

ПРОКУРАТУРА

ДОКЛАД
ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА
И ЗА ДЕЙНОСТТА НА ПРОКУРАТУРАТА
И НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ
ПРЕЗ 2015 Г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СЪДЪРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ ПЪРВИ

Обобщени изводи за дейността на прокуратурата и на разследващите органи

1. Резултати и тенденции в противодействието на престъпността.....	3
2. Необходими мерки и законодателни промени.....	15

РАЗДЕЛ ВТОРИ

Дейност на териториалните прокуратури

I. ДОСЪДЕБНА ФАЗА	22
Преписки.....	22
2. Следствен надзор.....	25
2.1. Обобщени данни по видове досъдебни производства и съобразно систематиката на НК, вкл. по отношение на пострадалите лица и на ошетените юридически лица от престъпления.....	25
2.2. Срочност на разследването.....	33
2.3. Решени досъдебни производства от прокурор. Видове решения.....	35
II. СЪДЕБНА ФАЗА	44
1. Наказателно-съдебен надзор.....	44
2. Върнати от съда дела и постановени оправдателни присъди и решения.....	47
3. Гражданско-съдебен надзор.....	56
4. Осъдителни решения срещу Прокуратурата на РБ на основание Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.....	57
5. Изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки.....	59
III. Действия по изпълнение на препоръките от Доклада на Европейската комисия от м. януари 2015 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка	62
IV. Международно правно сътрудничество	91
V. Административна и контролно-ревизионна дейност	93
VI. Натовареност на прокурорските и на следствените органи	98

РАЗДЕЛ ТРЕТИ

Дейност на Върховната касационна прокуратура	107
--	-----

РАЗДЕЛ ЧЕТВЪРТИ

Дейност на териториалните прокуратури и на Върховната административна прокуратура по административно-съдебния надзор и надзора за законност

I. Дейност на териториалните прокуратури	119
II. Дейност на Върховната административна прокуратура	130

РАЗДЕЛ ПЕТИ

Дейност на Бюрото по защита към главния прокурор	146
--	-----

РАЗДЕЛ ШЕСТИ

Дейност на прокуратурата по изпълнение на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014-2020 г., приета с решение на ВСС по Протокол № 10 от 05.03.2015 г., т. 3	149
---	-----

РАЗДЕЛ СЕДМИ

Приоритети в дейността на прокуратурата и на разследващите органи.....	152
--	-----

Използвани съкращения

АГП	Администрация на главния прокурор
АП	Апелативна прокуратура
АСП	Апелативна специализирана прокуратура
АПК	Административно-процесуален кодекс
АСН	Административно-съдебен надзор
ААУАН	Административни актове за установяване на административни нарушения
АФКОС	Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз
БП	Бързи производства
ВАП	Върховна административна прокуратура
ВАС	Върховен административен съд
ВДС	Веществени доказателствени средства
ВКП	Върховна касационна прокуратура
ВКС	Върховен касационен съд
ВоАП	Военно-апелативна прокуратура
ВСС	Висш съдебен съвет
ВУИ	Възпитателно училище интернат
ВФП	Всеобхватна финансова проверка
ГД	Главна дирекция
ГДИН МП	Главна дирекция „Изпълнение на наказанията” при Министерството на правосъдието
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ГСН	Гражданско-съдебен надзор
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност”
ДООИ	Дела от особен обществен интерес
ДОПК	Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ДП	Досъдебни производства
ДПОР	Досъдебни производства, разследвани по общия ред
ЕИСПП	Единна информационна система за противодействие на престъпността
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗАНН	Закон за административните нарушения и наказания
ЗДДС	Закон за данък върху добавената стойност
ЗДДФЛ	Закон за данъците върху доходите на физическите лица
ЗЕЕЗА	Закон за екстрадиции и европейска заповед за арест
ЗЗБУТ	Закон за здравословни и безопасни условия на труд
ЗЗКИ	Закон за защита на класифицираната информация
ЗЗЛЗВНП	Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство
ЗКВВООБ	Закон за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите
ЗКН	Закон за културното наследство
ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи
ЗОДОВ	Закон за отговорността на държавата и общините за вреди
ЗОПДНПИ	Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ДВ, бр. 38 от 18 май 2012 г., в сила от 19.11.2012 г.)
ЗПКМ	Закон за паметниците на културата и музеите
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ЗСПЗЗ	Закон за собствеността и ползването на земеделските земи
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
ИАМР	Информация, анализ и методическо ръководство
ИИ	Известен извършител

КЗП	Комисия за защита на потребителите
КСО	Кодекс за социално осигуряване
МВР	Министерство на вътрешните работи
МО	Министерство на отбраната
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МСП	Механизъм за сътрудничество и проверка
НАХД	Наказателно дело от административен характер
НОХД	Наказателно дело от общ характер
НЗЗОИПГ	Надзор за законност, защита на обществения интерес и правата на гражданите
НЗ	Надзор за законност
НИ	Неизвестен извършител
НИНДПМ	Надзор върху изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки
НИП	Национален институт на правосъдието
НК	Наказателен кодекс
НОХД	Наказателно дело от общ характер
НП	Незабавни производства
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НСлС	Национална следствена служба
НСН	Наказателно-съдебен надзор
ОП	Окръжна прокуратура
ОПГ	Организирана престъпна група
ОС	Окръжен съд
ПРБ	Прокуратура на Република България
РИОСВ	Регионална инспекция по околната среда и водите
РП	Районна прокуратура
РУ на МВР	Районно управление на МВР
СПП	Софийска градска прокуратура
СГС	Софийски градски съд
СДВР	Столична дирекция на вътрешните работи
СЗА	Специализирано звено „Антикорупция“
СлО в ОП	Следствен отдел в окръжна прокуратура
СН	Специален надзор
СНС	Специализиран наказателен съд
СП	Специализирана прокуратура
СРП	Софийска районна прокуратура
СРС	Специални разузнавателни средства
УИС	Унифицирана информационна система

Докладът по приложението на закона и за дейността на Прокуратурата и на разследващите органи за 2015 г. е изготвен на основание чл. 141, ал. 1 от Закона за съдебната власт.

Обхватът и структурата му са съобразени с решение на ВСС по Протокол № 5 от 28.01.2016 г., като съдържателната част е структурирана в седем раздела.

За първи път, с цитираното решение, ВСС въведе изискване за отчитане на дейността на прокуратурата по препоръките на Европейската комисия, в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка (Раздел II, т. III). ВСС определи и два изцяло нови раздела, съдържащи информация относно дейността на Бюрото по защита при главния прокурор¹ (Раздел V) и дейността на прокуратурата по изпълнение на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014–2020 г., приета с решение на ВСС по Протокол № 10/05.03.2015 г. (Раздел VI).

За целите на настоящия Доклад, бе направен цялостен и задълбочен преглед на промените в законодателството през годината. Бяха анализирани приетите и публично оповестени на информационните страници на органите на държавната власт стратегии и планове за действие, в част от които Прокуратурата е посочена като основен адресат или като партньорска институция.

Докладът съдържа обобщена информация за дейността на Върховната касационна прокуратура, Националната следствена служба, Върховната административна прокуратура и на прокуратурите от страната. Включена е и относима информация от докладите на Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Министерството на финансите и на Държавната агенция „Национална сигурност“.

Резултатите от противодействието на престъпността са представени в национален мащаб, като е извършен съпоставителен анализ на данните с предходните две години и са изведени съответните изводи. Информацията за дейността на териториалните прокуратури² и на разследващите органи е представена, съобразно фазите на наказателния процес – досъдебна и съдебна фаза. Направен е анализ на причините за върнатите от съда дела за доразследване и за постановените от съда и влезли в сила оправдателни съдебни актове.

Отделено е място на областите на противоречива прокурорска и съдебна практика. Посочени са направените от главния прокурор искания за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления, както и случаите, в които той е упражнил правомощието си да сезира Конституционния съд.

Представена е и дейността по изпълнение на наказанията, резултатите от която се явяват обективен критерий за оценка на ефективността на наказателноправната система.

В самостоятелен раздел (IV) е отразена дейността по административносъдебния надзор и надзора за законност.

Въз основа на представените данни и изводи, са посочени общите проблеми от нормативен, структурен, организационен и кадрови характер. За поредна отчетна година се сочат и останали все още неразрешени проблеми от материален, финансов и друг характер. Отразени са и проблемите, намерили своето решение през отчетния период, както и тези, които са в процес на разрешаване.

В съответните раздели са посочени и взетите основни организационни мерки от компетентност на прокуратурата, способстващи за ефективно изпълнение на конституционните ѝ правомощия. В областта на законотворчеството са посочени

¹ Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (изм. ДВ, бр. 21/2014 г., в сила от 09.04.2014 г.)

² В случаи на графично представяне на данни за районните прокуратури, предвид големия им брой – 113, в графиката са включени 30 от тях „съответно първите и последните 15“.

конкретни необходими законодателни промени за постигане на по-висока ефективност в правоприлагането.

Очертани са приоритетите за работа на прокуратурата и на разследващите органи през 2016 г. и в по-дългосрочен план, съобразени с решенията на ВСС и отправените препоръки в Доклада на Европейската комисия от м. януари 2016 г.

Подробни статистически данни и графична информация за дейността на прокуратурата и на разследващите органи са представени в приложения към доклада.

РАЗДЕЛ ПЪРВИ

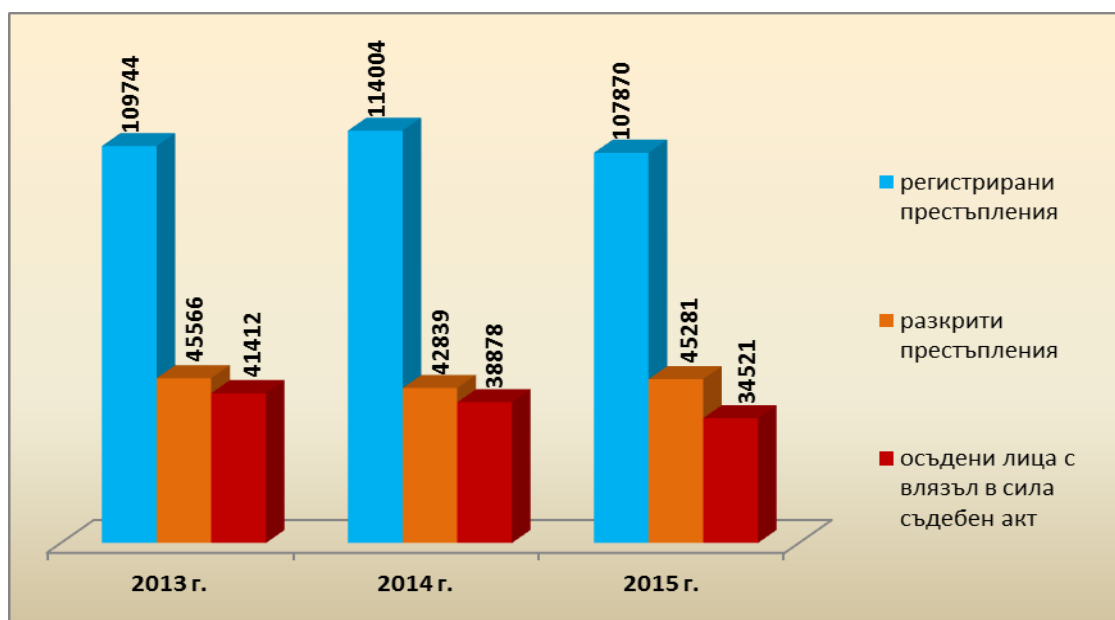
ОБОБЩЕНИ ИЗВОДИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ПРЪ И НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ³

I. РЕЗУЛТАТИ И ТЕНДЕНЦИИ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА ПРЕСТЪПНОСТТА

1. Регистрирана и разкрита престъпност

По данни на МВР, през 2015 г. са регистрирани общо 107 870 престъпления, от които 10,5% – икономически. Общата регистрирана престъпност намалява с 5,4% спрямо 2014 г. (114 004 регистрирани), и с 1,7%, спрямо 2013 г. (109 744 регистрирани).

Нивото на разкриваемост се е увеличило с 4,4 пункта, спрямо 2014 г., и с 4,7 пункта, спрямо 2013 г. През годината разкритите престъпления са 45 281 (42%), докато през 2014 г. са 42 839 (37,6%), а през 2013 г. – 45 566 (37,3%). Допълнително от предходни години са разкрити 10 984 престъпления, при 11 676 за 2014 г. и 12 542 за 2013 г.



Фиг. 1. Регистрирана, разкрита и наказана престъпност в последните три години

Доминират престъпленията против собствеността, които са 54,5% от общия брой престъпления, следват общоопасните с относителен дял 22,5%, а тези против личността са 3,9%.

А. Престъпления против собствеността. Данните за тях са с най-голямо влияние върху общото намаление на конвенционалната престъпност.

През 2015 г. са регистрирани 58 826 такива престъпления (66 769 през 2014 г. и 73 469 през 2013 г.), като от тях са разкрити 17 848 (30,3%), както и са разкрити още 3 845, регистрирани от предишен период. За 2014 г. са разкрити 17 792 (26,6%) от регистрираните в периода, както и разкрити други 3 995, регистрирани от предишен период и за 2013 г. разкритите са 19 694 (26,8%), както и разкрити 4 481 престъпления, регистрирани от предишен период.

Регистрираните грабежи са 784 (824; 1 043), а кражбите – 14 818 (14 802; 16 397). За тригодишния период се отчита намаление при регистрираните подвидове кражби – т. нар.

³ Представените в този раздел обобщени данни са разгледани подробно в следващите раздели от доклада.

джебчийска, взломна, домова, от офиси, от магазини, на части и вещи от МПС, както и на тяхната разкриваемост.

Б. Икономически престъпления. Регистрираните за 2015 г. са 11 360 (11 537; 12 481), т.е. налице е понижение съответно с 1,5% и 9,0%. От тях са били разкрити 3 658, или 32,2% (30,7%; 33,0%). По видове се разпределят както следва:

✓ регистрирани престъпления против собствеността – 2 140 (2 273; 2 210), от които разкрити – 380 (308; 393);

✓ регистрирани престъпления против интелектуалната собственост – 321 (321; 434), разкрити – 118 (99; 103);

✓ регистрирани престъпления против стопанството, финансовата, данъчната и осигурителната система – 5 210 (5 205; 5 801), разкрити – 1 925 (2 056; 2 479);

✓ регистрирани престъпления против дейността на държавни органи и организации – 109 (156; 146), разкрити – 64 (70; 70);

✓ регистрирани документни престъпления – 3 089 (3 350; 3 598); разкрити – 937 (927; 975);

В. Общопасни престъпления. Бележат ръст от 10,5% спрямо 2014 г. и от 9,0% спрямо 2013 г. Конкретно посегателствата спрямо МПС нарастват съответно със 7,6% и с 11,0% спрямо предходните две години. Увеличение има и при регистрираните престъпления, свързани с наркотици – съответно с 21,1% и с 28,3%.

Г. Престъпления против личността. При регистрираните има намаление от 6,3% в сравнение с 2014 г. и от 4,0% спрямо 2013 г., като в абсолютни цифри данните са следните: за 2015 г. - 4 195 престъпления, за 2014 г. - 4 475 и за 2013 г. - 4 370.

Разкрити са 1 981 (47,2%) от регистрираните, както и други 1 027 престъпления, регистрирани от предишен период. За 2014 г. – 1 707 (38,1%) разкрити от регистрираните в периода и 904 разкрити, регистрирани от предишен период. За 2013 г. – разкрити 1 694 (38,8%) престъпления, регистрирани в периода и 973 разкрити, регистрирани от предишен период.

Изводи и прогнози

✓ За поредна година общата регистрирана престъпност намалява и се е увеличила разкриваемостта.

✓ Нивото на престъпността в страната продължава да се определя от основни криминогенни фактори, като високото ниво на безработица, концентрация на населението в големите градове и обезлюдяване на малките населени места.

✓ Със значителна степен на вероятност тези фактори ще запазят интензивността си, поради което криминогенната обстановка няма да се промени съществено по отношение на битовата престъпност, особено в областите с по-слабо икономическо развитие. За успешното противодействие на този вид престъпност е необходимо увеличаване на полицейското присъствие и въвеждане на системи за видеонаблюдение.

✓ Процесите в Близкия Изток могат да доведат до активизиране на трансграничната престъпност по линия незаконно превеждане на лица през границата, трафик на хора и наркотици, контрабанда, изпиране на пари и др.

2. Структура на регистрираната, разкритата и наказаната престъпност

Не се установява съответствие между структурата на **регистрираната** и на **разкритата** престъпност, от една страна, с тази на **наказаната** престъпност (т.е. на престъпленията, за които са внесени в съда прокурорски актове), от друга.

Най-разпространените в страната престъпления - тези против собствеността, са на второ място по внесени в съд прокурорски актове. Причините са както ниската разкриваемост на тази категория престъпления, така и обстоятелството, че има повторямост на част от извършителите (множество деяния, при съответните законови предпоставки се квалифицират като едно продължавано престъпление по чл. 26 НК).

Най-голям е броят на внесените в съда актове срещу лица, извършили общоопасни престъпления. Това е така, защото в голяма част от случаите извършителите биват разкрити при или непосредствено след извършване на деянието, което дава основание за прилагане на особените правила от НПК – провеждане на бързи и незабавни производства. При последните значително се скъсява времето от извършване на престъплението до предаването на съд, респ. санкционирането на извършителя, с влязъл в сила съдебен акт.

Анализът на данните за регистрираната и разкритата престъпност дава основание и за извод, че ресурсите на органите на досъдебното производство са ангажирани най-вече по случаи, които по принцип не представляват фактическа и правна сложност, но са многобройни (напр. престъпленията по чл. 343б и чл. 343в НК).



Фиг. 2. Структура на престъпността по внесените в съда прокурорски актове по видове престъпления от НК

II. ОБОБЩЕНИ ДАННИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ПРБ И НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ⁴

Общо за всички прокуратури⁵

Прокурорите са работили общо по 302 541 преписки (318 507; 291 037) и по 213 181 (222 839; 241 153) досъдебни производства (ДП). Участвали са в 148 802 съдебни заседания по наказателни, административни и граждански дела по общо 89 881 дела. Административните отдели в териториалните прокуратури са работили по 10 758 преписки (13 689; 17 315). До компетентните ведомства и контролно-административни органи са изпратени 873 (866; 511) предложения за отстраняване на констатирани нарушения и предприемане на съответните мерки, съобразно законите им правомощия.

Преписки

Трайно висок е делът на решенията от прокурорите преписки спрямо наблюдаваните - 95,4% (96,0%; 94,4%).

⁴ Териториални прокуратури, ВКП и ВАП. Виж Приложения № 1, 2 и 3.

⁵ Подробно разгледани в Раздел II Дейност на териториалните прокуратури и Раздел IV Дейност на териториалните прокуратури по административносъдебния надзор и по надзора за законност.

Прокурорите са се самосезирали в 2 565 (1 579; 1 503) случая, като по 262 от тях (115; 332) са образували ДП. Данните сочат на съществено активизиране по направлението – увеличението на случаите на самосезиране спрямо двете предходни години е съответно 62,4% и 70,7%.

С образуване на ДП са решени общо 52 532 (51 060; 55 144) преписки. С отказ да се образува досъдебно производство са решени 115 120 (122 185; 93 420) преписки, чийто голям брой потвърждава повтарящия се и в предходните годишни доклади извод, че прокуратурата е сериозно ангажирана с въпроси извън компетентността ѝ – гражданскоправни спорове, административни нарушения, битови или междуличностни проблеми.

