното деяние;
- при резултатните застрашаващи нарушения – от датата, в която непосредственият обект на посегателство е застрашен от увреждане;
- при резултатните увреждащи нарушения – от датата, в която са настъпили предвидените в закона общественоопасни последици;
- при продължените нарушения – от датата, в която бездействието на нарушителя вече е било в разрез със задълженията му по закон.

В ЗАНН не е регламентирано продължаваното нарушение, така че въпросът за давността при осъществяване на такова не стои.

В случаите на осъществен опит умишлена общественоопасна дейност, наказуем посредством методите и средствата на административното наказване (твърде рядко срещана хипотеза, предвид изискването, визирано в чл. 9, ал.

1 ЗАНН), давността започва да тече от последното действие, предприето от нарушителя в насока към нарушаване установения правов ред.

По сега действащия административнонаказателен закон приготвянето не е наказуемо, така че дори да бъде извършено такова, давност за същото не тече.

Важно е да се отбележи, че в случай че административнонаказателната отговорност на дееца е ангажирана за повече от едно нарушения, давностните срокове следва да се преценяват за всяко едно от нарушенията поотделно.

От изключително важно значение е изясняването на въпроса **до кой момент във времето е допустима реализацията на административнонаказателната отговорност на нарушителя**, ако производството е образувано в сроковете по чл. 34, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН (извън хипотезата на чл. 34, ал. 3 ЗАНН).

Въпросът е с важно практическо значение, тъй като би било неоправдано да се приеме, че извършителят на административното нарушение следва да бъде третиран по-неблагоприятно в сравнение с извършителя на

престъплението, по отношение на който намира приложение институтът на абсолютната давност (по чл. 81, ал. 3 НК).

Същевременно подобен институт не е регламентиран на съответното систематично място в ЗАНН.

Оттук се налагат и следните изводи:

първо, в случай че актът за установяване на административното нарушение е съставен в срока по чл. 34, ал. 1, изр. 2 или ал. 2 ЗАНН, то наказващият орган може да издаде наказателно постановление до изтичане на шестмесечния преклузивен срок по чл. 34, ал. 3 ЗАНН;

второ, в съдебната фаза на производството съдът може да се произнася по съществуващото на делото до изтичане на срока по чл. 81, ал. 3 вр. с чл. 80, ал. 1, т. 5 НК (изм., ДВ., бр. 26 от 2010 г.), приложим в административнонаказателното производство по силата на ограничителното препращане по чл. 84 ЗАНН. След влизане в сила на ЗИДНК, обн., ДВ, бр. 26 от 2010 г., този срок беше увеличен от три години на четири години и шест месеца.

Според изследователите, **предвидените в ЗАНН давностни срокове и приложимите такива, уредени в НК, могат да се считат за достатъчни по продължителност.** Те дават възможност на администрацията да реализира

правомоцията си по санкционното правоотношение в разумни срокове, включително и когато това изисква по-сериозни процесуални усилия като изискване на документи от чужд административен орган, назначаване на експертизи и др. под., и същевременно - не създават прекомерна във времето несигурност в правния мир и търговския оборот.

Следователно, от законодателна промяна се нуждае не продължителността на давностните срокове, а критериите за продължителността им, както и началният и краен момент на тези срокове.

Необходимо е да се даде недвусмислен отговор и на въпроса **възможно ли е давността**, с която се погасява административно-наказателната отговорност, **да спира или прекъсва**.

Както вече се посочи, понастоящем е регламентирано спирането и прекъсването на погасителната давност за наказателно преследване (в чл. 81, ал. 1 и 2 НК), за изпълнение на наложеното наказание (в чл. 82, ал. 3 НК) и за изпълнение на наложеното административно наказание (в чл. 82, ал. 2 и 3 ЗАНН), но не и по отношение на административно-наказателното преследване.

В практиката на върховната съдебна инстанция е обсъждана²⁵ и приета възможността за приложение на разпоредбите на чл. 81, ал. 1 и 2 НК по аналогия към сроковете по чл. 34 ЗАНН. Аргументите на съда се свеждат до това, че в чл. 11 ЗАНН е уредено ограничителното препращане към НК по отношение на основанията, изключващи отговорността, каквото е и изтичането на давностния срок.

Същевременно, според изследователите, давността не е обстоятелство, изключващо отговорността, каквито са тези, изключващи елементите на нарушението, а обстоятелство, изключващо преследването на дееца (арг. от чл. 79 и 80 НК). Давността е юридически факт, който настъпва впоследствие, след проявление на санкционното основание (извършено административно нарушение или наказуем стадий към такова), а не основание, изначално изключващо отговорността на дееца (каквито са тези, визирани в чл. 11 ЗАНН).

Това обстоятелство и санкционният характер на производството по административно наказване изключват възможността за приложение на институтите по чл. 81, ал. 1 и 2 НК тук по аналогия.

²⁵ Вж. ТРОСНК № 12 от 16.12.1982 г. по н.д. № 96/1982 г.

Как стои въпросът по отношение на корупционните нарушения?

Трябва да се признае, че в теорията и практиката на административното наказване и до момента не е изработена номенклатура, а още по-малко класификация на административните нарушения с пряк или косвен корупционен характер. И това е така поради няколко обстоятелства:

- големият брой състави на административни нарушения, регламентирани в специалните административни закони и липсата на кодификация, която да ги систематизира и отграничи в зависимост от естеството на засегнатите обществени отношения и други класификационни критерии;
- принципното положение, че корупционните правонарушения, поради по-високата си обществена опасност, се преследват посредством методите и средствата на наказателното право;
- липсата на задълбочени теоретични разработки по отношение на съставомерните признаци и особеностите на отделните административни

нарушения, регламентирани в специалните административни закони.

Поради това няма принципна разлика по отношение реда за преследване и санкциониране, респективно – по отношение давностните срокове за реализация на административнонаказателната отговорност на извършителите на административни нарушения с корупционен характер в сравнение с извършителите на други видове административни нарушения.

Установената в действащото българско административно-наказателно право система на административни нарушения и общите правила за търсене на отговорност от извършителите им, не позволява и формулирането на специфики по отношение на административните нарушения с корупционен характер.

По-горе бяха очертани основните специфики на материалноправния институт на погасителната давност в административното наказване.

Тук е мястото да се обсъди и **процесуалният ефект** от изтичането на давностните срокове по чл. 34, ал. 1, изр. 2 и ал. 2 ЗАНН. Той се проявява в няколко насоки:

- в случай че извършителят на нарушението е станал известен на контролните органи едновременно с установяване на факта на нарушението, актът за установяването му следва да бъде съставен в три-/шестмесечен срок от откриването му, а ако това не бъде направено - административнонаказателно производство въобще не следва да се образува (актът не може да бъде съставен законосъобразно), а ако бъде образувано – следва да се прекрати от наказващия орган с мотивирана резолюция, по реда на чл. 54 ЗАНН;
- в случай че извършителят на нарушението е станал известен на контролните органи след установяване факта на нарушението, актът за установяването му следва да бъде съставен в три-/шестмесечен срок от откриване на нарушителя, но не по-късно от изтичане на две-/пет-годишен срок от извършване на нарушението, а ако това не бъде направено – изобщо не следва да се образува административнонаказателно производство; а ако бъде образувано – то следва да се прекрати от наказващия орган с мотивирана резолюция по реда на чл. 54 ЗАНН;

- в случай че въпреки изтичането на сроковете по чл. 34, ал. 1, б. “в” или ал. 2 ЗАНН наказателно постановление бъде издадено, то следва да се отмени от контролиращата съдебна инстанция като издадено в противоречие с материалния закон;
- в случай че давностният срок по чл. 81, ал. 3 вр. с чл. 80, ал. 1, т. 5 НК вр. с чл. 84 ЗАНН изтече в хода на съдебното производство, иницирано за упражняване на контрол за законосъобразност на издаденото наказателно постановление, производството следва да се прекрати от съда.

Анализът на правилата относно погасителната давност по ЗАНН и съпоставката им с други сходни институти позволяват да се формулират някои **препоръки** за осъвременяване и усъвършенстване на института на погасителната давност в административното наказване.

Според изследователите е необходимо:

- да се прецизира понятийният апарат, използван от законодателя при уредбата на института на давността в ЗАНН и по-конкретно – да се унифицира с този по НК;

- да се възприеме различен критерий за определяне продължителността на погасителната давност;
- да се посочи изрично дали юридическите лица и едноличните търговци, подлежащи на санкциониране по реда на чл. 83 ЗАНН, могат да се ползват от института на погасителната давност, или не;
- да се регламентират подробно институти на спиране и прекъсване на погасителната давност в административното наказване.

III. Особености на изпълнителската давност в административното наказване

За разлика от института на погасителната давност, този на изпълнителската такава, регламентиран в чл. 82 ЗАНН не създава значими трудности пред правоприлагащите органи. Това се дължи най-вече на сравнително прецизната и изчерпателна регламентация на института и сходството му с едноименния институт в наказателното право, по приложението на който е създадена константна съдебна практика.

Съгласно ал. 1 на цитираната законова разпоредба:

“Административното наказание не се изпълнява, ако са изтекли:

а) две години, когато наложеното наказание е глоба;

б) шест месеца, когато наложеното наказание е временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност;

в) три месеца, когато наложеното наказание е обществено порицание”.

По подобие на изпълнителската давност, уредена в наказателния закон, и давността, регламентирана в ЗАНН, има за цел да стимулира органите по изпълнението към навременно упражняване на второто от правомощията на администрацията по административнонаказателното правоотношение – изпълнението на вече наложената, с влязло в сила наказателно постановление, административна санкция, и същевременно – да не допусне трайна несигурност в правния мир при продължително бездействие на администрацията.

Следва да се отбележи, че и тук не са предвидени специални по продължителност срокове за изпълнение на административните санкции, наложени за осъществено административно нарушение с корупционен характер.

Независимо от това, според изследователите, **предвидените срокове за погасяване възможността за изпълнение на административните санкции са достатъчни по продължителност** и не следва да се удължават.