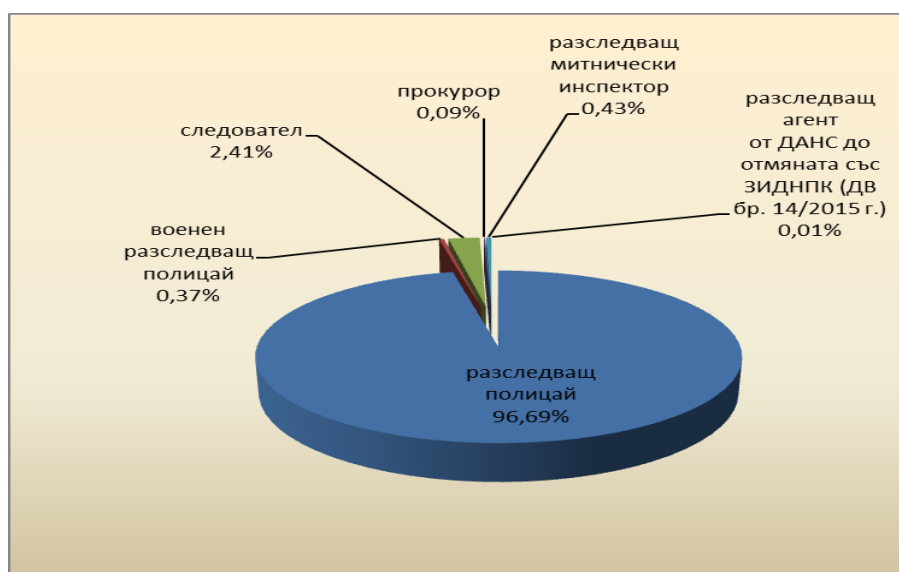
По сигнали на контролни органи в прокуратурата са наблюдавани общо 2 002 (1 798, 1 965) преписки, като образуваните по тях досъдебни производства съставляват 1,2% от всички образувани ДП. Малък е броят на образуваните дела по сигнали на ДНСК, АДФИ, Сметната палата и Агенцията за следприватизационен контрол.

Инстанционен контрол по преписки и досъдебни производства

Решенията от апелативните и окръжните прокуратури инстанционни преписки са 19 489 (19 122; 22 650), а от ВКП – 1 292 (992; 647). При инстанционния контрол са потвърдени 11 328 прокурорски акта (54,5%) и 3 230 (15,5%) са отменени изцяло. Останалите 30% съставляват частично потвърдени или частично отменени актове, както и произнасяния по подследственост, по самоотводи и др.

Новообразувани дела

Налице е тенденция на намаляване на броя на новообразуваните досъдебни производства - общо 121 541 за 2015 г. (123 751; 132 860). Относителният им дял по видове разследващи органи, е илюстриран на следващата графика.



Фиг. 3. Относителен дял на новообразуваните дела по видове разследващи органи

Най-голям е делът на новообразуваните досъдебни производства, разследвани от разследващи полицаи в МВР – 106 168 и от военен разследващ полицаи в МО - 301. Броят на новообразуваните разследвания, водени от следователи е 2 598. Възобновени и нововъзложени на следовател от окръжен прокурор са 1 732 дела, като НСЛС е разследвала 398. Разследващите митнически инспектори са работили по 458 новообразувани производства. По 10 новообразувани дела разследването е проведено от разследващите агенти в ДАНС. От прокурор са разследвани 101 новообразувани производства.

Незабавни производства и бързи производства

Новообразуваните незабавни производства са 2 144 (2 302; 1 799) и съставляват 1,8% от всички новообразувани дела.

През 2015 г. прокурорите са наблюдавали 13 385 (14 125; 11 773) бързи производства. Новообразуваните са 13 229 (13 885; 11 625) и съставляват 10,9% от всички новообразувани дела.

Общо приложението на ускорените форми на разследване, които са пряко свързани с постигане на бързина в наказателното правораздаване е разширено до 12,7% от провежданите разследвания, което има положителен ефект не само във връзка със срочността, така и по отношение на генералната превенция.

Приключени досъдебни производства и срочност на разследването

През 2015 г. намалява абсолютният брой на ДП с приключено разследване – 130 660 дела (139 153; 145 891).

Запазва се устойчива тенденцията на висок дял приключили в законовите срокове разследвания - 99,9% (при 99,5% за 2014 г. и 99,6% за 2013 г.). В законоустановените срокове разследването е приключило по 130 539 ДП, а извън тях 121 дела (като най-голям е техният брой за СРП – 39, ОП Варна – 33 и РП Варна – 24). Необходимо е обаче да се посочи, че за СРП просрочените дела са намалели три пъти в сравнение с предходните периоди (121; 181).

Положително се оценява фактът, че в сериозно натоварени по показателя „общ брой наблюдавани ДП от един прокурор“ окръжни (ОП София, Хасково, Пловдив, Разград и Сливен) и районни прокуратури (Несебър, Бяла Слатина, Враца, Пловдив, Хасково) няма просрочени дела.

Решени досъдебни производства

Решените от прокурор дела на производство⁶ за отчетния период са 128 893 (137 377; 142 490).

Спрени досъдебни производства

Спрените ДП запазват значителен абсолютен брой, като спрямо предходната година се отчита намаление с 8,3% (60 718; 66 214; 68 072). С преимуществен дял са спрените ДП срещу неизвестен извършител – 95,2% (95,6%; 95,4%) и е много нисък процентът на тези срещу известен извършител.

Прекратени досъдебни производства

Прекратените дела на производство (без прекратените по давност), като абсолютна стойност запазват нивото си през последните три години (31 678; 32 763; 32 357). Делът им, спрямо приключените ДП, обаче, се увеличава – 24,2% (23,5 %; 22,2%).

Положителна е тенденцията на чувствително намаляване на прекратените по давност дела – с 13,7% по-малко, спрямо 2014 г. и с 30,9% по-малко, спрямо 2013 г.

През отчетния период по реда на чл. 368-369 НПК са били прекратени общо 27 дела. В апелативните райони на АП В. Търново и АП Варна няма дела от тази категория. В района на АП Бургас е прекратено едно дело, в района на АП Пловдив – 3, в района на АП София – 19 и в района на АСП – 4.

Внесени в съда прокурорски актове

Внесените в съда дела с прокурорски актове (обвинителни актове, предложения за споразумения и постановления с предложения за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание), намаляват чувствително през

⁶ Дела на производство – неприключени от разследващ орган и нерешени от прокурор в края на предходния отчетен период и новообразуваните през настоящия отчетен период.

трите съпоставяни години (33 411; 35 524; 39 372). В същото време увеличение има в РП Костинброд, Благоевград, Несебър, Гоце Делчев, Своге, Оряхово, Пазарджик, Дулово, Радомир, както и в ОП Сливен и ОП Шумен.

В процентно съотношение, спрямо общо наблюдаваните ДП, делът им остава стабилен - 20,1%, (19,7%; 20,1%). Средният брой на внесените в съда прокурорски актове на един прокурор е 6,7 в окръжните прокуратури и 41,6 в районните.

От всички внесени в съда прокурорски актове обвинителните актове съставляват 53,6%, споразуменията – 33,4 % и предложенията по чл. 78а НК – 13,0%.

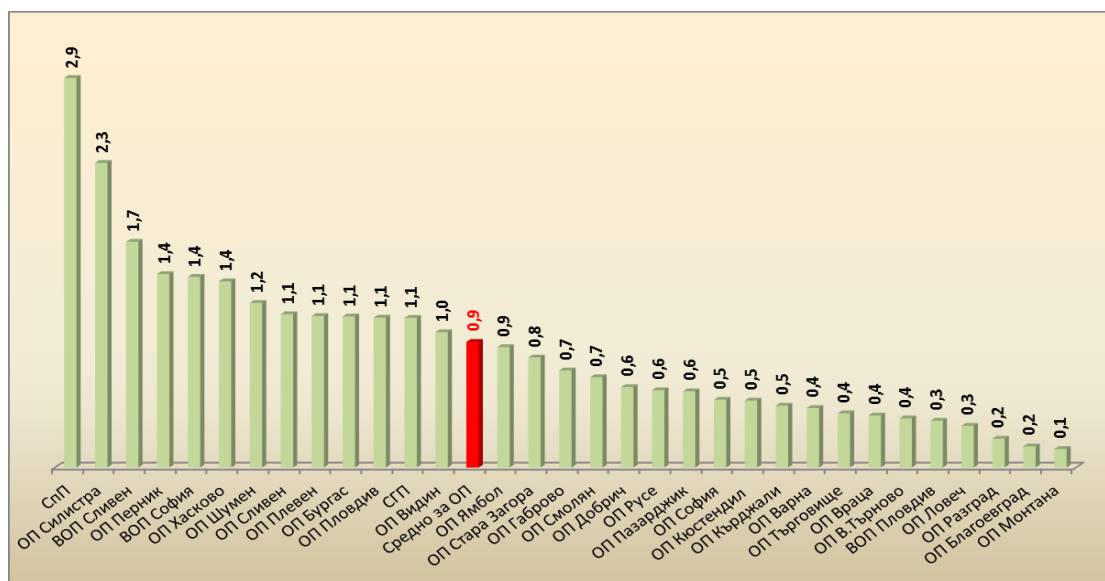
Общият брой предадени на съд лица е 38 861.

СЪДЕБНА ФАЗА

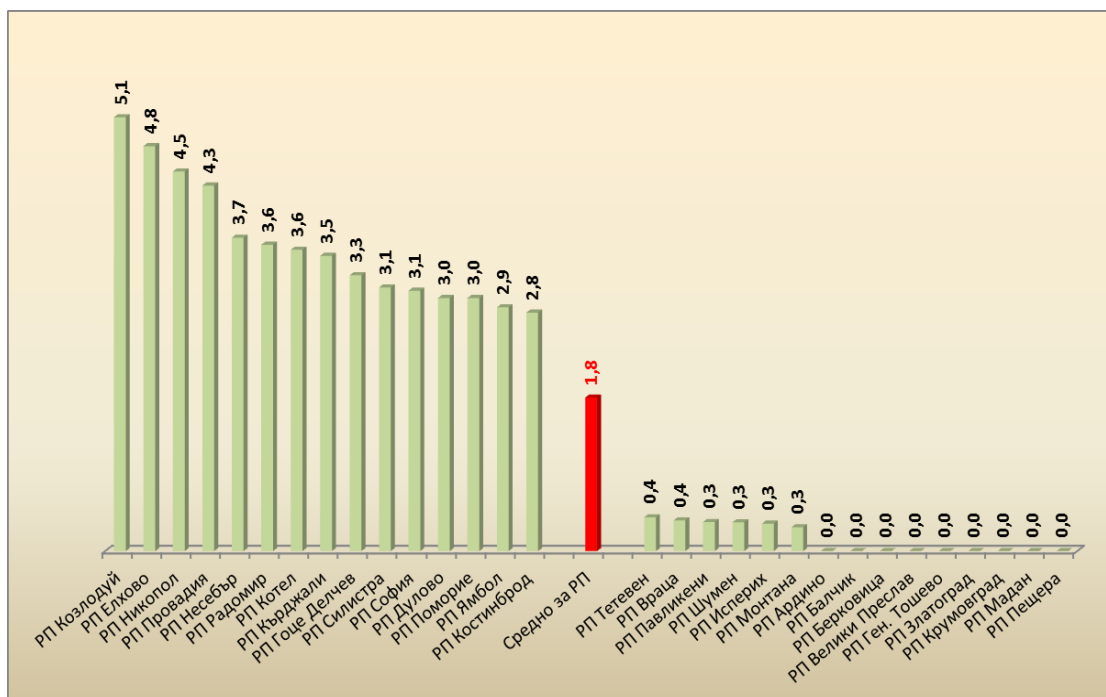
Върнати дела на прокурор

Отчита се намаляване на абсолютния брой върнати дела от съда на прокуратурата, в последните три години – 1 710 за 2015 г. (1 864; 2 004), но следва да се има предвид и тенденцията на намаляване на внесените в съда актове.

Относителният дял на върнатите, спрямо внесените актове остава постоянен – 5,1%, при 5,2% – за 2014 г. и също 5,1% – за 2013 г. Този показател е много добър като цяло за страната, но не е валиден за всички прокуратури, което най-добре се илюстрира от показателя средно върнати дела на един прокурор през годината.



Фиг. 4. Среден брой върнати дела от съда на прокуратурата – на един прокурор, в окръжните прокуратури



Фиг. 5. Среден брой върнати дела от съда на прокуратурата – на един прокурор, в районните прокуратури

Средният брой върнати на прокурор дела за окръжните прокуратури е 0,9 на прокурор, а за районните – 1,8. Сериозен е проблемът в Специализираната прокуратура (която за поредна година е с най-висок дял върнати дела), ОП Силистра и ВОП Сливен. Необходимо е административните ръководители на териториални прокуратури, отчитащи върнати дела от съд над средния брой на прокурор, да набележат конкретни мерки за преодоляване на повтарящите се слабости и пропуски. ОП Хасково и ВОП София, които през 2014 г. са били на челните места по този показател, са подобрили работата си, като особено чувствително е това при ОП Хасково.

Причини за връщане на дела на прокурора⁷

✓ Връщането на делото се дължи на допуснато на досъдебното производство отстранимо съществено нарушение на процесуални правила в хода на разследването, довело до ограничаване на процесуалните права на обвиняемия (и/или негов защитник) или пострадал (негови наследници), като развитието на делото в голяма степен е било предвидимо и е могло да бъде избегнато при прецизна работа на разследващия орган и наблюдаващия прокурор – **28,3%** от общия брой върнати на прокурорите дела.

✓ Връщането на делото се дължи на допуснато на досъдебното производство отстранимо съществено нарушение на процесуални правила, в хода на разследването, довело до ограничаване на процесуалните права на обвиняем и/или негов защитник; пострадал (негови наследници), като данните за нарушението са разкрити в съдебната фаза; преценката на съда се отклонява от доминиращата съдебна практика; разследването е водено по начин, прикриващ относима информация от прокурора; или по друга причина развитието на делото в голяма степен не е било предвидимо и трудно би могло да бъде избегнато, дори и при прецизна работа на наблюдаващия прокурор – **6,3%** от общия брой върнати на прокурорите дела.

⁷ Конкретните критерии за отчитане на причините за върнатите дела са въведени с Указания за подобряване на организацията на работа в ПРБ по наказателно-съдебния надзор, утвърдени със заповед на главния прокурор № ЛС-4133/17.12.2013 г. Те позволяват установяването на обективни и субективни фактори за връщането и извършване на анализ от страна на административните ръководители, който да послужи за предприемане на конкретни административно-организационни мерки за преодоляване на неблагоприятията.

✓ Връщането на делото се дължи на констатирани от съда пропуски при изготвянето на обвинителния акт, които са в голяма степен *очевидни и са могли да бъдат избегнати при прецизна работа на прокурора* – **34%** от общия брой върнати на прокурора дела.

✓ Връщането на делото се дължи на констатирани от съда пропуски при изготвянето на обвинителния акт, като преценката на съда се отклонява от доминиращата съдебна практика относно изискванията за съдържанието на обвинителния акт, предявява необосновани изисквания, основава се на прекален формализъм или по друга причина *трудно би могла да се предвиди, дори при прецизна работа на прокурора* – **10,2%** .

✓ Връщането на делото се дължи на констатирано от съда отсъствие на основанията по чл.78а НК при внесено предложение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание или наличие на законни пречки по чл. 381 НПК при внесено предложение за споразумение по чл. 382 НПК, което е могло/не е могло да бъде предвидено при прецизна работа на прокурора – **8,7%**.

✓ Връщането на делото се дължи на неодобreno от съда споразумение, внесено по реда на чл. 382 НПК, поради несъгласие на съда с квалификацията на деянието или с вида или размера на предложеното наказание, както и при несъгласие на прокурора или обвиняемия и неговия защитник с предложеното от съда наказание – **9%**.

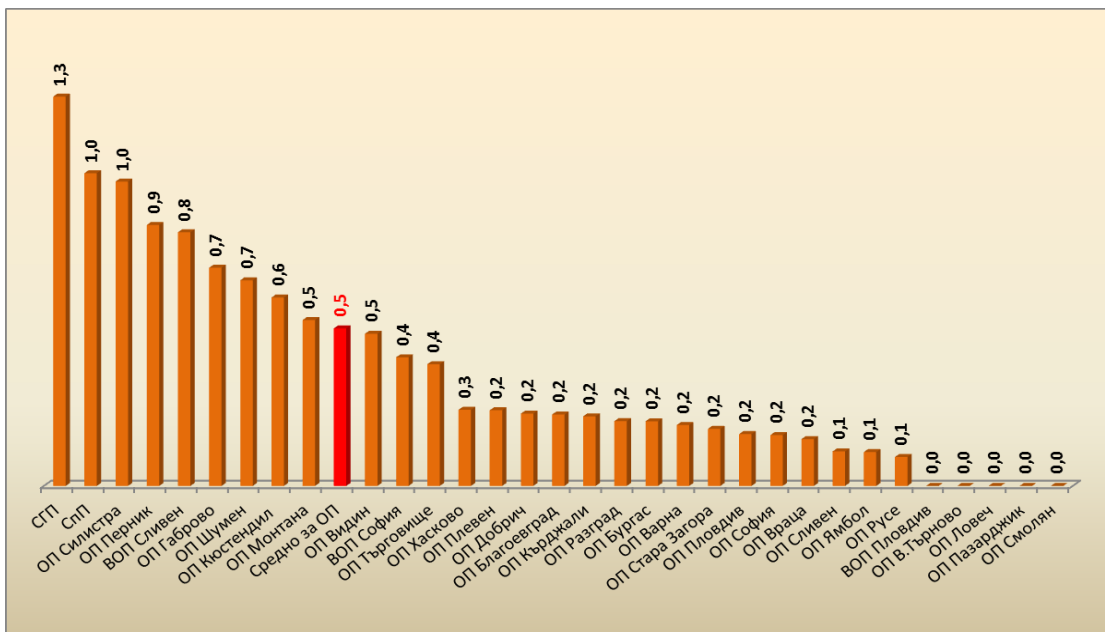
✓ Връщането на делото се дължи на неодобreno от съда споразумение, внесено по реда на чл. 382 НПК, поради невявяване на обвиняемия и неговия защитник (редовно призовани и непредставили уважителни причини за това без искане за отлагане на делото или изразили писмен отказ от вече подписаното предложение за споразумение) пред съда за одобряването му или поради отказа им да го подпишат във вида, в който е внесено – **3,5%**.

Осъдени и санкционирани лица

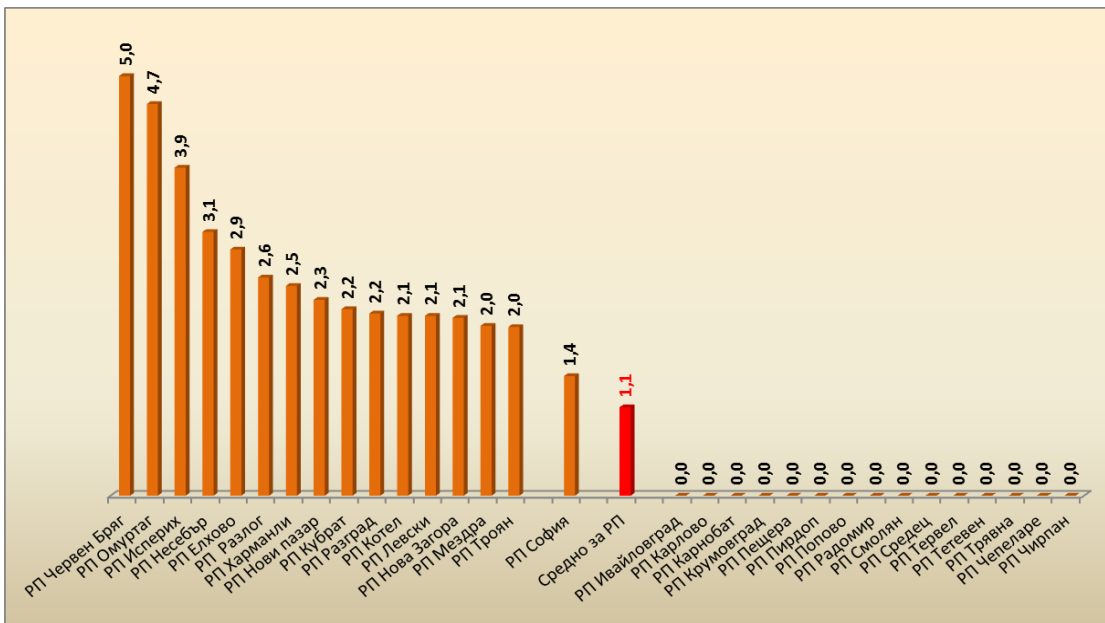
Остава трайно висок дялът на осъдените и санкционирани лица спрямо всички лица с постановен окончателен съдебен акт (осъдени, санкционирани и оправдани). За последните три отчетни години той е над 97%, при това независимо от констатираното намаление на броя на осъдените и санкционирани лица – с 11,2%, спрямо предходния период. През 2015 г., в абсолютни стойности, лицата с влезли в сила осъдителни и санкционни съдебни решения са 34 521 (38 878; 41 412).

Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт

За последните три години е налице траен дял – под 3% (2015 г. - 2,8%; 2014 г. - 2,7% и 2013 г. - 2,5%) на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт. Положителната констатация е атестат за много добра работа, но не е валидна за всички прокуратури. Това е видно и от представените данни поотделно за всяка окръжна и районна прокуратура – по критерия брой оправдани лица средно на един първоинстанционен прокурор.



Фиг. 6. Среден брой оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт – на един прокурор, в окръжните прокуратури



Фиг. 7. Среден брой оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт – на един прокурор, в районните прокуратури

Завишен е процентът на лицата с влезли в сила оправдателни присъди, спрямо всички лица с постановен окончателен съдебен акт, на окръжните прокуратури: СГП – 18,8%, ОП Перник – 18,8%, ВОП Сливен – 13,9%, ОП Монтана – 12,9%, ОП Габрово – 12,1% и др., като с изключение на СГП в другите окръжни прокуратури броят на внесените обвинителни актове не е голям. Подобрена спрямо предходната година е работата на ОП Смолян, ВОП София, ОП Кърджали и ОП Шумен. Окръжните прокуратури В. Търново, Пазарджик, Ловеч, Смолян и ВОП Пловдив нямат оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт.

Причини за постановяване на оправдателни присъди⁸

✓ Оправдателната присъда се дължи в голяма степен на *неправилно квалифициране* на деянието с обвинителния акт (обстоятелствената част на обвинителния акт и квалификацията) – **20,8%** от общия брой влезли в сила оправдателни присъди и решения.

✓ Оправдателната присъда се дължи в голяма степен на *пропуски, грешки или пасивност* при събиране на доказателствата в хода на досъдебното производство – **18,7 %** от общия брой влезли в сила оправдателни присъди и решения.

✓ Оправдателната присъда се дължи в голяма степен на *пропуски и процесуална пасивност на прокурора в съдебната фаза* или на неподаване на съответен протест – **1,6%** от общия брой влезли в сила оправдателни присъди и решения.

✓ Оправдателната присъда се дължи на събирането на *нови доказателства* в съдебната фаза, които не са могли да бъдат установени на досъдебното производство – **24,5%** от общия брой влезли в сила оправдателни присъди и решения.

✓ Оправдателната присъда се дължи на противоречива съдебна практика, промяна на доминиращата практика или други обстоятелства, свързани с тълкуването на закона, които *не компрометират тезата на прокурора*, внесъл обвинителния акт или поддържал обвинението – **34,6%** от общия брой влезли в сила оправдателни присъди и решения.

Протести

Подадените *въззивни* протести (извън тези срещу оправдателни присъди) са 1 076. От разгледаните 719 протеста са уважени 300, което е 41,7% (37,6%; 37,6%).

Срещу оправдателни присъди и решения са подадени 1 148 (1 192; 1 176) въззивни протеста. От разгледаните 417 протеста, уважените са 114, което съставлява 27,3% (26,4%; 28,0%). За последните три години е запазен относителният дял на уважените протести срещу оправдателни присъди и решения.

Подадените *касационни протести* (извън тези срещу оправдателни присъди) са 40. От разгледаните – са уважени 45,0% (41,7%; 30,0%). Срещу въззивни оправдателни присъди и решения са подадени 129 протеста. От разгледаните – уважените са 35,5% (35,4%; 33,0%).

В тригодишния период се констатира тенденция на увеличение на дела на уважените касационни протести.

Привеждане в изпълнение на присъдите

Съдът е изпратил на прокуратурата за изпълнение 20 960 присъди. Реално приведените в изпълнение (получени потвърждения за начало на изпълнението по привеждане на присъдата) са 19 605. Данните за предходните две години са: за 2014 г. – 22 739 получени и 21 585 реално приведени присъди и за 2013 г. – 25 903 получени присъди и изпълнени 24 330 присъди. Изводът е, че ежегодно реално се привеждат в изпълнение над 93% от изпратените от съдилищата присъди и е налице много добро взаимодействие между прокуратурата и органите по изпълнение на наказанията.

Дела, образувани за престъпления от особен обществен интерес (ДООИ) – организирана престъпност, корупция, престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, изпирането на пари, данъчни и други финансови престъпления, незаконен трафик на хора и наркотици.

През 2015 г., спрямо предходните две години, е налице увеличение на образуваните ДООИ – 19 516 (19 038; 15 872), незначително спрямо 2014 г. и по-сериозно, спрямо

⁸ Горепосоченото Указание за наказателно-съдебен надзор дава възможност и за детайлен анализ на причините за постановяване на оправдателни присъди.

2013 г. Въпреки това, намаляват броят на внесените в съд прокурорски актове – 4 600 (4 828; 4 855) и броят на обвиняемите лица – 5 793 (5 907; 5 918).

Оправданите с влязла в сила присъда лица, спрямо всички лица с постановен окончателен съдебен акт съставляват 4,7% (3,9% за 2014 г. и 4,2% за 2013 г.), т.е.налице е ръст спрямо предходните две години.

Особено чувствителен е той по делата за организирана престъпност – 21,1% (при 3,6%; 7,6%), като в абсолютни цифри оправданите с влязъл в сила съдебен акт са 14 при 58 осъдени. Чувствителен е ръстът и при корупционните престъпления – 25,3% (15,5%; 25,8%), като в абсолютни цифри оправданите лица са 79 при 312 осъдени в влязъл в сила съдебен акт – най-много оправдани лица отчита СГП (32).

Подробни данни за образуването, движението и резултатите по делата от особен обществен интерес се съдържат в Приложения № 10, № 11 и № 12. Отделен анализ на установените проблеми и конкретни решения за повишаване на ефективността в противодействието им е направен в Раздел втори, т. III от доклада.

Възобновяване на наказателни производства

Главният прокурор е внесъл във ВКС 113 (94;107) искания за възобновяване на наказателни дела по чл. 422, ал. 1, т. 4-6 НПК. От тях, уважените са 75 (86,2% от общо разгледаните), неуважените – 12, а неразгледани са 26. По пет влезли в сила осъдителни решения на ЕСПЧ не са констатирани основания за изготвяне на искане за възобновяване на наказателните дела.

Международно правно сътрудничество

През 2015 г. прокурорите са изпратили 1 078 молби за правна помощ и са издали 311 европейски заповеди за арест (ЕЗА). Получили са за изпълнение от други държави 1 944 молби за правна помощ и 195 ЕЗА.

Извършени са 11 екстрадиции на чуждестранни осъдени лица и 39 на български граждани. Чрез механизма на трансфер са получени 54 наказателни производства, а трансфер на наказателно производство в друга държава е осъществено в 6 случая.

Отговорност на прокуратурата по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ)

През отчетната година относително се запазва броят на лицата, осъдили прокуратурата по ЗОДОВ – 308 (298; 280). По образуваните производства на основание чл. 2 ЗОДОВ, в сила са влезли 300 (306; 217) осъдителни решения срещу прокуратурата. С оглед на тази тенденция за пореден път ръководството на ПРБ изисква от административните ръководители да вземат по-ефективни мерки за стриктното спазване на законно регламентираната срочност по делата.

ОСНОВНИ ТЕНДЕНЦИИ

За всички наказателни производства

- ✓ Намалява броят на наблюдаваните и новообразуваните производства.
- ✓ Намалява броят на внесените в съда прокурорски актове.
- ✓ Намаляват предадените на съд лица.
- ✓ Запазва се нисък делът на върнатите дела, спрямо внесените в съда прокурорски актове.
- ✓ Запазва се високият относителен дял на осъдените и санкционирани лица спрямо всички лица с влязъл в сила съдебен акт (осъдителен или оправдателен).
- ✓ Запазва се ниското ниво на дела на оправданите лица, с влязъл в сила съдебен акт, спрямо всички лица с произнесено от съда окончателно решение (осъдителен или оправдателен съдебен акт).

За делата от особен обществен интерес

- ✓ Трайно нараства броят на наблюдаваните производства.
- ✓ Броят на внесените в съда прокурорски актове през 2015 г., съотнесен към предходните две години, се запазва сравнително постоянен.
- ✓ Сравнително постоянен остава и броят на предадените на съд лица през 2015 г., спрямо предходните две години.
- ✓ Относителният дял на върнатите от съда дела за престъпления от особен обществен интерес, спрямо внесените в съда прокурорски актове в последните две години е значително по-висок от този през 2013 г.
- ✓ Нараства относителният дял на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо всички лица с постановен окончателен съдебен акт.

Изводи

- ✓ Намаляването на наблюдаваните производства има по-скоро криминологично обяснение, включително е и функция от дейността на компетентните органи по регистриране и разкриване на престъпленията, както и в зависимост от предпоставките за изключване на наказателната отговорност по дела от общ характер (чл. 24 НПК).
- ✓ Въпреки констатирания ръст на преписки, образувани по сигнали на контролни органи, активността на последните не е висока.
- ✓ Разследванията приключват в законоустановените срокове – 99,9% от приключените дела на производство.
- ✓ Добро е качеството на разследването и на прокурорската дейност по обосноваване на актовете и обвиненията пред съда. Този извод се прави въз основа на данните за трайно установения за последните три години нисък дял на върнатите от съда на прокуратурата дела 5,1% (5,2%; 5,1%), както и от високия дял на осъдените с влязъл в сила съдебен акт лица 97,2% (97,3%; 97,5%).
- ✓ Резултатността по делата от особен обществен интерес се илюстрира с висок дял на осъдените лица по тази категория дела (спрямо лицата с постановен окончателен съдебен акт), който е 95,1%.
- ✓ Намаляването на общия брой наблюдавани досъдебни производства и на внесените в съда прокурорски актове, е обективна предпоставка за по-качествена и по-задълбочена работа на прокурорите.
- ✓ Анализът на причините за върнатите от съда дела, дава основание да се приеме, че при по-прецизна работа връщането е могло да бъде избегнато – най-голям е дялът на върнатите дела поради пропуски при изготвянето на обвинителния акт (34%) и при допуснати в досъдебното производство съществено процесуално нарушение, което е било предвидимо (28,3%).
- ✓ Върнати от съда на прокуратурата са 95 дела за корупционни престъпления (19,6% от внесените прокурорски актове), както и 44 дела (32,8%), свързани с организирана престъпност.
- ✓ Административните ръководители на прокуратурите, в които се отчитат горепосочените неблагоприятия, както и апелативните прокурори, трябва да извършат допълнителен сериозен анализ на причините и да предприемат съответни организационни мерки.
- ✓ Аналогичен е изводът и относно броят на неуважените въззивни и касационни протести – наложително е административните ръководители да създадат организация за подобряване на работата. Мерки в тази насока вече са реализирани от апелативните прокурори на АП Пловдив и АП Бургас.
- ✓ С цел уеднаквяване на съдебната практика, следва да продължи дейността по инициране на искания за тълкувателни решения и постановления от ВКС и ВАС.

✓ Големият дял реално приведени в изпълнение присъди, спрямо получените за изпълнение, сочи на висока ефективност на упражнявания надзор за законност по отношение изпълнението на наказанията, за които е компетентна прокуратурата (доживотен затвор, лишаване от свобода, пробация, лишаване от права).

✓ В сравнение с предходната година, броят на уведомленията, изпратени от прокуратурите до Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ), е нараснал с 26,4%, а спрямо 2013 г. – с 8,5%.

✓ Създаването от страна на административните ръководители на правилна организация на работа е безспорно условие за ефективност, но най-сериозен фактор за постигане на добри резултати са самите магистрати, тяхната професионална компетентност, мотивираност и отговорност.

2. Необходими мерки и законодателни промени

2.1. Проблеми и предложения

Констатираните от прокуратурите проблеми и направените предложения за тяхното преодоляване, посочвани в предходни годишни доклади, в голямата си част съвпадат и през настоящата отчетна година.

✓ **Прекаленият формализъм на Наказателно-процесуалния кодекс**, установен вкл. и от експертите по линия на Механизма за сътрудничество и оценка и посочен в Доклада на ЕК от м. януари 2016 г.

✓ **Необходимост от Наказателен кодекс, който да е адекватен** на обществено-икономическите и социални отношения. Прокуратурата многократно е поставяла въпроса за изработване на изцяло нов НК или за сериозното обновяване на действащия НК, защото извършваните многобройни частични изменения и допълнения, от приемането му през 1968 г. насам, не допринасят за ефективна работа. Нужно е магистратите, държавните органи и гражданите да разполагат с ясна, последователна и непротиворечива материалноправна нормативна база.

✓ **Осигуряване на достойни условия на труд на магистратите и служителите.** В XXI в. да се поставя въпросът за недостатъчен и нефункционален сграден фонд на отделни звена от прокурорската институция, е повече от тревожно (РП Несебър, ОП и РП Варна, ОП Добрич, РП Каварна и Шумен, ОП и РП В.Търново, РП Дряново и Троян, ОП и РП Пазарджик, РП Казанлък, РП Чирпан и Панагюрище, РП Петрич, Белоградчик, Мездра и Кюстендил). Горното означава, че държавата, която чрез своите органи има за задача да утвърждава законността, все още не е създала изцяло условия за изпълнение на служебни задължения, чийто резултат и качество определят авторитета на държавната власт. Липсата на работна площ и съвременна техника поставят магистратите и служителите в неприемливи работни условия, при това при завишени изисквания и очаквания към тяхната дейност.

✓ **Липсата на достатъчен ресурс от експертни кадри** и нерешените въпроси, свързани с финансовото оценяване и заплащане на труда на вещите лица, пречат приключването на делата в разумни срокове и с необходимото качество. Проблем е и натовареността на експертите от ИКТ на МВР и НИКК на МВР, тъй като за повечето от делата, по които са им възложени експертизи, няма друга алтернатива за изготвянето на експертните заключения от никое друго ведомство в държавата.

✓ **Различната натовареност в системата на прокуратурата** продължава да е съществен проблем, който към момента се решава само посредством управленски действия - искания до ВСС за преразпределяне на зает и свободен щат и използване на института на командироване по ЗСВ.

✓ Продължава да е проблем **забавата от някои държави при изпълнението на молби за международна правна помощ** (продължителни периоди от време, понякога и

години). Това е обективна пречка за приключване на делата, която налага периодично удължаване на срока на разследване, при неяснота, кога ще бъде изпълнена поръчката.

✓ **Необходима е задълбочена оценка на актуалната обстановка в страната, като последица от международните реалности, с оглед евентуално **разширяване компетентността на военните прокуратури.**** Повод за разсъждения в тази посока дават и негативните тенденции в развитието на средата за сигурност, които влияят върху определянето на задачите на въоръжените сили, а от там – и върху обхвата и естеството на работа на военните магистрати. Религиозният фундаментализъм и политическата дестабилизация на Близкия изток и Северна Африка подклаждат тероризма, разпространяването на радикални идеи и бежанските вълни към Европа. Силният миграционен натиск налага, Българската армия да бъде включена и в дейността по охрана на държавната ни граница. В отговор на заплахите за международната и националната сигурност, голям брой военнослужещи от Българската армия участват в многонационални формирования, в мисии и операции зад граница. Почти двойно, спрямо 2014 г., са се увеличили и провежданите съвместни многонационални и двустранни учения, с участието на български военнослужещи. Тази обстановка изисква и засилване на контрола от страна на прокуратурата, чрез който да се гарантира законосъобразното развитие на правоотношенията, свързани с изпълнението на службата във въоръжените сили и в органите за сигурност и поддържане на обществения ред. Военните съдилища и прокуратури не са ведомствени служби, а специализирани органи на съдебната власт. При съответна нужда, няма конституционна пречка да им бъдат предоставени правомощия и по дела за престъпления, извършени от служители на МВР, ДАНС, ГДО и ГДИН при МП, което би се отразило положително и върху спазването на служебната дисциплина.

✓ **Качеството на провежданите разследвания трябва да се повиши.** Освен необходимостта от текущи обучения следва да се посочи, че ЗМВР и подзаконовите актове по прилагането му не поставят достатъчно високи изисквания към лицата, кандидатстващи за заемане на длъжност младши и старши разследващ полицай в МВР - няма изискване за завършено висше образование по специалността „Право“ и придобита професионална квалификация „юрист“. Отново трябва да се подчертае – в допълнение към вече изложеното относно недостатъчния експертен потенциал на МВР, че основен фактор, затрудняващ качествено провеждане на разследванията, е недостигът и неравномерното разпределение на квалифицирани специалисти, на които да се разчита за изготвяне на експертизи по наказателни дела. Казаното важи с особена острота за съдебномедицинските експертизи.

✓ Във връзка с процеса по правоприлагане **се констатира недостатъчно добро взаимодействие между МВР и МФ** относно: реда за ползване на арестните помещения на МВР, когато разследващите митнически инспектори задържат лица на основание чл. 16а от ЗМ; обменът на информация по досъдебни производства от МВР към МФ, по искане на МФ, относно съдимостта и висящите дела на заподозрените и обвиняемите по досъдебни производства, водени от разследващи митнически инспектори; процесът по изготвяне на криминалистически регистрации на обвиняемите лица по митнически разследвания. Добре ще е обменът на информация между МВР и МФ да се регламентира с инструкция, която да уреди взаимодействието между тях.

✓ **Повишаването на професионализма и мотивираността на прокурорите, следователите и съдебните служители** за изпълнение на дейността с максимално високо качество е задача, която трябва да стои пред всеки административен ръководител и самостоятелно в личен професионален план пред всеки магистрат. Специализацията на разследващите органи и прокурорите, с оглед по-качественото и срочно разследване на особено специфични престъпни деяния, корупция, данъчни и финансови престъпления и свързаните с организираната престъпност, е ключов фактор за повишаване на ефективността в противодействието на престъпността.

2.2. Необходими мерки и законодателни промени

Прокурорите продължават да считат, че са необходими сериозни промени в НК и НПК и дори изработването на изцяло нови – материален и процесуален, наказателни кодекси. Към предвидените в началото на 2016 г. предложения за изменения и допълнения на Наказателния и Наказателно-процесуалния кодекси, очакването им е, че те ще решат само част от проблемите, произтичащи от законодателството.

Обобщаването на направените в годишните доклади на прокуратурите законодателни предложения насочва към следните конкретни текстове.

По отношение на НК

Степента на очакванията към законодателя за промени в НК варират от цялостна ревизия на Особената част на НК, която да даде адекватен и съвременен отговор на новите общественно-политически и социални реалности, през промени в конкретни текстове, създаващи неоправдани проблеми при тяхното прилагане, до декриминализация на състави, доказали през годините своята несъстоятелност.

В тази връзка от териториалните прокуратури се правят следните предложения:

✓ ревизиране в насока на декриминализация на състави⁹ и като алтернатива – замяна на наказателната отговорност по тези състави с административнонаказателна, а за някои от тях – с преследването им по частноправен ред.

✓ предвиждане на възможност за прилагане на чл. 55 НК по отношение на подсъдими, които са допринесли съществено не само за разкриване и доказване на престъпленията, за които са им повдигнати обвинения по конкретно дело, но и за тежки престъпления по други дела. Търсене на форми на имунитет срещу свидетелстване за тежки престъпления;

✓ промяна на чл. 58а НК, с оглед определяне на справедлив размер на налаганите сравнително леки наказания, при провеждане на съкратеното съдебно следствие. При сега действащата уредба със задължителното прилагане на текста за редукция с 1/3 на наказанието се създава неоправдана привилегия за извършителите на тежки престъпления, без те да допринасят за по-бързото приключване на предварителното разследване и за разкриването на истината, като дори често затрудняват разследването. Наред с това, при съкратеното съдебно следствие не се защитават в достатъчна степен интересите на пострадалите, така както при споразумението, при което се изисква възстановяване на имуществените вреди, причинени с престъплението. Алтернативно – редукцията на наказанието по чл. 58а, ал. 1 НК да не е с 1/3, а по-малка или в определени параметри, в които съдът я определя при всеки конкретен случай;

✓ ревизия на разпоредбите на чл. 67, ал. 2 НК и съответно на чл. 381, ал. 5, т. 4 НПК, чрез която да се преодолее липсата на законов регламент за реда, по който да се възложи възпитателната работа в случаите на условно осъждане¹⁰.