Като недостатък на уредбата следва да се приеме липсата на указание тече ли изпълнителска давност по отношение на наложените на еднолични търговци и юридически лица имуществени санкции.

Отново по подобие на приетото в наказателното законодателство, и тук е предвидено, че давността започва да тече от влизане в сила на акта, с който е наложено наказанието, и се прекъсва с всяко действие на надлежните органи, предприето спрямо наказания за изпълнение на наказанието, като след завършване на действието, с което е прекъсната давността, започва да тече нова давност (чл. 82, ал. 3 ЗАНН).

Предвидено е независимо от спирането или прекъсването на давността, административното наказание да не се изпълнява (освен ако не е глоба, за събирането на която вече е образувано изпълнително производство), ако е изтекъл срок, който надвишава с една втора срока по ал. 1 (чл. 82, ал. 3 ЗАНН).

Същевременно, в ЗАНН липсва регламентация на основанията за спиране на изпълнителската давност.

Анализът на правилата относно института на изпълнителската давност, регламентирани в ЗАНН, позволява да се формулират някои **препоръки** за осъвременяване и усъвършенстването им. В тази връзка би било удачно:

- да се регламентират подробно и изчерпателно основанията за спиране и прекъсване на изпълнителската давност;
- да се посочи изрично дали изпълнителската давност ползва едноличните търговци и юридическите лица, спрямо които е наложена имуществена санкция, по реда на чл. 83 ЗАНН, или не;
- да се посочи изрично дали изпълнителската давност ползва лицата, спрямо които е постановено отнемане в полза на Държавата на предмета, средството или придобитото от нарушението.

Като **обща препоръка** към администрацията, касаеща дейността ѝ по административно наказване, следва да се посочи създаването на единна база данни за образувани административнонаказателни производства, движението и

приключването на същите и наложените административни санкции.

Създаването на такава база данни ще позволи избягването на двукратното санкционирането на деца или пък пропускане на санкционирането на виновното лице. Подобен информационен масив ще облекчи преценката на наказващия орган относно степента на обществена опасност на лицето, подлежащо на санкциониране – дали то има трайно установено противоправно поведение или пък извършеното нарушение се явява случаен за него факт. Реализацията на базата данни ще позволи да се направи проучване по какъв начин приключват производствата, включително и каква част от тях приключват поради изтекла давност – изследване, каквото към настоящия момент не е възможно да бъде извършено.

Глава трета

ДАВНОСТТА В ДИСЦИПЛИНАРНОТО ПРОИЗВОДСТВО

I. Същност и правно значение. Видове давност в дисциплинарното производство

За разлика от положението в наказателното и административно-наказателното право и процес, правилата относно видовете дисциплинарни нарушения (простъпки) и възможните дисциплинарни наказания, които могат да бъдат наложени за извършването им, реда и условията за установяване извършените дисциплинарни нарушения и реализиране на отговорността на извършителите им, все още не са кодифицирани и това е съществена слабост на българското санкционно законодателство, която се надяваме да бъде преодоляна в най-скоро време.

Понастоящем правилата за търсене и реализация на дисциплинарната отговорност и съдържанието на тази отговорност са регламентирани основно в устройствените закони и някои други нормативни актове, регламентиращи статута на работниците и служителите, и въобще – заетите в определен правнорегламентиран отрасъл.

Без претенции за изчерпателност, такива правила съществуват в:

- Кодекса на труда (чл. 186 – 199) – по отношение на работниците и служителите, които полагат труд въз основа на трудово правоотношение и не са налице спецификите, предвидени в други нормативни актове;
- Закона за държавния служител (чл. 89 – 100) – по отношение на лицата, на които е признат статут на “държавни служители”, полагат труд въз основа на служебно правоотношение и не са налице спецификите, предвидени в други нормативни актове;
- Закона за съдебната власт (чл. 307 – 328) – по отношение на лицата, заети в органите на съдебната власт – съдии, прокурори, следователи, както и по отношение на държавните съдебни изпълнители и съдиите по вписванията;
- Закона за частните съдебни изпълнители (чл. 67 – 73) – по отношение на лицата, упражняващи дейност като частни съдебни изпълнители, по предвидения за това ред;

- Закона за нотариусите и нотариалната дейност (чл. 74 – 80а) – по отношение на лицата, упражняващи дейност като нотариуси, по предвидения за това ред;
- Закона за адвокатурата (чл. 131 - 146) – по отношение на лицата, упражняващи дейност като адвокати, по предвидения за това ред;
- Закона за министерство на вътрешните работи (чл. 224 – 234) – по отношение на държавните служители в Министерство на вътрешните работи;

и някои други нормативни актове.

Липсата на кодификация на съдържанието на дисциплинарното нарушение и наказание, и на реда за реализация на правомощията на съответните длъжностни лица по дисциплинарното правоотношение, позволява съществени отклонения при уредбата на идентичните институти, включително и на давността за налагане на дисциплинарни наказания, в различните нормативни актове.

Това съществено затормозява прилагането на разглеждания институт, не позволява формиране на единна практика сред правоприлагащите органи и затруднява изследването на въпроса. Все пак, анализът на цитираните по-

горе разпоредби, позволява отграничаването на някои общи особености на института, които ще бъдат разгледани по-долу.

Още тук следва да се посочи, че основна обща особеност, и едновременно с това – отлика от уредбата на института в другите санкционни правни отрасли, и най-съществена слабост на института, е липсата на регламентация на изпълнителската давност.

В голяма част от специалните административни закони са регламентирани институти като “заличаване на наложеното дисциплинарно наказание” (вж. Кодекса на труда, ЗСВ и други) и “реабилитацията” (вж. Закона за адвокатурата), но това са институти, относими към реализацията на третото от правомощията на администрацията по дисциплинарното правоотношение (да се третира санкционираното лице като такова), поради което и няма да бъдат предмет на разглеждане в настоящото изследване.

Ето защо и по-долу ще бъдат разгледани общите особености единствено на погасителната давност за реализация на дисциплинарната отговорност на виновните лица.

II. Особенности на погасителната давност за налагане на дисциплинарно наказание

Сроковете, с изтичането на които се погасява възможността да бъде реализирана дисциплинарната отговорност на виновното лице, имат дисциплиниращ ефект, като съдействат за проявлението на принципа за процесуална икономия и бързина, а също и преклудиращ ефект, тъй като с изтичането им се погасява възможността спрямо нарушителя да бъде започнато дисциплинарно производство, а ако такава вече е образувано – да приключи с влязъл в сила правоохранителен акт, с който спрямо виновното лице да бъде въздействано посредством методите и средствата на дисциплинарното наказание.

За съжаление, в големия брой случаи регламентацията на погасителната давност за реализация на дисциплинарната отговорност е пределно лаконична. И ако това донякъде е обяснимо в по-старите нормативни актове (като Кодекса на труда например, обн., ДВ, бр. 26/1986 г.), по които, обаче, е създадена константна съдебна практика, възпроизвеждането на този подход в съвременните нормативни актове (вж. напр. ЗМВР, обн., ДВ, бр. 17 от 2006 г. или в ЗСВ, обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.) вече е напълно неоснователно.

Така, например, съгласно чл. 194 КТ, *“Дисциплинарните наказания се налагат не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му”*.

Съгласно чл. 310, ал. 1 ЗСВ, *“Дисциплинарно производство се образува в срок до три месеца от откриване, но не по-късно от две години от извършване на нарушението”*.

Съгласно чл. 134, ал. 1 ЗАДв., *“Дисциплинарното преследване се погасява по давност, когато наказанието не е наложено в продължение на една година от извършване на нарушението...”*.

Съгласно чл.225, ал.1 ЗМВР, *„Дисциплинарните наказания се налагат не по-късно от два месеца от откриване на нарушението и не по-късно от една година от извършването му.”*

Подобно е и положението в другите нормативни актове, регламентиращи дисциплинарната отговорност на нарушителите.

Тук откриваме сходство между подхода на регламентация на погасителната давност за дисциплинарно

преследване, възприет в специалните административни закони, и този по ЗАНН.

Логичен, при това положение, на първо място е въпросът **какво е съотношението между по-кратките и по-дълги давностни срокове, визирани в нормативните актове.**

Според изследователите, визираните в специалните закони различни по продължителност срокове са предвидени в условията на субсидиарност, като с изтичането на по-кратките такива съответните правоохранителни органи губят възможността законосъобразно да упражнят правомощията си да инициират производство по търсене на дисциплинарна отговорност, а с изтичане на по-продължителните от време се погасява възможността да упражнят което и да било от правомощията си по дисциплинарното правоотношение, дори и да са предприети действия по инициране на дисциплинарното производство преди изтичане на по-кратките такива срокове.

Разбира се, в съдебната практика²⁶ се среща и друго тълкуване, а именно че предвидените срокове са в

²⁶ Вж. Р № 295/11.06.2010 г. по гр. дело № 1509/2009 г. по описа на ВКС, III г.о., в което се дава тълкуване на разпоредбата на чл. 69, ал. 1 ЗЧСИ.

алтернативност помежду си и с изтичането на който и да било от тях се погасява по давност възможността да се осъществи дисциплинарно преследване спрямо виновното длъжностно лице, но това становище не е общоприето.

Прави впечатление, че в голяма част от обсъжданите нормативни актове се сочи, че в случаите, в които дисциплинарното нарушение е и престъпление (в българската санкционна система няма пречка за едновременната реализация на наказателната и дисциплинарната отговорност на едно и също физическо лице за едно и също деяние), установените срокове започват да текат от влизането в сила на присъдата.

Достижение на някои нормативни актове (вж. напр. чл. 310, ал. 3 ЗСВ) е указването на началната дата на давностния срок в случаите, в които нарушението е осъществено чрез бездействие.

По подобие на положението в административнонаказателното правораздаване, и тук, в обсъжданите специални административни закони, не е предвидено отграничение в продължителността на давностните срокове с оглед заеманата длъжност от съответното дисциплинарно-отговорно лице (каквото в някои

случаи е уместно да бъде въведено – например по отношение на лицата, подлежащи на дисциплинарно преследване по реда на ЗСВ), но във всички случаи това са само физически лица.