✓ да се определят квалифициращите термини, като „големи размери”, „особено големи размери”, „значителни щети”, „значителни вреди” в чл. 93 НК;

✓ разширяване на приложното поле на чл. 218б, ал. 1 НК, като в обхвата му се включи и престъплението по чл. 216 НК;

✓ създаването на нови престъпни състави в Глава осма от Особената част на НК, в раздел IV „Подкуп“, чрез които да бъдат включени лица, упражняващи медицинска професия или дейност, тъй като квалифицирането на поведението на тези лица по чл. 225б и чл. 225в НК (т.нар. „подкуп в частния сектор“), не може да осигури адекватна намеса и защита на обществото от страна на държавата при налагане на наказателната репресия;

⁹ Напр. чл. 141, ал. 1, чл. 182, ал. 1 и 2, чл. 183, чл. 207, чл. 217, чл. 231, чл. 232, чл. 235, ал. 1, чл. 236, чл. 272, чл. 293а, чл. 296, ал. 1, чл. 323, чл. 323а, чл. 324, ал. 1, чл. 327, чл. 329 и чл. 343, ал. 1, б. „а”, чл. 343б, чл. 345, чл. 353, чл. 353г, чл. 353д и чл. 380–386 НК.

¹⁰ Отсъства законът, към който препраща разпоредбата на чл. 67, ал.6 НК.

- ✓ субект на престъплението по чл. 255а НК да бъде и продаващият дяловете си в задлъжняло търговско дружество;
- ✓ изменение на разпоредбата на чл. 281 НК, което да предвижда извършване на престъплението и при условията на евентуален умисъл;
- ✓ промяна на съдържанието на чл. 282 НК и следващите, в насока включването на по-голям кръг субекти на тези престъпления и премахване на специалната цел, каквато е уредбата при военните длъжностни престъпления (чл. 387 НК);
- ✓ изменение на чл. 321 НК, като в ал. 4 отпадне изразът „...преди да е извършено от него престъпление“ и се добави текстът „...и това разкриване да е улеснило съществено доказването на престъплението“. Да се прецени необходимостта от въвеждане на института на „сътруднически обвиняем“. Тази фигура съществува във всички съвременни развити европейски правни системи и се използва като основен способ за доказване на престъпления, извършени от ОПГ, тъй като най-добрите свидетели са самите членове на групите. Ако им бъде предложено отпадане на наказуемостта за извършеното от тях престъпление, те ще са мотивирани да разкрият всичко, което знаят за действията на групата.
- ✓ възстановяване на старата редакция на чл. 371, б. „в“ НК (ДВ, бр. 27/2009 г.), тъй като с изменението в чл. 371, б. „в“ НК, направено с § 34 от ПЗРЗМВР (ДВ, бр. 53/ 2014 г.) ненужно е стеснено приложното поле на разпоредбата.
- ✓ продължават да се наблюдават практически проблеми при вземането предвид на влезли в сила присъди, постановени от съдебните власти на държави – членки на ЕС. Проследявайки законодателната дейност при създаването на чл. 8, ал. 2 НК (ДВ, бр. 33/2011 г., в сила от 27.05.2011 г.), е безспорно, че посочената норма е въведена с цел транспониране на Рамково решение 2008/675/ПВР на Съвета от 24 юли 2008 г. (РР) за вземане предвид на присъдите, постановени в държавите членки на ЕС в хода на образувани наказателни производства. В член 4 на РР е посочено, че то заменя чл. 56 от Европейската конвенция на Съвета на Европа за международно признаване на присъди, в сила за Р България от 01.07.2004 г. Рамковото решение е транспонирано в материалноправен аспект със ЗИДНК от 2011 г. С цел изпълнение в пълен обем на рамковото решение е необходимо да се доразвие и нормативната процесуална уредба, с приемане на съответната правна норма в НПК.

По отношение на НПК

Очакванията на прокурорите са за цялостно реформиране на НПК, което да ограничи формализма при събирането и проверката на доказателствата, ускоряване на наказателния процес и постигане на баланс между правата на извършителя и пострадалия.

А. Предложения на прокуратурите с обща компетентност:

- ✓ отмяна на ал. 7 на чл. 234 НПК, съгласно която действия по разследването, извършени извън сроковете по ал. 1–3 на същия текст, не поражда правни последици, а събраните доказателства не могат да се ползват пред съда при постановяване на присъдата;
- ✓ възстановяване на отменената със ЗИДНПК (ДВ, бр. 32/2010 г.), разпоредба на чл. 244, ал. 4 НПК: „При възобновяването на спряно наказателно производство разследването се извършва в сроковете по чл. 234“, с цел облекчаване работата на наблюдаващите прокурори във връзка и с изготвяните искания за удължаване на срока;
- ✓ промяна на текстовете в НПК, свързана с осигуряване на възможност да се протестира определенията на съда по чл. 378, ал. 3, изр. 2 НПК, както и разпорежданията на съда по чл. 249, ал. 1, във вр. с чл. 248, ал. 2, т. 1 НПК, за прекратяване на съдебното производство, когато съдът, в който е образувано производството, пред първата инстанция приеме, че делото не му е подсъдно;
- ✓ отпадане на възможността за прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурора за отстраняване на допуснати процесуални нарушения на

досъдебното производство, констатирани след даване ход на делото (по време на съдебното следствие или от въззивния съд) – чрез ревизия на чл. 288 НПК и чл. 335 НПК.

✓ определяне на срок за извършване на разследването при прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурора за отстраняване на допуснатите нарушения по реда на чл. 249, ал. 2, чл. 288, т. 1, чл. 377 и чл. 335, ал. 1 НПК и предвиждане на възможност за удължаване на срока в случаите на фактическа и правна сложност.

✓ допълване на разпоредбата на чл. 281, ал. 4 НПК, чрез въвеждане на възможност за прочитане показанията на свидетел, дадени на досъдебното производство, когато не може да бъде намерен, за да бъде призован, или е починал;

✓ да се предвиди в НПК изрична възможност за отстраняване на „явна фактическа грешка” или „техническа грешка” в обвинителния акт, тъй като често такива грешки стават причина за връщането на множество дела на прокуратурата за отстраняване на допуснатата грешка чрез своеобразен препис на обвинителния акт, в който само се поправя допуснатата грешка. Би могло да се предвиди кратък, например 7-дневен срок, за отстраняване на явните фактически грешки, или това да може да се направи и по време на разпоредителното заседание с изрично становище на страните в тази насока;

✓ да се промени чл. 319, ал. 1 НПК, като се предвиди 15-дневен срок за протестиране след изготвяне и запознаване с мотивите към присъдата, когато мотивите се изготвят след обявяването на присъдата. Сега, на практика, протестите се подават двукратно, тъй като доводите в тях се развиват едва след изготвяне на мотивите;

✓ да се изключи ръководството и надзора на прокурора над досъдебните производства срещу неизвестен извършител - по подобие на процесуалноправните системи на голяма част от държавите – членки на ЕС, би могло и у нас делата да се докладват в прокуратурата едва след разкриване на извършителя на престъплението;

✓ да се предвиди законова възможност за протестиране или обжалване на акта на съда по чл. 335 НПК, с цел дисциплиниращо въздействие върху въззивните съдебни състави, поради наличие на случаи, в които със спорни аргументи се връщат дела от въззивния съд на прокурора;

✓ да се отмени Глава двадесет и шеста от НПК или да се увеличат сроковете по чл. 368 НПК. Алтернативно – да се предвиди възможност за протестиране и обжалване на актовете на съда по чл. 369, ал. 2 и ал. 4 НПК, които съгласно действащото законодателство, са окончателни, макар че се касае за прекратяване на наказателното производство;

✓ в чл. 396, ал. 1 НПК да се възстанови подсъдността на военните съдилища за престъпления, извършени от държавни служители в структурните звена на МВР. Практиката през последните години показва неефективност при наблюдаването на преписки и дела за престъпления, извършени от тази категория лица. Отделно от това, работата по тях се забавя и затруднява от отводите, които системно се депозират от прокурорите, работещи в един съдебен район със съответните служители на МВР;

✓ промени в института на съкратеното съдебно следствие – прилагане на чл. 370–374 НПК, само ако извършителят на престъплението е съдействал активно за разкриване на обективната истина в хода на досъдебното производство и вземане на решение от съда за прилагане на съкратено съдебно следствие след изслушване на становище на прокурора, който участва в съдебното заседание.

Б. Специализираните прокуратури мотивират необходимост от конкретни промени в процесуалния ред, свързани с особеностите на специализираното правоприлагане:

✓ изменение на чл. 246 НПК в посока отпадане на ненужните формални изисквания при съставянето на обвинителните актове, непознати никъде в страните от Европа;

✓ промяна в чл. 175, ал. 4 НПК, в посока да се предвиди възможност, при разследване по дела за престъпления по чл. 321 НК и такива, извършени в изпълнение на решение и по поръчение на ОПГ, прилагането на СРС да бъде продължено до 10 месеца,

поради особености в разследването за дейността на ОПГ. По дефиниция, то е по-трудно и многопосочно, обхващащо голям кръг от лица и често за доказване на съществуването и дейността на ОПГ се разчита на дългосрочно прилагане на СРС. Забраната да бъдат прилагани СРС за повече от 6 месеца за ОПГ невинаги съответства на обществения интерес;

✓ отмяна на Глава двадесет и шеста от НПК – конкретните аргументи на АСП са свързани със спецификата на противодействието на организираната престъпност. Ударението се поставя върху фактическата и правна сложност на делата, наличието на много обвиняеми и защитници, в т. ч. и пострадали, и процесуалното шиканиране по медицински съображения, изключително с цел да се затруднява приключването на делата.

✓ относно чл. 247а, ал. 2, т. 1 НПК – насрочването на делото в разпоредително заседание следва да става по правило в едномесечен, а не в двумесечен срок от постъпването му, както е предложено, когато е образувано по обвинителен акт. По изключение, и то само за дела с фактическа и правна сложност, делото може да бъде насрочено в разпоредително заседание в двумесечен срок с разрешение на председателя на съда.

✓ нормата на чл. 175, ал. 4 НПК да се измени по следния начин: „(4) (Доп. обн. в ДВ, бр. 70/2013 г., в сила от 09.08.2013 г.) В случай на необходимост, срокът по ал. 3 може да бъде продължен по реда на чл. 174, но с не повече от четири месеца за способите – наблюдение, подслушване, проследяване, проникване, белязване и проверка на кореспонденция и компютърна информация, контролирана доставка, доверителна сделка, и до две години за разследване чрез служител под прикритие. Искането за продължаване на срока съдържа и пълно и изчерпателно посочване на резултатите, които са получени от прилагането на специалните разузнавателни средства.“;

В. Военните прокуратури предлагат чл. 396 НПК да се измени, като подсъдността на военните съдилища се разшири, обхващайки и служители от Държавната агенция „Национална сигурност“, в Министерството на вътрешните работи, в Главната дирекция „Изпълнение на наказанията“ и Главната дирекция „Охрана“ при Министерството на правосъдието, при или по повод изпълнение на службата им.

Военните магистрати подчертават, че военните правораздавателни органи са неразделна част от съдебната система на Република България, конституционно установени са и прилагат същите материални и процесуални закони, които и съдилищата и прокуратурите с обща компетентност. Затова, според тях, няма конституционна или законова пречка да им бъдат предоставени правомощия да осъществяват правораздаване и по други категории дела, извън посочените в сегашната редакция на чл. 396 НПК.

По отношение на други закони

✓ **В Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) - в чл. 72, т. 1–5 и чл. 74–75** да се даде възможност на прокурора и на разследващия орган пряко да изискват от структурите на НАП информацията, необходима им за воденото досъдебно производство.

✓ **В Закона за кредитните институции (ЗКИ) - независимо от изменението в т. 7 на ал. 6 на чл. 62** да се предвиди възможност и за разследващия орган самостоятелно да поиска от съда разкриването на сведения, съставляващи банкова тайна.

✓ **В Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР)**
- да се измени чл. 84, ал. 8 ЗМВР, като наред с молбата за правна помощ, се добави и „или друго волеизявление, направено от или чрез съответната държава-членка, въвела сигнала, в което се съдържа информация, отнасяща се до въведения сигнал, и/или потвърждение на сигнала от компетентен орган на държавата-членка, въвела сигнала, съдържащо изрично искане за връщане на вещта, вещта се връща на лицето, от което е приета или иззета в 15-дневен срок с постановление на окръжната прокуратура по местопредаването или изземването на вещта“;

- да се удължи 5-дневният срок на прокурора за произнасяне по чл. 84, ал. 8 ЗМВР, който е недостатъчен, предвид необходимостта от допълнителна кореспонденция чрез Дирекция МОС при МВР;

- да се предвиди възможност за обжалване на постановленията на окръжната прокуратура по ал. 8 на чл. 84 ЗМВР, вместо да се прилага общото правно основание по ЗСВ;

- относно статута на разследващите полицаи, ангажирани с разследването на 97% от извършените престъпления, за заемане на длъжността младши разследващ полицай – старши разследващ, да се въведе изискването за завършено висше образование „Право“ – магистър и придобита професионална квалификация „юрист“. По подобие на първоначалното обучение на младшите магистрати в Националния институт на правосъдието, законово да се уреди задължителното първоначално обучение на новоназначените разследващи полицаи в МВР.

✓ **В Закона за съдебната власт (ЗСВ)**

- да се ограничи възможността за назначаване на магистрати чрез конкурс за първоначално назначаване само до ниво районни съдилища и прокуратури;

- да се оптимизира процедурата по атестиране на магистратите, регламентирана в ЗСВ, за да се превърне същата в обективна оценка на качествата и изпълнението на задълженията на отделния магистрат, както и в основен критерий за кариерно израстване;

- да се създадат нормативни условия, прокуратурата да развие собствен експертен потенциал, с назначаване на специалисти в основни области, които да бъдат използвани при формулиране на експертни задачи и оценка на съдържанието на експертните заключения.

РАЗДЕЛ ВТОРИ

ДЕЙНОСТ НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ПРОКУРАТУРИ

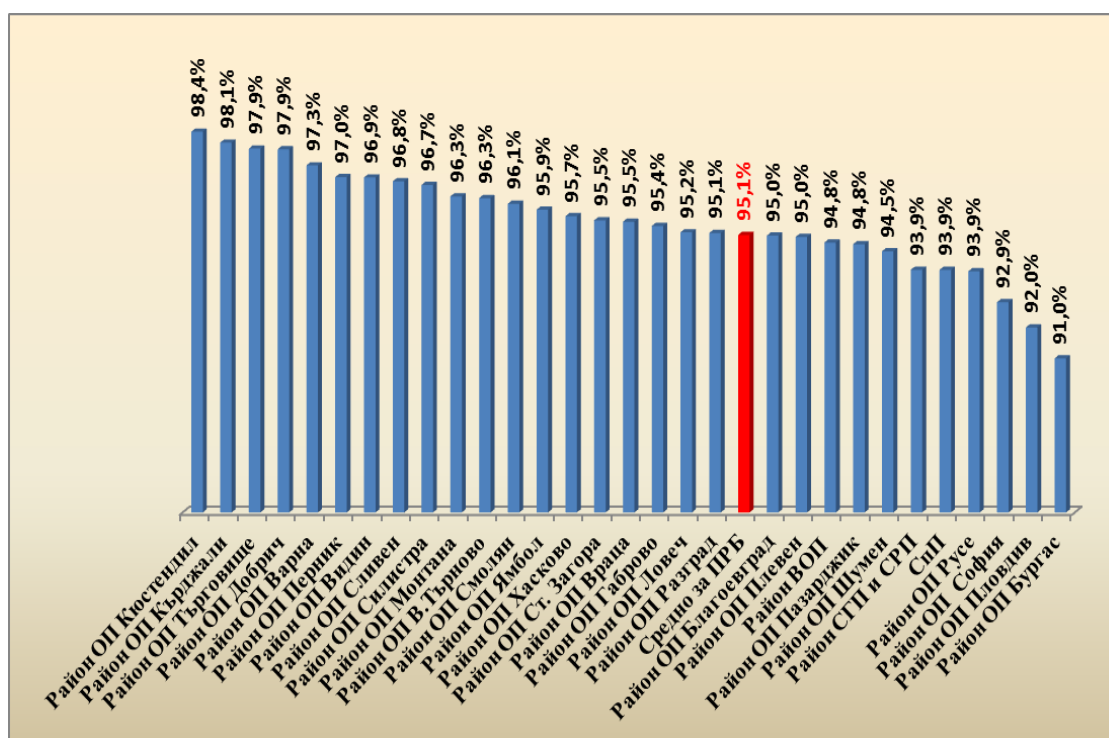
I. ДОСЪДЕБНА ФАЗА

1. Преписки

Показатели за АП, ОП и РП	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани преписки	265 124	286 786	272 663
Новообразувани преписки	237 565	236 054	236 151
Решени преписки	250 286	274 613	259 206
Решени инстанционни преписки	15 264	22 650	19 489
Съотношение на общо решени към наблюдавани преписки	94,4%	95,8%	95,1%

През 2015 г. общият брой на наблюдаваните преписки е намалял с 4,9% спрямо предходната и е по-голям с 2,8% спрямо 2013 г.

Делът на решените преписки, спрямо наблюдаваните, е 95,1% (95,8%, 94,4%), като в тригодишния период това съотношение е устойчиво и трайно високо, което сочи на много добра прокурорска работа.



Фиг. 8. Дял на решените, спрямо наблюдаваните преписки, по окръжни райони

В повечето окръжни райони той е между 95% и 97%, като най-висок е в райони с неголямо ниво на престъпност (ОП Кюстендил, ОП Кърджали и ОП Търговище). Най-нисък е делът на решените спрямо наблюдавани преписки в райони, в които се регистрират повече престъпления и преписките са с по-голяма правна и фактическа сложност (ОП Бургас, ОП Пловдив, ОП София, СГП и СпП). В същото време, в криминогенно тежък район, какъвто е

този на ОП Варна, не само ръстът, но и срочността на решените преписки е традиционно висока – решените спрямо наблюдаваните преписки са 97,3%, както и през 2014 г.

Видове решения на прокурора по преписките

Решени с *постановление за отказ* от образуване на досъдебно производство са 115 120 преписки. Броят им е намалял, спрямо предходната година с 5,8%, но е значително по-висок спрямо 2013 г. – с 23,2%.

С *постановление за образуване* на ДП от прокурор са решени 52 532 (51 060 и 55 144) преписки. Относителният им дял спрямо общия брой на решените преписки е 20,3% (18,6% и 22,0%). Наблюдава се устойчивост по този показател в тригодишния период.

Срочност на произнасяне от прокурор по решените преписки

В *едномесечен срок* прокурорите са решили 98,0% от преписките, при 96,8% за 2014 г. и 96,1% през 2013 г. Налице е тенденция на увеличение на решените в едномесечен срок преписки в тригодишния период, което сочи на много добра работа.

Териториално разпределение на преписките по апелативни райони

Тъй като делът на решените преписки в края на годината, спрямо общо наблюдаваните, е един от показателите за ефикасност на работата на прокуратурите, резултатите по апелативните райони са представени в низходящ ред.

Апелативен район	Наблюдавани преписки	Дял на решените спрямо наблюдаваните преписки	Образувани ДП
АП Варна	42 507 (46 485 и 39 872)	97% (97%; 95,7%)	7 420 (7 047; 8 034)
ВоАП	5 340 (4 205 и 4 284)	95,2% (96,6%;97,2%)	296 (165;433)
АП В.Търново	35 573 (38 267 и 35 346)	95,1% (95,9%;94,0%)	7 339 (7 123;7 648)
АП Пловдив	43 172 (42 710 и 40 634)	94,9% (95,2%; 94,9%)	10 416 (10 348;11 169)
АП София	112 620 (121 784 и 14 220)	94,9% (95,4%; 93,3%)	21 999 (21 787;23 004)
АП Бургас	32 731 (32 713 и 30 263)	93,5% (95,9%; 96,2%)	5 040 (4 502;4 784)
АСП	720 (622 и 505)	83,5% (94,7%; 95,8%)	22 (88;72)

Инстанционни преписки

Решените инстанционни преписки са 19 489 (22 650 и 15 264). Спрямо предходната година, е налице намаление с 14,0%, но те са значително повече спрямо 2013 г. – с 27,7%.

През 2015 г. броят на потвърдените актове на прокуратурите е 11 102 и е намалял спрямо предходните две години (през 2014 г. са потвърдени 13 007 акта, при 12 397 за 2013 г.). Налице е намаление и при броя на отменените актове по реда на инстанционния контрол – 3 153 (през 2014 г. те са 3 328, при 3 492 за 2013). Намалението и по двата показателя се обяснява с по-малкия брой на решените инстанционни преписки.