Не се среща и диференциация на продължителността на давностните срокове с оглед характера и степента на обществена опасност на дисциплинарното нарушение, което също следва да се отчете като слабост на уредбата. В редица случаи, обаче, такава диференциация е невъзможно да бъде въведена поради липсата на номенклатура на дисциплинарните нарушения (например в ЗЧСИ), което изключително много затруднява въвеждането на принципите на законосъобразност, справедливост и обективност при търсенето на дисциплинарна отговорност.

Предвидените в специалните административни закони давностни срокове, включително и тези с най-голяма продължителност), следва да се считат за крайно недостатъчни, поради което тук са налице предпоставките да се приеме, че следва да се удължат, евентуално – до идентичните срокове, предвидени в ЗАНН.

Изключително трудно е за контролните органи да установят извършването на нарушението в три- или шестмесечен срок от довършването му (още повече, предвид

факта, че дисциплинарната простъпка се реализира във връзка с правомощията на съответния работник или служител или длъжностно лице по служба и твърде рядко дейността му подлежи на регулярен текущ контрол за законност), а още по-трудно е да се наложи следващото се дисциплинарно наказание и санкционният акт да влезе в сила (особено ако е предвиден съдебен контрол върху същия) в срок до две години от датата на извършване на нарушението.

Необходимо е да се даде недвусмислен отговор и на въпроса **възможно ли е давността**, с която се погасява дисциплинарната отговорност, **да спира и прекъсва**.

Анализът на действащото законодателство сочи, че такава възможност е предвидена в малко на брой нормативни актове (вж. например чл. 134, ал. 2 ЗАдв.) и само в тези случаи следва да се приеме, че подобен институт може да намери приложение.

И в дисциплинарното правораздаване липсва номенклатура на нарушенията, които могат да се приемат за **корупционни**. Съответно на това положение е и липса на **диференциация в условията и реда за налагане на дисциплинарни наказания в случаите на извършване на корупционни дисциплинарни нарушения**.

Подобна диференциация все още не може да се очаква (а и претендира) предвид изключително слабото развитие на учението за дисциплинарната отговорност и законодателната му регламентация.

По-горе бяха очергани основните специфики на материалноправния институт на погасителната давност в дисциплинарното производство.

Тук е мястото да се посочи и **процесуалния ефект** от изтичането на разглежданите давностни срокове. Той се проявява в няколко насоки:

- в случай че извършителят на нарушението е станал известен на контролните органи едновременно с установяване на факта на нарушението, дисциплинарното производство може да се образува законосъобразно до изтичане на по-краткия давностен срок, ако е предвиден такъв;
- в случай че извършителят на нарушението е станал известен на контролните органи след установяване факта на нарушението, дисциплинарното производство следва да се образува до изтичане на по-дългия давностен срок, ако е предвиден такъв;

- във всички случаи, обаче, с изтичането на по-дългия давностен срок, ако е предвиден такъв, погасява възможността на виновното лице да се наложи дисциплинарно наказание, независимо от етапа, на който се намира производството.

Анализът на правилата относно института на погасителната давност, регламентирани в специалните административни закони, и съпоставката им с тези, уреждащи други сходни правни институти, позволява да се формулират някои **препоръки за осъвременяване и усъвършенстване на института на погасителната давност в дисциплинарното производство.** Такива са:

- да се прецизира понятиятният апарат, използван от законодателя при уредбата на института на давността в специалните административни закони и по-конкретно – да се унифицира с този по НК;
- да се въведе различен критерий за определяне продължителността на срока, с който се погасява по давност възможността на съответния правоохранителен орган да реализира което и да било от правомощията си по дисциплинарното правоотношение, в зависимост от характера и

степената на обществена опасност на дисциплинарното нарушение и/или предвиденото дисциплинарно нарушение и/или личността на нарушителя;

- да се регламентират институтите на спирането и прекъсването на погасителната давност.

Като **обща препоръка** към администрацията относно дейността ѝ по дисциплинарно наказване следва да се посочат:

- да бъде създаден единен Дисциплинарен кодекс, който да регламентира правилата за дисциплинарните нарушения и наказания, редът за установяване на дисциплинарните нарушения, редът за налагане и изпълнение на дисциплинарните наказания и гаранциите за защита правата и законните интереси на гражданите в дисциплинарното производство;
- да бъде създадена разгърната номенклатура от състави на дисциплинарни нарушения в отделните специални административни закони;
- да бъде създадена единна база данни за образувани дисциплинарни производства, движението и

приключването на същите и наложените дисциплинарни наказания.

Глава четвърта

ДАВНОСТТА В ГРАЖДАНСКОТО ПРАВОРАЗДАВАНЕ

I. Същност и правно значение. Видове давност за реализация на гражданската отговорност

Общите разпоредби на погасителната давност в гражданското право се съдържат в чл. 110 - 120 от Закона за задълженията и договорите. Наред с тях действат и редица специални правни норми, които установяват по-кратки по продължителност давностни срокове за погасителна давност или други отклонения от общите правила.

В българското законодателство липсва легално определение на погасителната давност като правопогасяващ юридически факт, поради което в доктрината са направени опити за нейното **дефиниране** въз основа на три от общите разпоредби от ЗЗД – чл. 110: *“С изтичане на петгодишна давност се погасяват всички вземания, за които законът не предвижда друг срок”*, чл. 118: *“Ако длъжникът изпълни задължението си след изтичането на давността, той няма право да иска обратно платеното, макар и в момента на плащането да не е знаел, че давността е изтекла”* и чл. 120: *“Давността не се прилага служебно”*.

Подобно на давността в наказателното, респективно – административнонаказателното право, погасителната давност в гражданското право е юридически факт от категорията на юридическите събития и представлява релевантен период от време, определен от закона, през който носителят на едно право бездейства и не го упражнява.

В гражданското право, обаче, погасителната давност не се прилага служебно от компетентните държавни органи, а нейното изтичане поражда за задълженото лице правото да се позове на давността чрез пресекателно (перемпторно) възражение.

Следователно, изтеклата погасителна давност и позоваването на задълженото лице на давността чрез възражение е фактическият състав, който според българския законодател поражда самото погасително действие, изразяващо се в лишаване на носителя на едно субективно право от защита, тъй като същото е изгубило годността си да бъде принудително осъществявано от държавните правозащитни органи.

Необходимо е да се подчертае, че погасителната давност не представлява санкция за носителя на едно субективно право, защото неупражняването му не е укоримо

поведение. Тя предполага липсата на интерес у титуляра на правото да го упражни преди изтичането на давността, което всъщност е причината за настъпването на неблагоприятния резултат за него по волята на задълженото лице.

Оттук може да се направи извод, че погасителната давност е установена в обществен интерес, а от нея се ползва пряко и носителят на самото правно задължение.

Нейните основни **функции** се изразяват в следното:

- да гарантира правната сигурност, съобразявайки правното положение с фактическото, като се отказва държавна защита на неупражнени права, тъй като се презюмира липсата на интерес у титуляра;
- да повишава достоверността при доказването на субективните права в рамките на сроковете;
- да стимулира носителите на субективни права към по-активно поведение в гражданския и търговски оборот;
- да осигурява възможност за съобразяване с моралната страна на отношенията между титуляра на правото и задълженото лице, тъй като последно преценява дали да се позове на давността.

II. Давност за реализация на гражданската отговорност при непозволено увреждане (деликт)

Общата погасителна давност е установена в разпоредбата на чл. 110 ЗЗД и е с продължителност от пет години. Тя се прилага, когато в закона не е предвиден срок на давност с различна продължителност и води до погасяване на гражданската отговорност за реализиране на отговорността за непозволено увреждане, в резултат на лични виновни действия. Именно тази хипотеза е релевантна за предмета на настоящото изследване, поради което приложението на специалните давностни срокове няма да бъде разглеждано.

Съгласно разпоредбата на чл. 45, ал. 1 от ЗЗД:

“Всеки е длъжен да поправи вредите, които виновно е причинил другиму”.

Нарушаването на забраната за увреждане представлява неправомерен юридически факт, от който възниква задължение за едно лице да поправи противоправно и виновно причинената на друго лице вреда. Тази отговорност е деликтна и от нея възниква субективно право за лицето, което е претърпяло вреда да поиска тяхното овъзмездяване. Тук се включват и извършените престъпни деяния, които са

предизвикали отрицателни изменения в личната правна сфера на пострадалите лица.

Погасителната давност за реализиране на едно право за обезщетение, възникнало в резултат на непозволено увреждане (деликт), в това число и от извършено престъпление, започва да тече от откриване на дееца (извършителя). Това е предвидено изрично в разпоредбата на чл. 114, ал. 3 от ЗЗД, тъй като ако той е неизвестен, не би могло да се получи адекватна защита. Ако деликвентът е известен от момента на причиненото увреждане, то от тогава започва и началният срок на давността.

При вземанията от непозволено увреждане, съществуват и комплицирани случаи, при които давността не тече от един и същ начален момент за всички вреди. Ако известно време след извършване на деликта се проявят нови увреждания на здравето на пострадалия, които се намират в причинна връзка с виновното и неправомерно деяние, за тях ще може да се търси обезщетение допълнително и началния момент на давността ще бъде проявяването на тези вреди, а не извършването на неправомерното деяние. В този смисъл е константната практика на върховната съдебна инстанция²⁷.

²⁷ ППВС № 4/1975 г., т. 10 и ППВС № 2/1981 г., т. 1.

Крайният момент на погасителната давност се определя също като се отчита срокът на началния момент според установената в закона продължителност за конкретния случай и се спазват правилата за броене на сроковете по чл. 72 ЗЗД. При определяне на крайния момент следва да се съобразяват още правилата за спиране и прекъсване на давността, които са установени изчерпателно и лимитативно в закона.

Следва да се посочи, че със свое ТРОСГК № 5 от 2006 г. върховната съдебна инстанция утвърди разбирането, че ако не е предявен граждански иск, висящият наказателен процес както в досъдебното, така и в съдебното производство, включително и когато е завършил с влязла в сила осъдителна присъда или със споразумение, не е процес относно вземането на пострадалия за вреди от престъплението и не е основание за спиране на погасителната давност.