Относителният дял на потвърдените актове, спрямо общия брой произнасяния през 2015 г., е по-нисък от този, спрямо предходните две години – 77,9% (79,6%; 78,4%), но в тригодишен период се наблюдава устойчивост на високо ниво – над 77 %.

Преписки, образувани по сигнали на контролни органи и ДА“НС“

Контролни органи	Преписки		Досъдебни производства		
	наблюдавани преписки	преписки, решени с образуване на ДП	наблюдавани ДП	прокурорски актове внесени в съда	осъдени лица с влязъл в сила съдебен акт
Сметна палата	2	0	1	0	0
Национална агенция по приходите	1009	315	1061	62	67
Агенция за държавна финансова инспекция	97	10	49	2	0
Дирекция за национален строителен контрол	16	1	2	0	0
Агенция за следприватизационен контрол	16	1	2	0	0
Агенция „Митници“	875	322	662	258	217
ДА“НС“	367	123	337	58	45

През 2015 г. в прокуратурата са наблюдавани общо 2002 (1 798; 1 965) преписки, образувани по сигнали на контролни органи¹¹.

В тригодишния период, решените преписки с постановление за образуване на ДП са около 1/3 от общия брой такива преписки. Образованите от прокурор ДП, по сигнали на контролните органи, съставляват дял от 1,2% от общия брой постановления за образуване на ДП по всички преписки. Общо по сигнали на контролните органи в съда са внесени 322 прокурорски акта и са осъдени 284 лица.

Традиционно, най-много са наблюдаваните преписки, образувани по сигнали на НАП (1 009 при 921 за 2014 г.) и на Агенция „Митници“ (875 при 713 за 2014 г.). По техни сигнали е и най-голям броят на образованите ДП (съответно 315 и 322), на внесените в съда прокурорски актове (съответно 62 и 258) и на осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт (съответно 67 и 217).

Малък е броят досъдебните производства, образувани по сигнали на: ДНСК, АДФИ, Сметната палата и Агенцията за следприватизационен контрол. В тригодишния период няма внесен в съда прокурорски акт и осъдени лица по досъдебно производство, образувано по сигнал на ДНСК. По сигнали на Сметната палата и Агенцията за следприватизационен контрол, в съда е бил внесен само по един прокурорски акт и е било

¹¹ В Прокуратурата се води статистика относно преписките и досъдебните производства, образувани по сигнали на: Сметна палата, НАП, АДФИ, ДНСК, Агенция за следприватизационен контрол и Агенция „Митници“ и ДА“НС“.

осъдено само по едно лице (за Сметната палата – през 2014 г., а за Агенцията за следприватизационен контрол – през 2013 г.).

По материали на ДАНС¹² са наблюдавани 367 преписки, по които са образувани 123 ДП. В съда са внесени 58 прокурорски акта и са осъдени 45 лица с влязъл в сила съдебен акт.

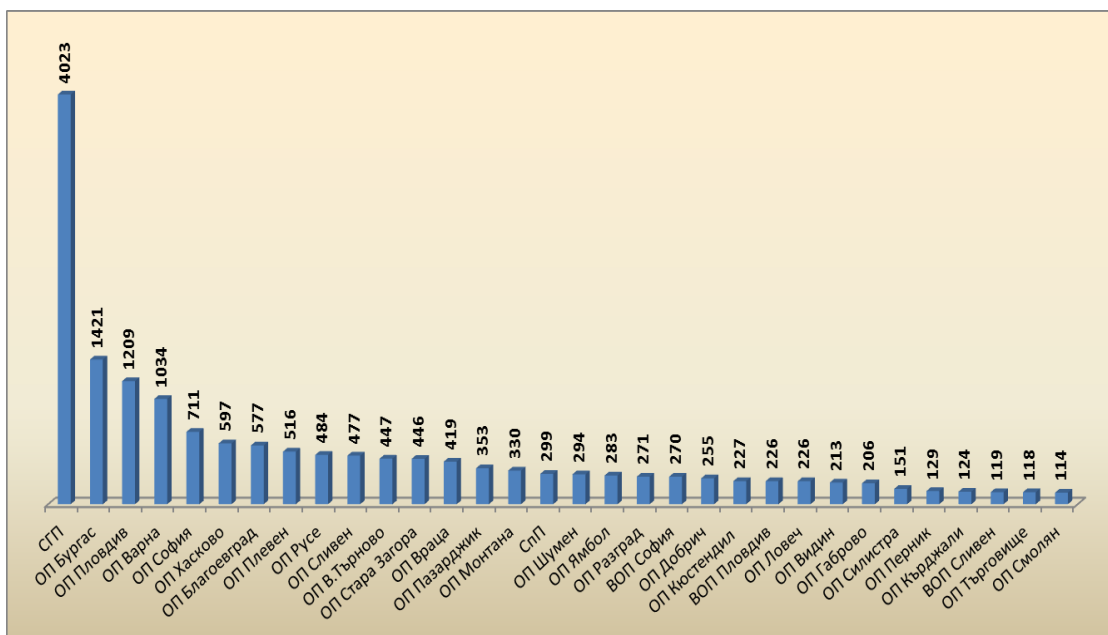
Данните сочат, че въпреки констатирания ръст на наблюдаваните преписки, образувани по сигнали на контролните органи, образуваните досъдебни производства по тях са малко, съответно много е малък и броят на внесените в съда прокурорски актове, и на осъдените лица. Получените от контролните органи сигнали продължават да страдат от непълноти относно обстоятелства, които самите те биха могли да изяснят с инструментариума, който им предоставя законът.

2. Следствен надзор

2.1. Обобщени данни по видове досъдебни производства

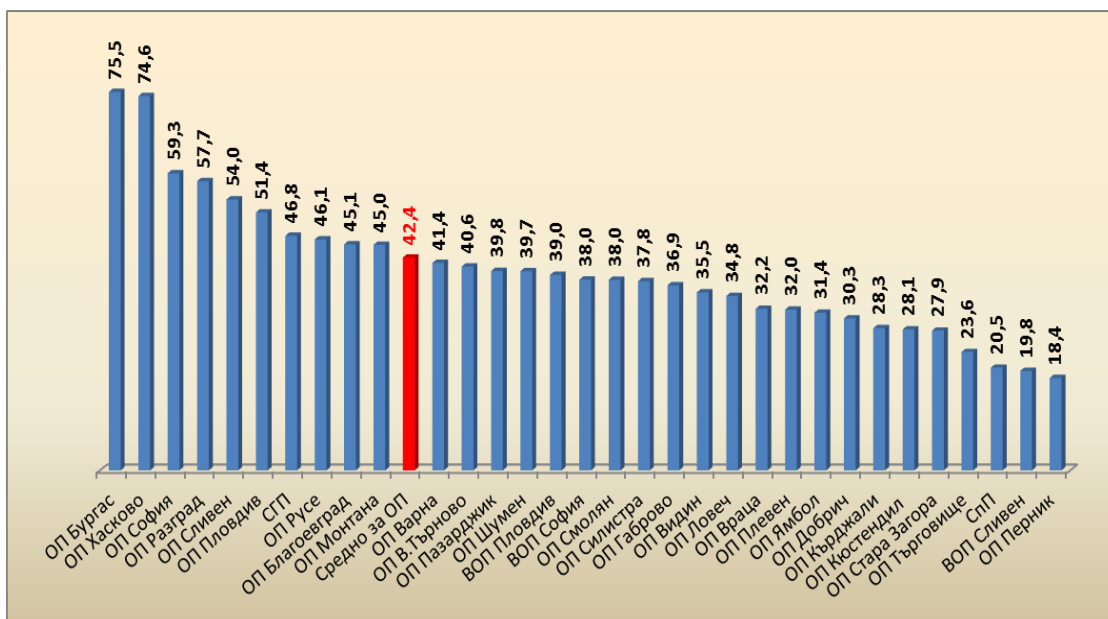
През 2015 г. прокурорите са наблюдавали общо 213 181 (222 839 и 241 153) досъдебни производства. Налице е намаление (с 4,3%, спрямо 2014 г. и с 11,6%, спрямо 2013 г.), което се дължи на по-малкия брой новообразувани дела и на общия спад на прекратените по давност дела. Без прекратените по давност, на производство са били 176001 (179 768 и 187 353) ДП, които също намаляват, спрямо предходните две години. Новообразуваните ДП са 121 541 (123 751 и 132 860) и съставляват 69,1% от общо разследваните.

В следващите графики са представени данни, както в абсолютни числа, така и като среден брой (на един прокурор) наблюдавани дела в окръжните и районните прокуратури.



Фиг. 9. Общ брой наблюдавани досъдебни производства, по окръжни прокуратури

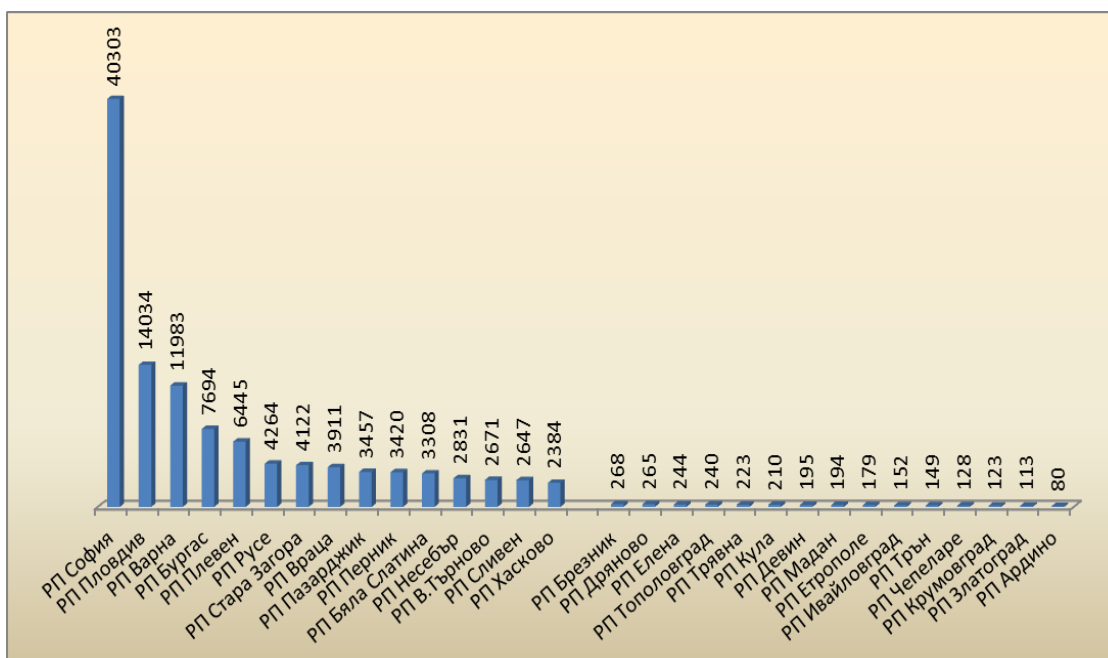
¹² Данните за ДАНС не са включени в данните за останалите контролни органи.



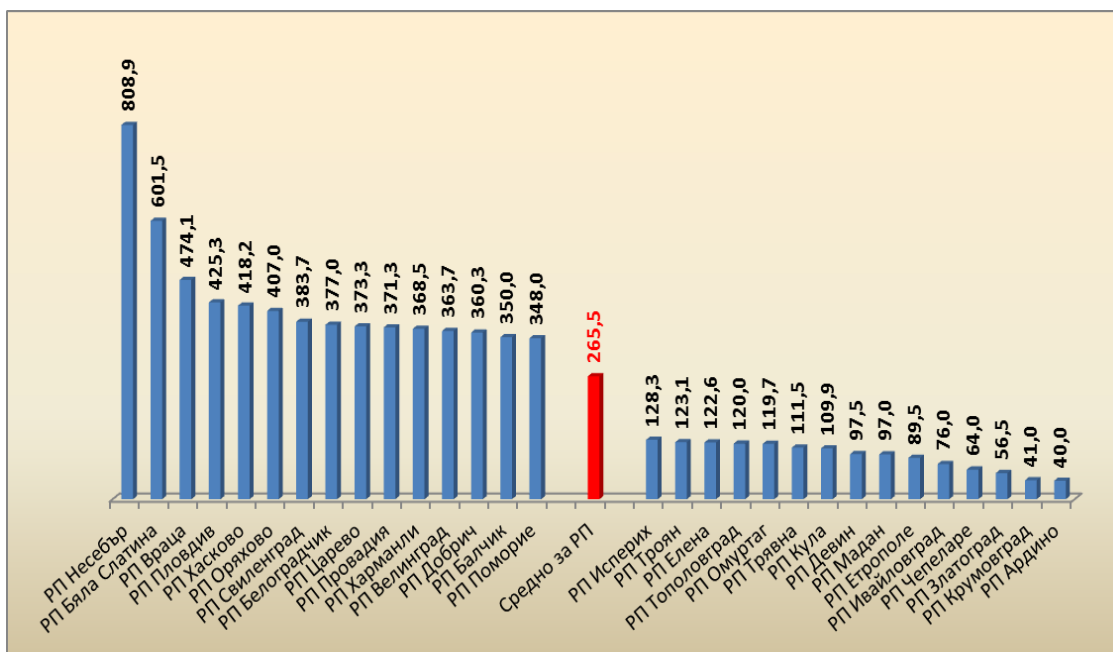
Фиг. 10. Среден брой наблюдавани досъдебни производства от един прокурор в окръжните прокуратури

От представените данни е видно, че най-голямата по район и щат окръжна прокуратура – СГП е над средното ниво за страната за окръжните прокуратури (с 46,8, при средно за ОП 42,4) по брой наблюдавани ДП на един прокурор. Преди нея са други сравнително неголеми окръжни прокуратури, като ОП Хасково, ОП Разград, ОП Сливен. Сред най-натоварените по брой наблюдавани ДП от един прокурор са и ОП София и ОП Пловдив.

С най-ниска натовареност по брой наблюдавани дела от един прокурор са окръжните прокуратури: Търговище, ВОП Сливен, Кърджали и Перник, които са и с най-малък общ брой наблюдавани дела.



Фиг. 11. Общ брой наблюдавани досъдебни производства, по районни прокуратури (петнайсетте РП с най-голям и най-малък брой наблюдавани ДП)



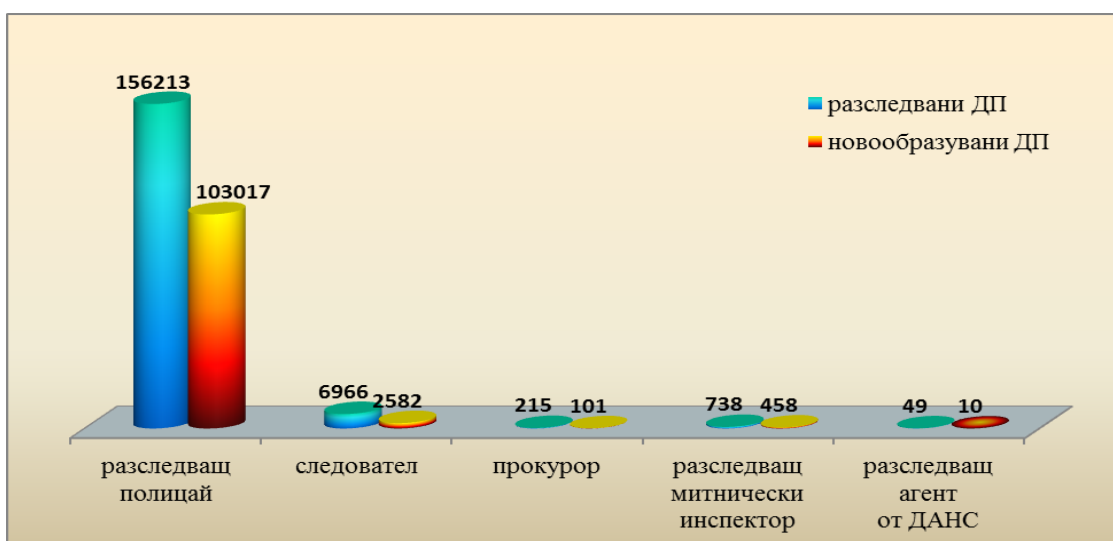
Фиг. 12. Среден брой наблюдавани досъдебни производства от един прокурор в районните прокуратури (петнайсетте РП с най-голям и най-малък брой)

Най-голямата районна прокуратура в страната – СРП, не е сред 15-те най-натоварени прокуратури по брой наблюдавани ДП от един прокурор, въпреки че е районната прокуратура с най-голям общ брой наблюдавани дела. С висока натовареност по брой наблюдавани дела от един прокурор са сравнително неголеми прокуратури като РП Несебър, РП Бяла Слатина, РП Белоградчик, РП Провадия и др.

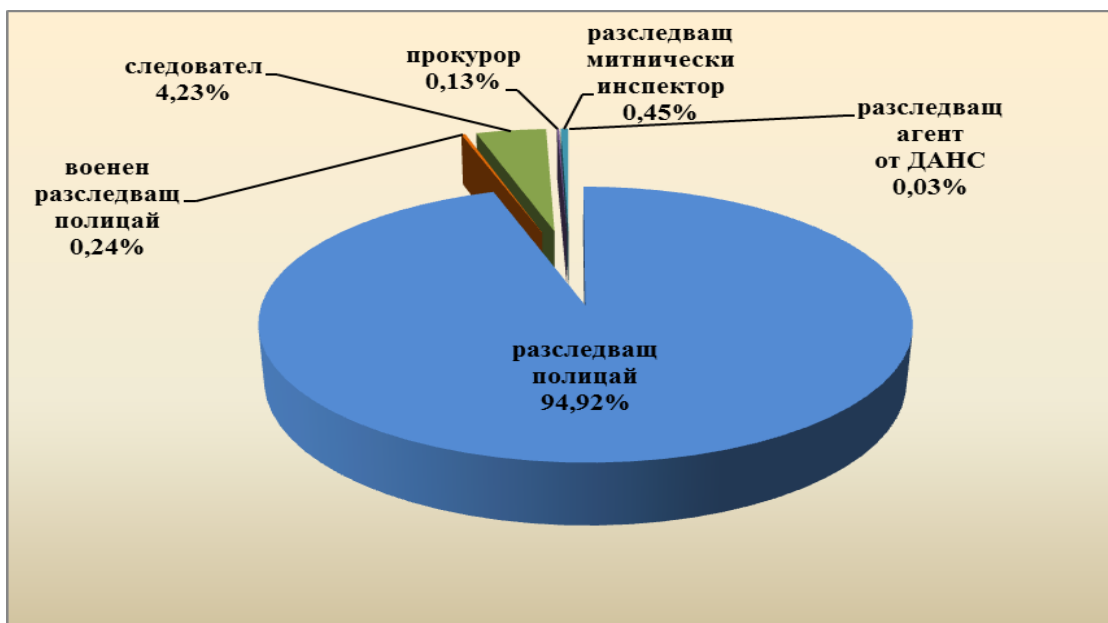
Сред най-малко натоварените по този показател са РП Ардино, Крумовград, Златоград и Чепеларе, които са и сред районните прокуратури с най-малък общ брой наблюдавани досъдебни производства.

Разследвани дела по видове разследващи органи

В графики са представени данни за разследваните ДП по видове разследващи органи и колко от тях са новообразувани.



Фиг. 13. Брой разследвани ДП и новообразуваните от тях, по видове разследващи органи



Фиг. 14. Относителен дял на наблюдаваните ДП по видове разследващи органи, спрямо общия брой наблюдавани ДП

Разследващите полицаи са основният разследващ орган на досъдебните производства. Делата, по които те работят, съставляват 94,92% от общия брой разследвани ДП.

От военни разследващи полицаи в служба „Военна полиция“ към МО са разследвани 399 (301; 666) досъдебни производства. Увеличението спрямо предходната година е с 32,6%, но спрямо 2013 г. е налице намаление с 40,1%.

Делът на разследваните от следователите дела е 4,2% от общия брой разследвани ДП. Делът на новообразуваните, разследвани от следовател дела, спрямо всички новообразувани дела, разследвани по общия ред (ДПОР), остава сравнително нисък – 2,4% (1,6%; 2,0%). Броят на наблюдаваните ДП, разследвани от следовател, нараства с 4,7%, спрямо предходната година – 6 966, при 6 653 за 2014 г. Една от причините за това е разширената компетентност на следователите, с изменението на чл. 194, ал. 1 НПК (ЗИДНПК, ДВ, бр. 42/2015 г.)