Това поставя пострадалите от престъпни деяния в изключително неблагоприятно положение, тъй като опасността от изтичане на погасителната давност е реална, предвид неефективното наказателно правосъдие в страната и неговата продължителна реализация във времето. За тези лица остава възможността да предявят иск пред компетентния съд

по общия граждански ред, съобразно ГПК, но при тази хипотеза същите следва да заплатят и дължимите държавни такси, които в повечето случаи се оказват прекомерни и непосилни.

При наличието на определени предпоставки, законодателят е предвидил, че изтеклите срокове се явяват правно ирелевантни поради съображения от социална справедливост.

Такъв е случаят със **спиране** на погасителната давност – тогава, когато тя е започнала да тече, но в последствие са настъпили факти, които представляват пречка от правна или етична гледна точка, носителят на субективното право да го упражни.

Тази предпоставки са уредени изрично в разпоредбата на чл. 115 ЗЗД и докато те съществуват, изтеклият период от време не се включва в погасителната давност. Съгласно посочената законова разпоредба:

„Давност не тече:

а) между деца и родители, докато последните упражняват родителски права;

б) между намиращи се под настойничество или попечителство и техните настойници или попечители, докато трае настойничеството или попечителството;

в) между съпрузи;

г) за вземанията на лица, чието имущество по закон или по разпореждане на съда е под управление, срещу управителя, докато трае управлението;

д) за вземанията за обезщетение на юридически лица срещу техните управители, докато последните са на служба;

е) за вземанията на ненавършили пълнолетие и на поставени под запрещение лица за времето, през което нямат назначен законен представител или попечител, и 6 месеца след назначаването на такъв или след прекратяването на недееспособността;

ж) докато трае съдебният процес относно вземането.

Ако давностният срок изтича по време, когато кредиторът или длъжникът са военно мобилизирани, искът може да бъде предявен до изтичане на 6 месеца от демобилизирането им.”

При определени от закона обстоятелства, изтеклият срок на погасителната давност може да бъде обявен за ирелевантен и броеето му следва да започне от начало. Такъв е случаят с **прекъсването** на срока на давността като и тук е необходимо тя да е започнала да тече, но все още да не е изтекла, регламентирано в разпоредбата на чл. 116 ЗЗД, съгласно която,

„Давността се прекъсва:

а) с признаване на вземането от длъжника;

б) с предявяване на иск или възражение или на искане за почване на помирително производство; ако искът или възражението или искането за почване на помирително производство не бъдат уважени, давността не се смята прекъсната;

в) с предприемане на действия за принудително изпълнение.”.

Съгласно разпоредбата на чл. 117 ЗЗД,

„(1) От прекъсването на давността почва да тече нова давност.

(2) Ако вземането е установено със съдебно решение, срокът на новата давност е всякога пет години.”

С установяване на вземането при уважен иск или възражение за субективно право ще настъпи и правната последица на чл. 117, ал. 2 ЗЗД. Това е така наречената **изпълнителна давност**, според която за вземания установени със съдебно решение, новата давност всякога е пет години – т.е. отново се прилага общата давност.

Глава пета

ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Настоящото изложение беше подчинено на няколко

основни цели:

- да се изяснят основните предпоставки за приложение на института на давността в отделните санкционни правни отрасли в българската санкционна правна система;
- да се анализира ефектът на института върху възможността правоохранителните органи да противодействат на общественотоопасните деяния въобще и на корупцията в частност;
- да се посочат евентуалните слабости и непълноти на уредбата на института и да очертаят възможните мерки за преодоляването им.

Направеният по-горе анализ налага няколко **извода** със съответстващите им препоръки.

На първо място, както вече се посочи, понастоящем в законодателството на страната са предвидени множество на брой и функциониращи механизми за превенция и

противодействие на правонарушенията, включително – и на тези с корупционен характер, които могат да бъдат подразделени на три категории – институционални, функционални и санкционни.

На второ място, най-добре развита и с най-голямо практическо значение е системата на санкционните механизми за противодействие на правонарушенията, макар приложението им да зависи до голяма степен от ефективността на останалите две групи механизми и действащите процесуални правила.

На трето място, общ за всички български санкционни правни отрасли е институтът на давността, като универсално основание за преклудирание на възможността съответният санкционен орган да упражни правомощията си – всички или част от тях, по санкционното правоотношение.

На четвърто място, все още в теорията и практиката, създадена по приложението на института на давността в отделните санкционни правни отрасли, съществуват множество спорни въпроси и противоречиви тълкувания, произтичащи най-вече от неудачната законова регламентация на института.

На пето място, тъкмо липсата на единомислие по въпросите на приложението на давността, а не толкова възприетата продължителност на давностните срокове или другите особености на института, всъщност затрудняват правоприлагащите органи, затормозяват противодействието на правоохранителните институции на противообществените прояви, а в някои случаи – и обезсмислят предприетите действия за преследване и санкциониране на съответните лица.

След като по-горе в изложението бяха разгледани подробно институтите на давността в отделните правни отрасли и бяха посочени слабостите при уредбата и/или правоприлагането им, тук следва да обобщим **възможните законодателни и други мерки, които биха допринесли за осъвременяване и усъвършенстване на уредбата на института на давността** в отделните санкционни правни отрасли и съществено биха облекчили разбирането на значението му и правоприлагащите органи.

1. На първо място, по отношение на института на давността (погасителна и изпълнителска), регламентиран в **наказателното законодателство** на Република България, могат да се формулират следните препоръки:

- да се въведе унифициран критерий за продължителност на погасителната давност;
- да се възприемат по-кратки времеви амплитуди в продължителността на давностните срокове за преследване на извършителите на различно наказуемите престъпления;
- да се усъвършенства регламентацията на началния момент на давностния срок при продължените и продължаваните престъпления;
- да се регламентират подробно и изчерпателно случаите на прекратяване и спиране на погасителната давност;
- да се регламентират подробно и изчерпателно случаите на прекратяване и спиране на изпълнителската давност;
- да се регламентира специална абсолютна изпълнителска давност в случаите на първоначално условно осъждане.

2. На второ място, по отношение на института на давността (погасителна и изпълнителска), регламентиран в **административно-наказателното законодателство** на

Република България, могат да се формулират следните препоръки:

- да се прецизира понятиятният апарат, използван от законодателя при уредбата на института на давността в ЗАНН и по-конкретно – да се унифицира с този по НК;
- да се възприеме различен критерий за определяне продължителността на погасителната давност, най-добре – сходен с този по НК;
- да се посочи изрично дали юридическите лица и едноличните търговци, подлежащи на санкциониране по реда на чл. 83 ЗАНН, могат да се ползват от института на погасителната давност или не;
- да се регламентират подробно и изчерпателно случаите на прекратяване и спиране на погасителната давност;
- да се регламентират подробно и изчерпателно случаите на прекратяване и спиране на изпълнителската давност;

- да се посочи изрично дали изпълнителската давност ползва едноличните търговци и юридическите лица, спрямо които е наложена имуществена санкция, по реда на чл. 83 ЗАНН, или не;
- да се посочи изрично дали изпълнителската давност ползва лицата, спрямо които е постановено отнемане в полза на Държавата на предмета, средството или придобитото от нарушението;
- да се създаде единна база данни за образувани административнонаказателни производства, движението и приключването на същите и наложените административни санкции.

3. На трето място, по отношение на института на давността за налагане на дисциплинарни наказания могат да се формулират следните препоръки:

- да се прецизира понятиятният апарат, използван от законодателя при уредбата на института на давността в специалните административни закони и по-конкретно – да се унифицира с този по НК;
- да се въведе различен критерий за определяне продължителността на срока, с който се погасява по давност възможността на съответния

правоохранителен орган да реализира което и да било от правомощията си по дисциплинарното правоотношение, в зависимост от характера и степента на обществена опасност на дисциплинарното нарушение и/или предвиденото дисциплинарно нарушение и/или личността на нарушителя;

- да се регламентират институтите на спирането и прекъсването на погасителната давност;
- да бъде създаден единен Дисциплинарен кодекс, който да регламентира правилата за дисциплинарните нарушения и наказания, реда за установяване на дисциплинарните нарушения, реда за налагане и изпълнение на дисциплинарните наказания и гаранциите за защита правата и законните интереси на гражданите в дисциплинарното производство;
- да бъде създадена разгърната номенклатура от състави на дисциплинарни нарушения в отделните специални административни закони;
- да бъде създадена единна база данни за образувани дисциплинарни производства, движението и

приключването на същите и наложените дисциплинарни наказания.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АПК	– Административнопроцесуален кодекс
ВКС	– Върховен касационен съд
ВС	– Върховен съд
ГПК	– Граждански процесуален кодекс
ДВ	– Държавен вестник
ЗАдв	– Закон за адвокатурата
ЗАНН	– Закон за административните нарушения и наказания
ЗБППМН	– Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните
ЗДСл	– Закон за държавния служител
ЗЗД	– Закон за задълженията и договорите
ЗННД	– Закон за нотариусите и нотариалната дейност
ЗОДОВ	– Закон за отговорността на държавата и общините за вреди
ЗСВ	– Закон за съдебната власт
ЗЧСИ	– Закон за частното съдебно изпълнение
КТ	– Кодекс на труда
НК	– Наказателен кодекс
НПК	– Наказателно-процесуален кодекс
ППВС	– Постановление на Пленума на Върховния съд

ТРОСГК – Тълкувателно решение на Общото събрание на гражданските колегии

ТРОСНК – Тълкувателно решение на общото събрание на наказателните колегии



**ЗНАЧЕНИЕТО НА ДАВНОСТНИТЕ СРОКОВЕ ЗА СЪДЕБНОТО
ПРЕСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Методология за задълбочена оценка на давностни срокове, отнасящи се за корупцията в единадесет държави-членки на Европейския съюз
Национален доклад за България

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

София 1000, ул. „Бистрица” № 3, ет. 4

тел.: 02/9867713, 9867920

тел./факс: 02/9867834

www.transparency-bg.org

mbox@transparency-bg.org