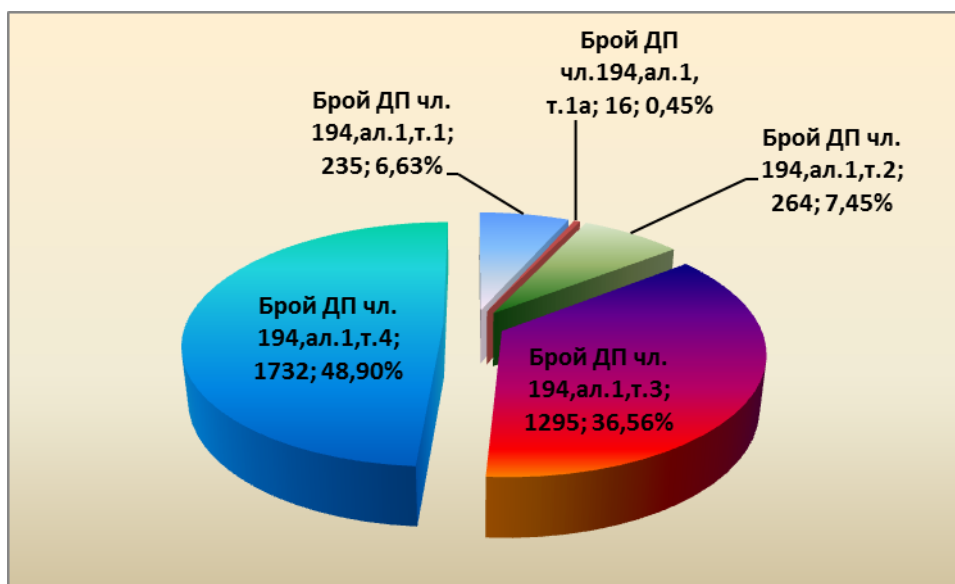
Разследваните ДП от прокурор са значително по-малко от тези, разследвани от разследващ полицай и следовател, което е функция от основното правомощие на прокурора – ръководството и надзора върху разследването, а не самото му провеждане.

Делът на ДП, разследвани от разследващ митнически инспектор, спрямо общия брой разследвани дела, също е нисък – 0,45%, което се дължи на специфичната им компетентност по чл. 194, ал. 2 НПК.

Разследваните дела от разследващите агенти в ДАНС съставляват 0,03% от общия брой разследвани дела. Този малък дял се обяснява с отмяната на чл. 194а НПК (ЗИДНПК, ДВ, бр. 14/20.02.2015 г.), с което разследващите агенти в ДАНС вече не са разследващи органи по НПК.

Възложени ДП за разследване на следователите

През 2015 г. общият брой дела, възложени на следовател от НСлС и от окръжните следствени отдели към окръжните прокуратури, по реда на чл. 194, ал. 1 НПК, е 3 542. От тях в НСлС – 70 и 3 472 в следствените отдели към ОП.



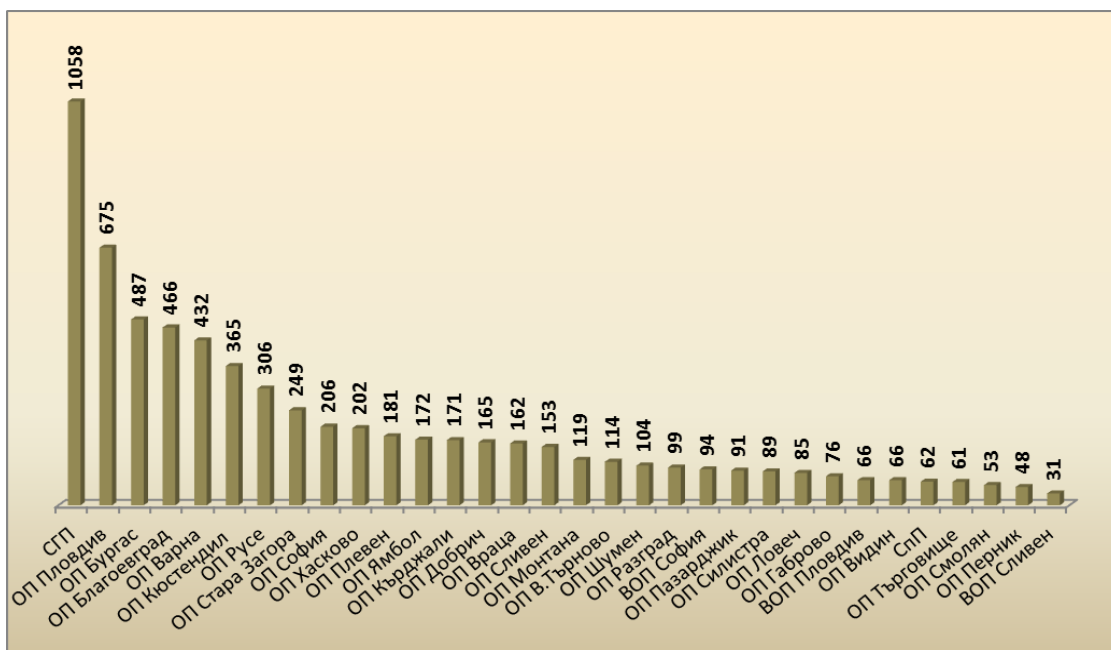
Фиг.15. Относителен дял на възложените ДП на следовател по основания (чл. 194, ал. 1, т.т. 1, 1а, 2, 3 и 4 НПК)

Общият брой възложени от окръжен прокурор дела на следователи, по реда на чл. 194, ал. 1, т. 4 НПК, е 1 732 (при 1 791 за 2014 г.) и те са почти колкото делата, възложени общо на всички останали основания – 1 810. Най-голям е броят им в следствените отдели: Пловдив – 231, Русе – 117 и Варна – 114, а най-малко в ОП Кърджали – 16, Перник – 18 и Шумен и Смолян – по 19.

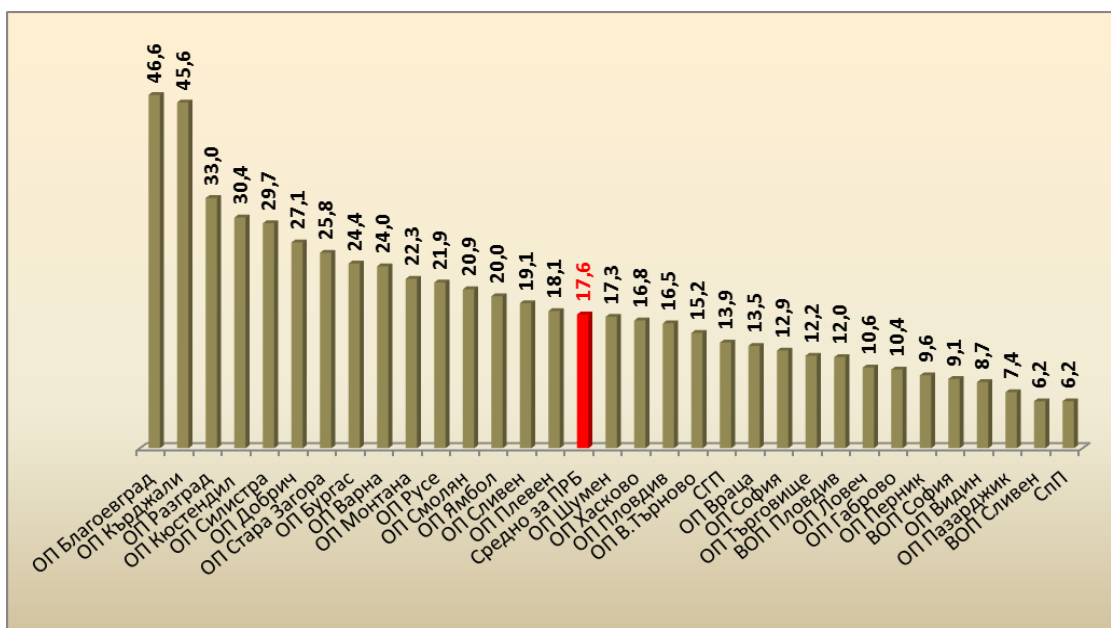
На следовател от НСлС на това основание са възложени 24 (54; 211) ДП, които са два пъти по-малко от общия брой на делата (46), възложени на останалите основания. Броят им е намалял повече от 2 пъти, спрямо 2014 г. и над 8 пъти, спрямо 2013 г.

Досъдебните производства, възложени от окръжен прокурор по чл. 194, ал. 1, т. 4 на следовател в следствените отдели в окръжните прокуратури, са 1 708 (1 737; 2 905), като броят им е намалял спрямо предходната година с 1,7% , а спрямо 2013 г. – с 41,2%.

Военните следователи са разследвали общо 191 ДП (94 във ВОП София – 94, 66 - ВОП Пловдив и 31 - ВОП Сливен). Средният брой разследвани дела от един военен следовател е 9,2, като най-висок е във ВОП Пловдив – 12 дела. Съпоставяйки данните за средната натовареност на един военен следовател във ВОП София и ВОП Сливен с тези за останалите следствени отдели, се установява, че натовареността на военните следователи е сравнително ниска, което се дължи на законово ограничената им компетентност.



Фиг. 16. Общ брой възложени досъдебни производства (без съдебните поръчки) на следователите в окръжните следствени отдели, по окръжни прокуратури



Фиг. 17. Среден брой възложени досъдебни производства (без съдебните поръчки) на един следовател в окръжните следствени отдели, по окръжни прокуратури

От данните е видно, че и през 2015 г., както през предходната година, е налице *съществен дисбаланс* в натовареността в следствените отдели в страната – разликата е близо 7 пъти. Най-големият следствен отдел – този в СПП, е с натовареност под средната, а най-натоварени са следователите в Благоевград и Кърджали¹³.

Видно е, че като цяло натовареността на следователите остава сравнително ниска. Решението на окръжните прокурори по възлагане на дела, по реда на чл. 194, ал. 1, т. 4 НПК, продължава да зависи от фактори, като бюджет на прокуратурата (разходи за вещи лица, командировки и пътни разноски на свидетели); брой на предложенията за възлагане

¹³ Данни за възложените на следовател ДП, на основание чл. 194, ал. 1, т. 1–4 НПК (нововъзложени и възобновени) в НСЛС и следствените отдели в окръжните прокуратури през 2015 г. са представени в Приложение № 6.

от страна на районните прокуратури; предпочитание на някои прокурори да работят с разследващи полицаи, чиято работа познават по-добре поради ежедневните си контакти и които обикновено се намират в същото населено място, което пести време и разходи за транспорт.

Проблемите, които срещат в работата си следователите, са представени в Доклада за дейността на НСлС – Приложение № 7.

ДП с приключено разследване

През 2015 г. от разследващите органи са приключени общо 130 660 (139 153; 145 891) досъдебни производства, които са изпратени в прокуратурата за решаване по същество. Приключените (без прекратените поради изтекла давност) са 74,2% от делата на производство, а приключените без продължен срок дела са 0,1%. Налице е завишение, спрямо предходната година на останалите висящи (на производство) ДП в края на периода 40 976 (37 326; 44 462), които съставляват 23,3% от общо наблюдаваните.

Пострадали физически лица и оцетени юридически лица от извършени престъпления

Пострадалите физически лица от извършени престъпления по новообразуваните ДП са 71 420, от които 44 488 мъже и 26932 жени. Най-голям е броят пострадали от престъпления против собствеността (48 897), от престъпления против личността (8 685) и от общоопасни престъпления (8 791).

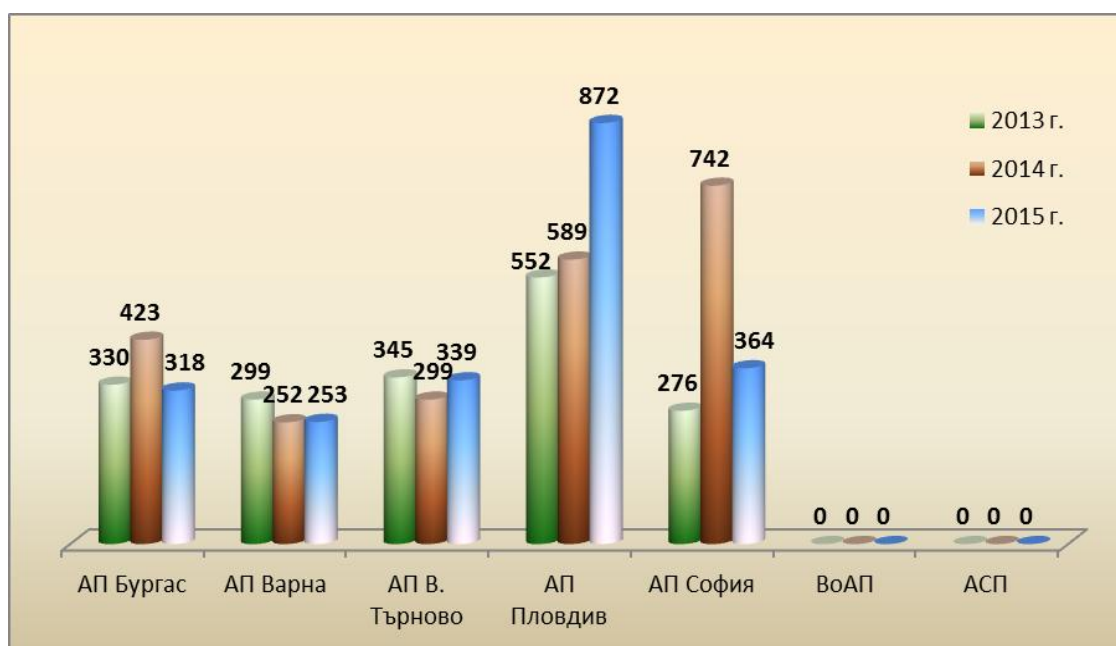
Пострадалите непълнолетни лица са 1 966, от които 676 младежи и 1 290 девойки. Най-много непълнолетни са пострадали от престъпления против брака и семейството (974), от престъпления против собствеността (545) и против личността (334).

Малолетните пострадали лица от престъпления са 1 600, от тях 882 момичета и 718 момчета. Най-много малолетни са пострадали от престъпления против брака и семейството (787) и против личността (436).

Оцетените юридически лица са 8 803, съответно най-много за престъпления против собствеността (5 551) и против стопанството (2 430).

ВИДОВЕ ДОСЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА

Незабавни производства (НП)

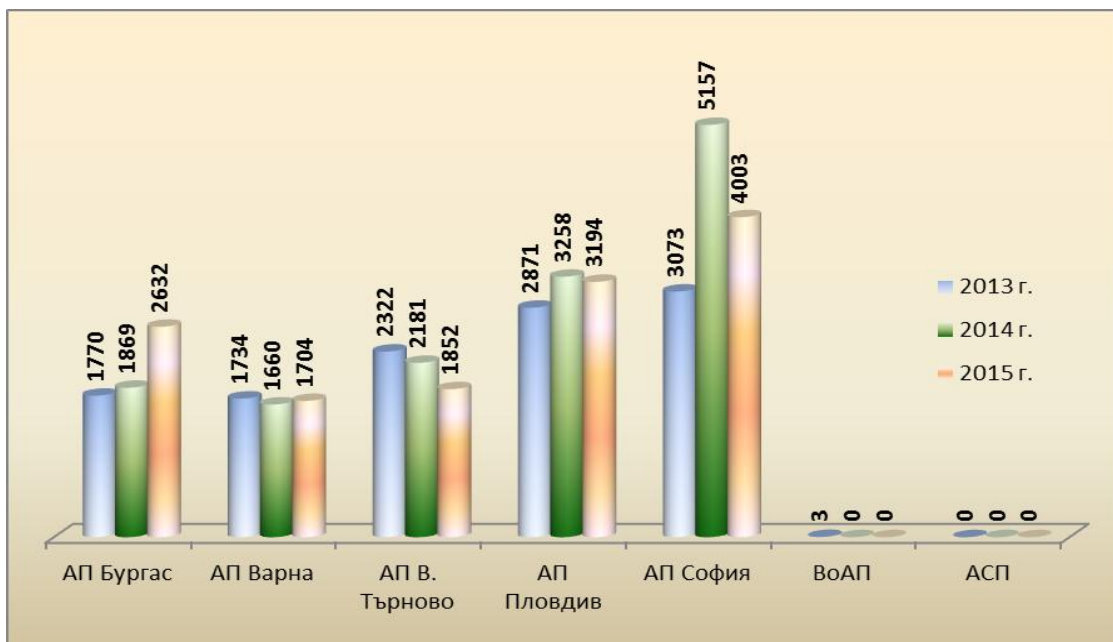


Фиг. 18. Брой на наблюдаваните незабавни производства, по апелативни райони

Новообразуваните незабавни производства са 2 144 (2 302; 1 799) и съставляват 1,8% от всички новообразувани дела. Налице е устойчивост на броя им в тригодишния период.

По 11,7% от НП прокурорът е разпоредил, разследването да продължи по общия ред. Данните в абсолютни стойности за тригодишния период са съответно 252 (246; 223) дела.

Бързи производства (БП)



Фиг. 19. Брой на наблюдаваните бързи производства, по апелативни райони

През 2015 г. прокурорите са наблюдавали общо 13 385 (14 125; 11 773) БП, като новообразуваните са 13 229 (13 885; 11 625). Те съставляват 10,9% от всички новообразувани дела. Броят им леко е намалял, спрямо предходната година, но е значително по-голям от 2013 г.

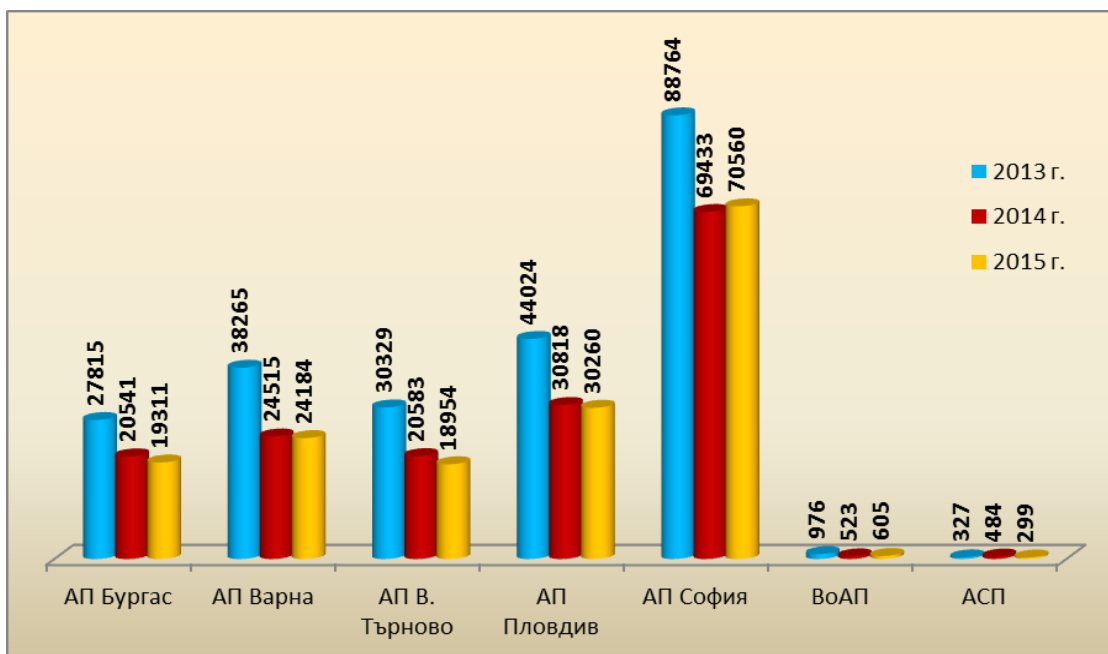
Наблюдаваните бързи производства трайно нарастват в последните три години в района на АП Бургас, а трайно намаляват в района на АП В. Търново. За района на АП Варна, спрямо предходната година, има увеличение, като броят им се запазва, спрямо този за 2013 г. В районите на АП Пловдив и АП София се констатира намаление, спрямо 2014 г., но броят им е по-голям, спрямо 2013 г.

Бързите производства, по които прокурорът е разпоредил разследването да се извърши по общия ред, са 3 451 (3 313; 2 699).

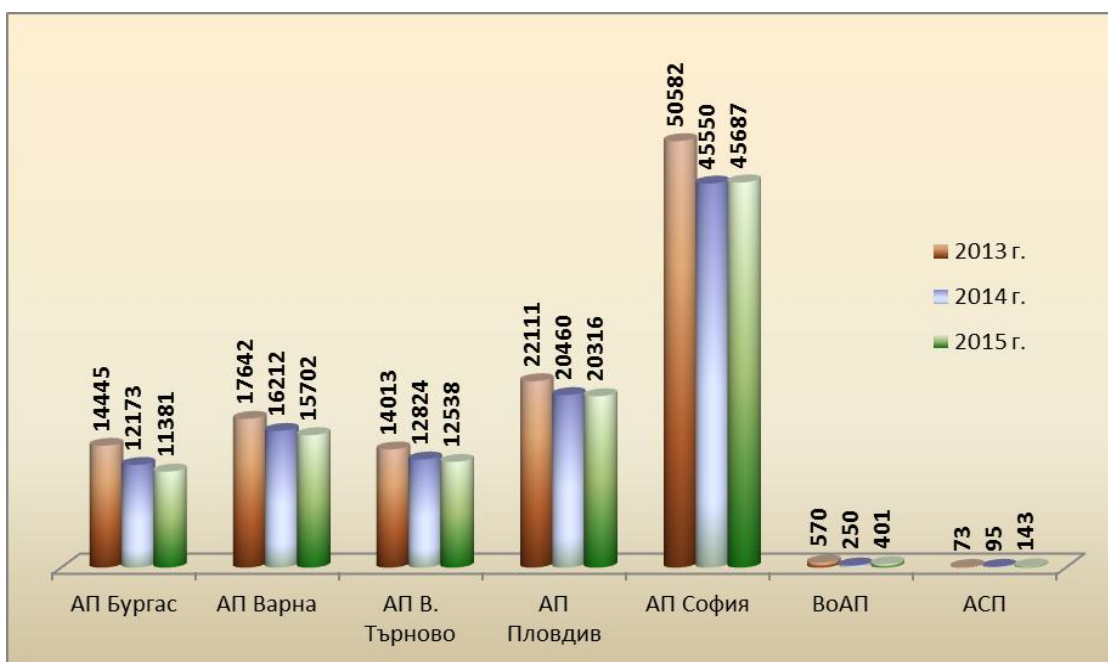
Разследвани ДП по общия ред (ДПОР)

Наблюдавани са общо 164 173 (166 897; 230 500) ДП, разследвани по общия ред, като новообразуваните са 106 168 (107 564; 119 436). Констатира се намаление както на наблюдаваните, така и на новообразуваните ДПОР в повечето апелативни райони. При наблюдаваните намалението е с 1,6%, спрямо 2014, г. и с 28,8%, спрямо 2013 г., а при новообразуваните – с 1,3% спрямо 2014 г. и с 11,1% спрямо 2013 г.

Само в районите на АП София и ВоАП се наблюдава увеличение на наблюдаваните и новообразуваните дела, спрямо предходната година, а при новообразуваните увеличение има и в района на АСП.



Фиг. 20. Териториално разпределение, по апелативни райони, на наблюдаваните ДПОР в последните три години



Фиг. 21. Териториално разпределение, по апелативни райони, на новообразуваните ДПОР в последните три години

2.2. Срочност на разследването

Разследването е приключило в законоустановените срокове по 130 539 досъдебни производства, а извън тях – 121 ДП, което е 6 пъти по-малко, спрямо предходната година (747). Просрочените разследвания са в ОП Варна – 33 и СГП – 11, СРП – 39, РП Варна – 24, РП Момчилград – 10, РП Разград – 3 и в РП Поморие – 1.

Положителен е фактът, че за окръжния район на ОП Бургас, за разлика от предходните две години, когато просрочените дела са били над 400, през 2015 г. е просрочено само едно ДП.

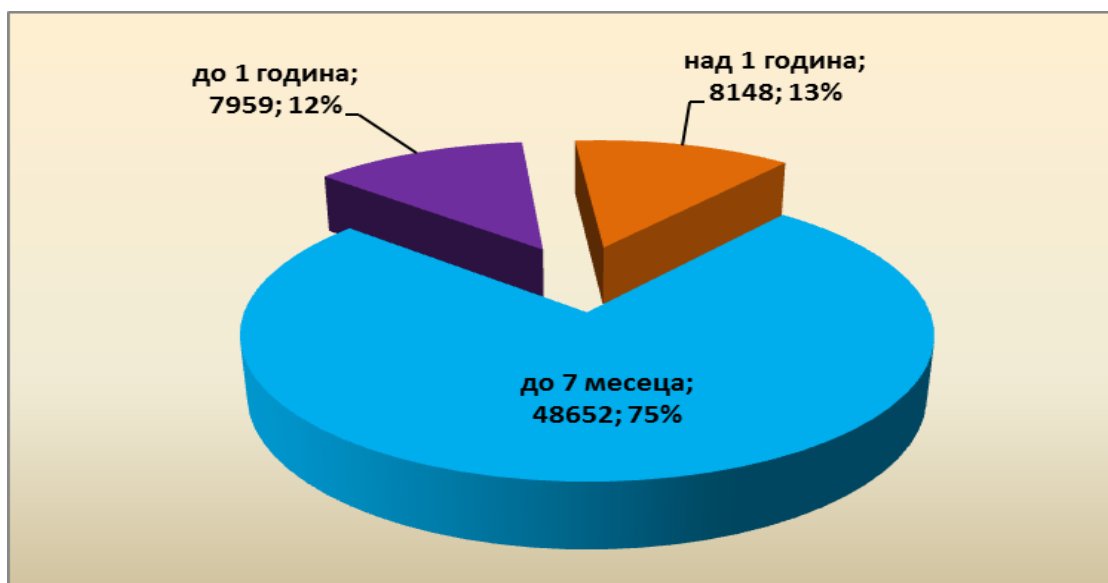
Трикратно снижаване има и в СРП – при 121 просрочени дела през 2014 г., сега те са 39. В РП Варна се наблюдава леко намаление – 24, при 28 просрочени дела през предходната

година. Намален е и броят им в ОП Варна – 33, при 55 за 2014 г. Увеличение има само в СГП – 11, при 5 за 2014 г.

Независимо от сериозното снижаване на броя просрочени дела, наличието им изисква подобряване на контрола от страна на административните ръководители.

Продължителност на досъдебната фаза¹⁴

Устойчива е положителната тенденцията на голям брой дела, приключили до 7 месеца (75% за 2015 г. и 74% за 2014 г.). Делът на производствата с продължителност на досъдебната фаза над една година се формира предимно от произнасяния на прокурорите по спрени дела с неизвестен извършител от предходни години, възобновени и прекратени.



Фиг. 22. Продължителност на досъдебната фаза по приключените и решени ДП през 2015 г.

Към 31.12.2015 г. неприключените и нерешени дела срещу известен извършител, разследването по които е продължило *повече от 1 година*, са общо 3 842 (4 103). От тях, най-голям е броят в СРП – 830 (1 081), СГП – 381 (425), РП Бургас – 218 (170), РП Пловдив – 216 (216), РП Варна – 168 (155), ОП Бургас – 97 (95), РП Несебър – 90 (98). Намаление на тези дела, спрямо предходната година, има за СРП, СГП и РП Несебър. В РП Пловдив броят им е запазен, а в РП Бургас, РП Варна и ОП Бургас е нараснал. В РП Елхово, броят им е намален три пъти – сега са 39 при 128 за 2014 г.

В посочените прокуратури все още има и немалък брой неприключени и нерешени дела, чиято *досъдебна фаза е продължила над 5 години*, което е тревожен факт: СРП – 125 (295); СГП – 113 (129); РП Пловдив – 27 (36); РП Несебър – 22 (28), ОП Бургас – 22. Общият брой на неприключените дела срещу известен извършител с продължило над 5 години разследване е 543 (739).

Голямата продължителност на разследването в немалко случаи се дължи на връщането на дела от съд на прокурор (понякога след проведено няколкогодишно съдебно производство), както и на неизпълнени молби за международна правна помощ.

Основните обективни причини за продължителното разследване на делата, както и в предходната година, са:

- ✓ забавяне изготвянето на назначените експертизи и липса или свръхнатовареност на вещи лица (апелативни райони София, Бургас и Варна, В. Търново, Пловдив);
- ✓ липса на преводачи (апелативни райони София и Варна);

¹⁴ Под продължителност на досъдебната фаза се разбира периодът от образуването на делото до решаването му от прокурора по същество с прокурорски акт за внасяне на делото в съда (обвинителен акт, споразумение, предложение по чл. 78а НК) или с постановление за прекратяване.

- ✓ забавяне изпращането на разследващите органи на поисканите от тях по надлежния ред данни и материали от различни институции (апелативни райони София, Варна, Бургас, В. Търново);
- ✓ забавяне на изпълнението на изпратените молби за международна правна помощ до други държави (апелативни райони София, Варна, В. Търново);
- ✓ трудности при откриване и призоваване за разпит на свидетели, в страната или в чужбина (всички апелативни райони);
- ✓ трудности при разпити по делегация в други райони (всички апелативни райони);
- ✓ кадрови проблеми на разследващите органи в МВР (всички апелативни райони).

Причините от субективен характер, както и в предходната година, са:

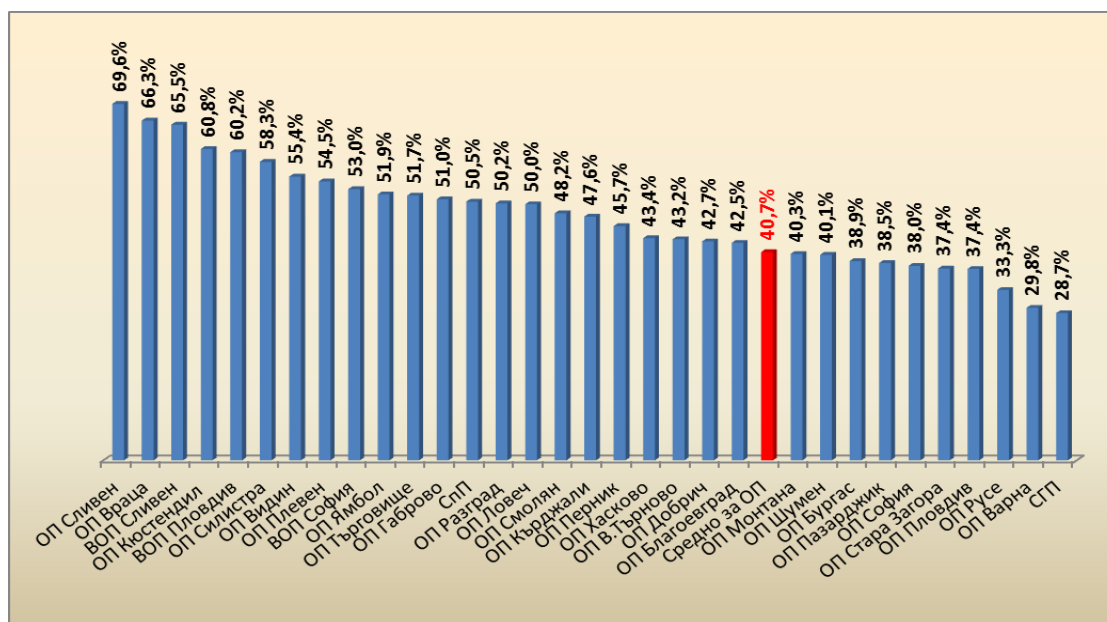
- ✓ липса или недостатъчно добро планиране на разследването от разследващия орган;
- ✓ пасивност на разследващите органи и несвоевременно извършване на следствени действия или неритмично извършване на такива в рамките на двумесечния срок или в сроковете на неговото продължение;
- ✓ недостатъчна активност на наблюдаващия прокурор по ръководството на разследването и надзора върху неговата продължителност и законосъобразност.

Задължително е незабавно предприемане на мерки от страна на административните ръководители, тъй като неразумно продължителният срок на разследване е основание за прилагане на процедурата по Глава двадесет и шеста от НПК, за осъждане на ПРБ по ЗОДОВ и на страната – от ЕСПЧ.¹⁵

2.3. Решени досъдебни производства от прокурор. Видове решения

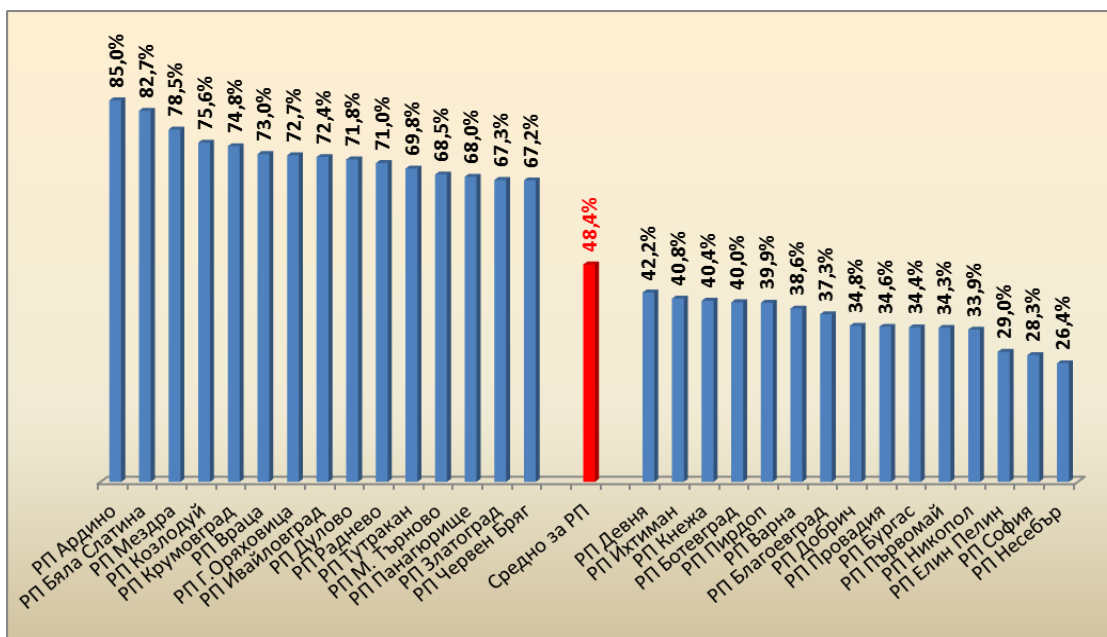
Решените дела от прокурор за отчетния период са 166 073 (180 448; 196 290), вкл. и прекратените по давност. Намалението е в резултат както на общия спад на наблюдаваните и на новообразуваните ДП през годината, така и на по-малкия брой на прекратените дела поради изтекла давност, чието намаление е с 13,7%, спрямо 2014 г.

В следващите графики е показано разпределението на решените по същество ДП в окръжните и в районните прокуратури, като съотношение спрямо наблюдаваните дела.



Фиг. 23. Относителен дял на решените по същество досъдебни производства, спрямо наблюдаваните в окръжните прокуратури

¹⁵ Подробни данни, изведени от регистъра за неприключените и нерешени от прокурор към края на 2015 г. ДП, чието разследване е продължило над 1 година, по прокуратури и продължителност, са посочени в Приложение № 9.



Фиг. 24. Относителен дял на решените по същество досъдебни производства, спрямо наблюдаваните в районните прокуратури

Над средната за страната стойност (40,7%) имат 22 прокуратури, т.е. 2/3 от всички окръжни. С най-ниски стойности по този показател са СГП (28,7%), ОП Варна (29,8%) и ОП Русе (33,3%). Нисък е дялът (под 40%) и в окръжните прокуратури Бургас, Пазарджик, София, Стара Загора и Пловдив. Следва да се посочи обаче, че ОП Бургас, ОП София, ОП Пловдив, СГП и ОП Русе са сред окръжните прокуратури с най-голям среден брой наблюдавани ДП от един прокурор, докато този брой за ОП Пазарджик и ОП Ст. Загора е под средния за окръжните прокуратури.

Като положителен пример трябва да се посочат РП Бяла Слатина и РП Враца, които не само че са с висок дял (над 70 %) решени спрямо наблюдавани ДП, но са и сред най-натоварените РП по среден брой наблюдавани дела от един прокурор (над 400, при средно за РП – 265,5).

От районните прокуратури, с най-нисък дял решени спрямо наблюдавани дела (под 30%) са Несебър, СРП и Елин Пелин. РП Несебър обаче, както и през 2014 г., е най-натоварената по брой наблюдавани ДП от един прокурор (808,9 при средно за РП – 265,5), докато останалите две не са сред най-натоварените по този показател.

Ниският дял на решените спрямо наблюдаваните дела е в резултат, както от слабости в работата на разследващите органи, така и на недостатъчна активност и недостатъчен контрол върху разследването от страна на наблюдаващите прокурори. Особено внимание следва да обърнат административните ръководители на прокуратурите с най-нисък дял на решените спрямо наблюдаваните дела. Ниското ниво на този дял води до натрупване на стари дела (така на практика се повишава и натовареността) и рефлектира негативно както върху качеството на разследването, така и върху работата по новообразуваните дела.

Срочност на решаване на досъдебните производства от прокурор

В *едномесечен срок* прокурорите са решили 164 474 ДП (178 616; 193 828), което съставлява 99,0% (99,0%; 98,7%) от решените от прокурор дела – 166 073 (180 448; 196 290). В тригодишния период е налице устойчивост на този дял, като решените над един месец¹⁶, спрямо всички решени дела от прокурор, са малко – около 1%.

¹⁶ Приложение № 8 – Решени ДП от прокурор над 1 месец за 2015 г.

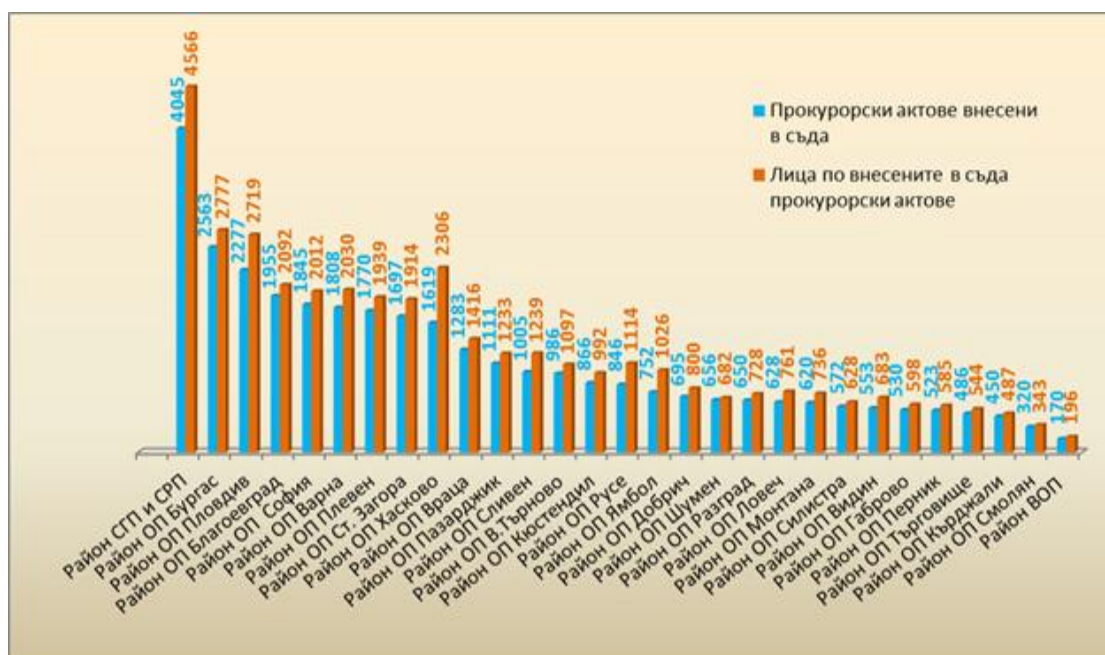
Прокурорски актове, внесени в съда¹⁷

Видове прокурорски актове, внесени в съда	2013 г.	2014 г.	2015 г.
обвинителни актове	21 879	19 658	17 894
предложения за споразумение	12 598	11 561	11 172
предложения по чл.78а НК	4 895	4 305	4 345
<i>Общо</i>	39 372	35 524	33 411

Решените дела с прокурорски акт за внасяне на делото в съда са 33 083, което съставлява дял от 32,5% от общия брой дела, решени с краен прокурорски акт (прекратени и внесени в съда дела – 101 950).

Наблюдава се устойчива тенденция на намаление на броя на внесените в съда актове през последните три години (спрямо 2014 г. намалението е с 0,9% и с 11,2%, спрямо 2013 г.) и на броя на предадените на съд лица – 38 861 за 2015 г. (43 077; 47 243). Една от причините е намаляването както на общия брой наблюдавани, така и на новообразуваните дела.

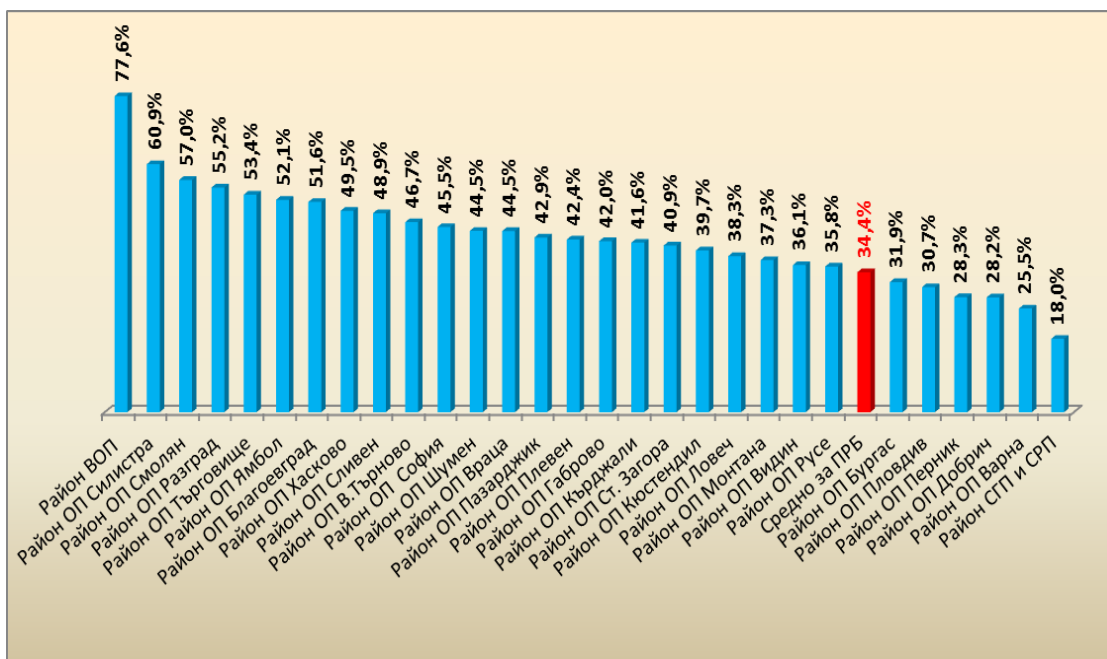
Най-значително е намалението на обвинителните актове, които са по-малко спрямо 2014 г. с 9,0%, а спрямо 2013 г. – с 18,2%. Констатира се трайна тенденция за намаляване на внесените в съда предложения за споразумение, но предложенията по чл. 78а НК леко нарастват, спрямо предходната година.



Фиг. 25. Разпределение по окръжни райони на внесените в съда прокурорски актове и обвиняемите лица по тях

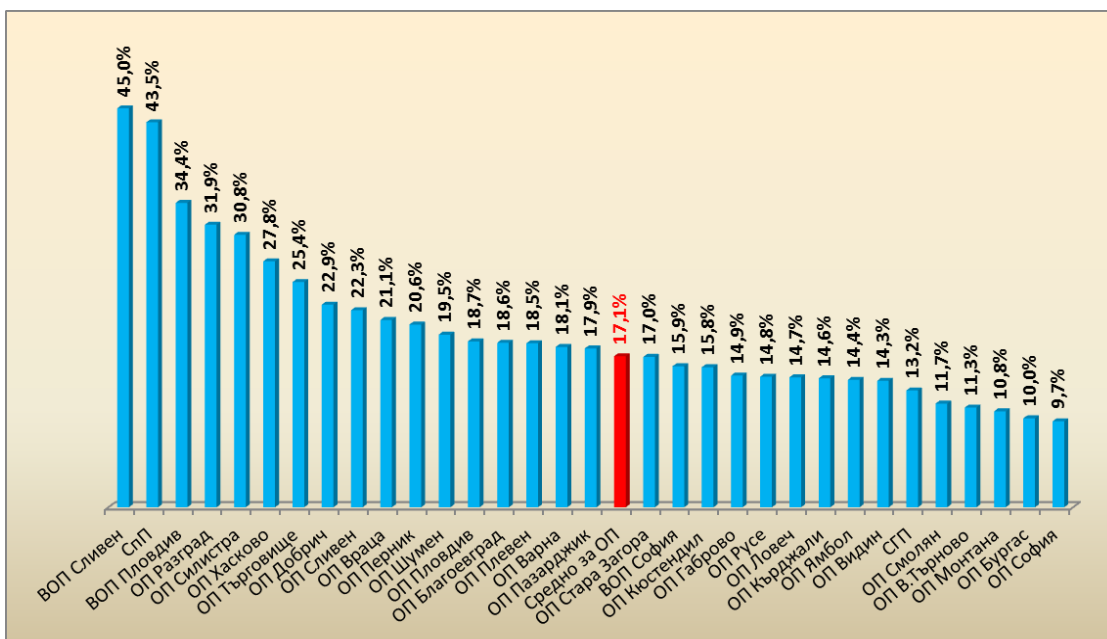
Съотношенията на внесените прокурорски актове в съда, спрямо наблюдаваните или решените дела (без прекратените по давност), представят резултатността на прокурорската дейност по реално разследваните досъдебни производства. Илюстрирано е на следните графики.

¹⁷ Обвинителни актове, предложение за споразумение, предложение за освобождаване от наказателна отговорност по чл. 78а НК.

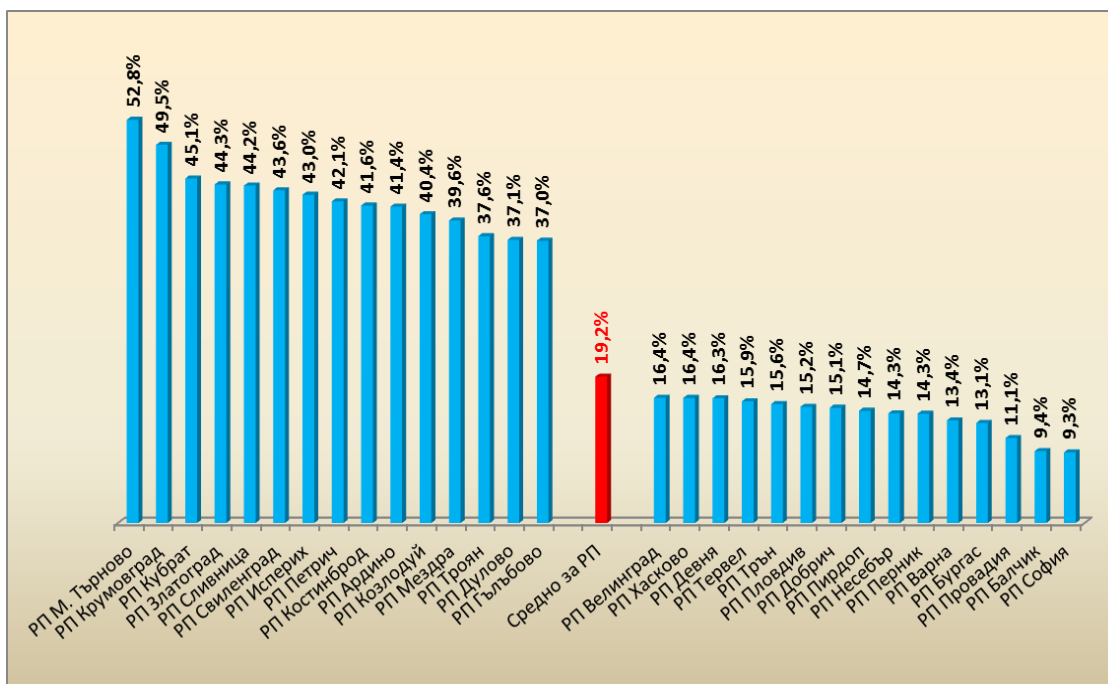


Фиг. 26. Дял на внесените в съда прокурорски актове, спрямо решенията ДП, по окръжни райони (ОП и съответните РП)

Съотношението на внесените в съда прокурорски актове, спрямо решенията ДП (без прекратените по давност), е от значение при преценката за ефикасност в досъдебната фаза. С най-нисък дял по този показател са големите прокуратури, където логично е най-голям и броят на прекратените и спрените дела – СГП, ОП Варна и ОП Пловдив. С над 50% дял са и окръжните райони на ОП Силистра, ОП Смолян, ОП Разград, ОП Търговище, ОП Ямбол и ОП Благоевград.



Фиг. 27. Относителен дял на прокурорските актове, внесени в съда, спрямо наблюдаваните досъдебни производства, в окръжните прокуратури



Фиг. 28. Относителен дял на прокурорските актове, внесени в съда, спрямо наблюдаваните досъдебни производства, в районните прокуратури

По-високият дял за ВОП Сливен и Пловдив, СпП, ОП Разград, ОП Силистра, ОП Хасково и ОП Търговище е функция от по-големия дял решени спрямо наблюдавани дела и по-малкия брой прекратени и спрени дела. Най-нисък е дялът за ОП Монтана (10,8%), ОП Бургас (10,0%) и ОП София (9,7%), при средно за ОП – 17,1%.

За районните прокуратури, с най-висок дял по този показател (над 43%, при средно за РП – 19,2%) са Исперих, Свиленград, Сливница, Златоград, Кубрат, Крумовград и Малко Търново. С най-нисък дял (под 13%) са районните прокуратури Провадия, Балчик и София.

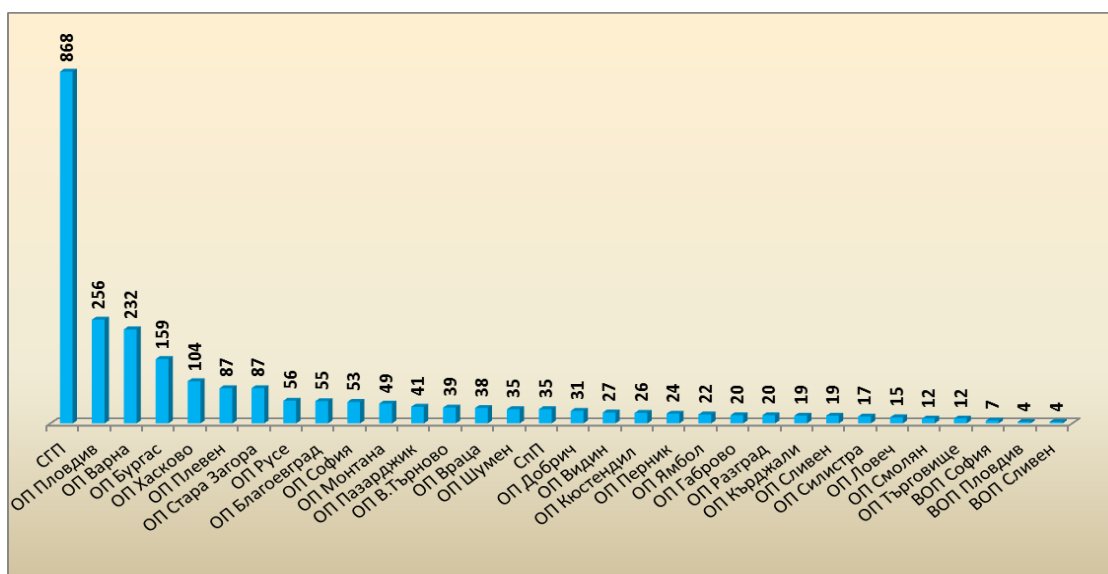
Структурното разпределение на новообразуваните дела за 2015 г. и резултатите по тях е представено по видове престъпления, съобразно систематиката на НК, в следващата таблица.

Глави от НК	Новообразувани ДП	Общ брой прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове
Общо	12 1541	33 411	38 861
<i>Глава първа</i> Престъпления против Републиката	3	0	0
<i>Глава втора</i> Престъпления против личността	9 628	1 946	2 270
<i>Глава трета</i> Престъпления против правата на гражданите	1 524	417	447
<i>Глава четвърта</i> Престъпления против брака и семейството	2 829	1 592	1 658
<i>Глава пета</i> Престъпления против собствеността	59 781	7 604	10 145
<i>Глава шеста</i> Престъпления против стопанството	7 328	2 471	2 679

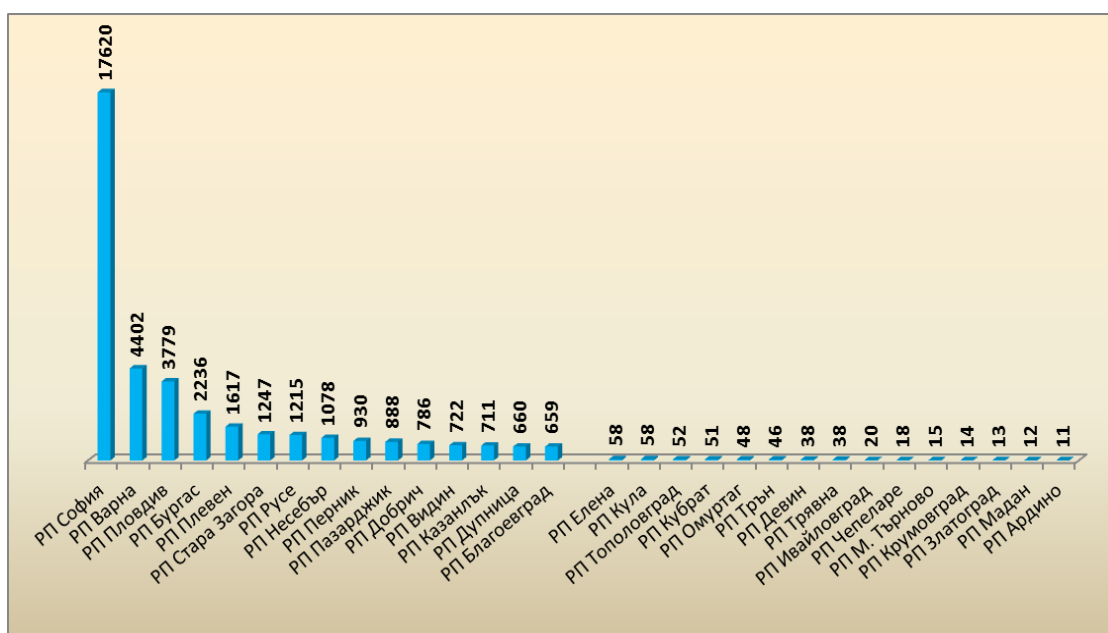
Глави от НК	Новообразувани ДП	Общ брой прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове
<i>Глава седма</i> Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи	566	187	250
<i>Глава осма</i> Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции	3 957	2 551	3 694
<i>Глава осма „а“</i> Престъпления против спорта	0	2	4
<i>Глава девета</i> Документни престъпления	3 860	1 379	1 511
<i>Глава девета „а“</i> Компютърни престъпления	103	4	4
<i>Глава десета</i> Престъпления против реда и общественото спокойствие	2 256	886	1 470
<i>Глава единадесета</i> Общопасни престъпления	29 651	14 350	14 691
<i>Глава дванадесета</i> Престъпления против отбранителната способност на Републиката, против информацията, представляваща държавна тайна, и против чуждестранната класифицирана информация	7	0	0
<i>Глава тринадесета</i> Военни престъпления	47	21	24
<i>Глава четирнадесета</i> Престъпления против мира и човечеството	1	1	14

Спреди ДП

През 2015 г. е постановено спиране по общо 60718 (66214; 68072) дела, като спрените срещу известен извършител трайно намаляват – 2899 (2918; 3123).



Фиг. 29. Спреди ДП през 2015 г. (общо - НП, БП и ДПОР) за окръжните прокуратури



Фиг. 30. Спреди ДП през 2015 г. (общо - НП, БП и ДПОР) за районните прокуратури

Най-голям е броят на спрените ДП в района на АП София – 28 504, като 1 7620 от тях са на СРП, което е повече от половината от спрените дела в района. Следват: районът на АП Пловдив – 10 813 (от тях 3 779 са на РП Пловдив); районът на АП Варна – 8 721 (от тях на РП Варна – 4 402); районът на АП В. Търново – 6 660 (от тях 539 на РП В. Търново) и районът на АП Бургас – 5 970 (от тях – 2 236 на РП Бургас). В района на ВоАП са спрени 15 ДП, а на СП – 35.

Относителният дял на спрените срещу *известен извършител*, спрямо общия брой спрени дела през годината, се запазва нисък - 4,8% (4,4%; 4,6%), като останалите 95,2% са дела срещу *неизвестен извършител*. Наблюдаваната трайна тенденция на нисък брой спрени срещу *известен извършител* производства следва да се оцени положително.

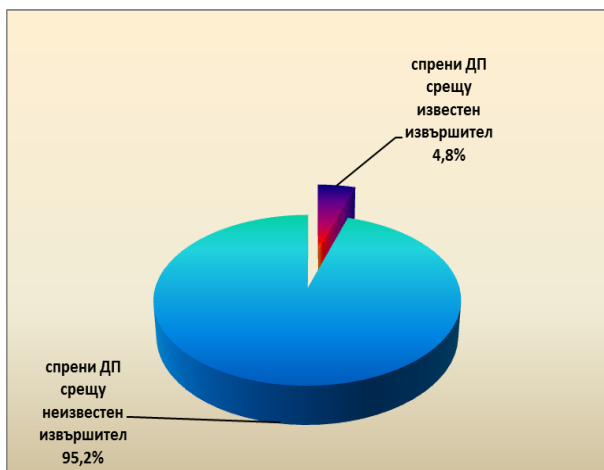
Прекратени ДП

Общият брой на прекратените дела е 68 867 (75 834; 86 157), които съставляват 24,3% (23,5%; 22,2%) от приключените.

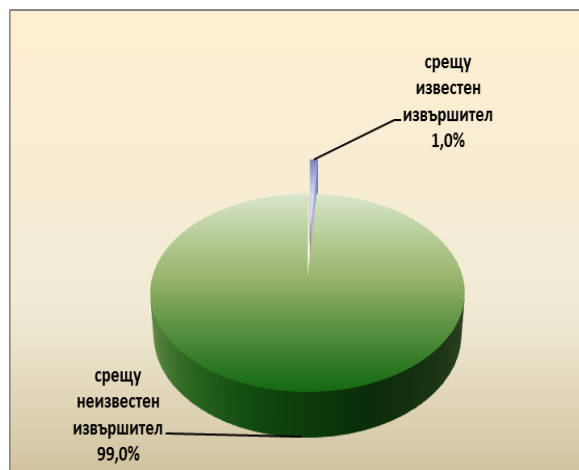
Поради *изтекла давност* са прекратени 37 180 (43 071; 53 800) ДП. Броят им е намалял значително – с 13,7%, спрямо 2014 г., и с 30,9%, спрямо 2013 г. Срещу известен извършител са били прекратени 387 дела, а срещу неизвестен – 36 793.

Налице е тенденция на устойчивост в тригодишния период на относителния дял на прекратените по давност ДП срещу известен извършител – 1,2% (1,1%; 1,2%), който остава много нисък. От прекратените по давност дела, 98,8% са водени срещу неизвестен извършител и прекратяването им по давност се дължи на ниската разкриваемост по спрените стари дела срещу неизвестен извършител, което е отговорност на оперативно-издирвателните органи и служби в съответните териториални звена на МВР.

По апелативни райони, разпределението на прекратените по давност дела е следното: АП София – 13 158; АП Пловдив – 9 032; АП В. Търново – 6 418; АП Варна – 4 985; АП Бургас – 3 577 и ВоАП – 10. Прокуратури, които не отчитат прекратени по давност дела, са РП Никопол, Белоградчик, Сливница, ВОП София, ВОП Пловдив и СпП.

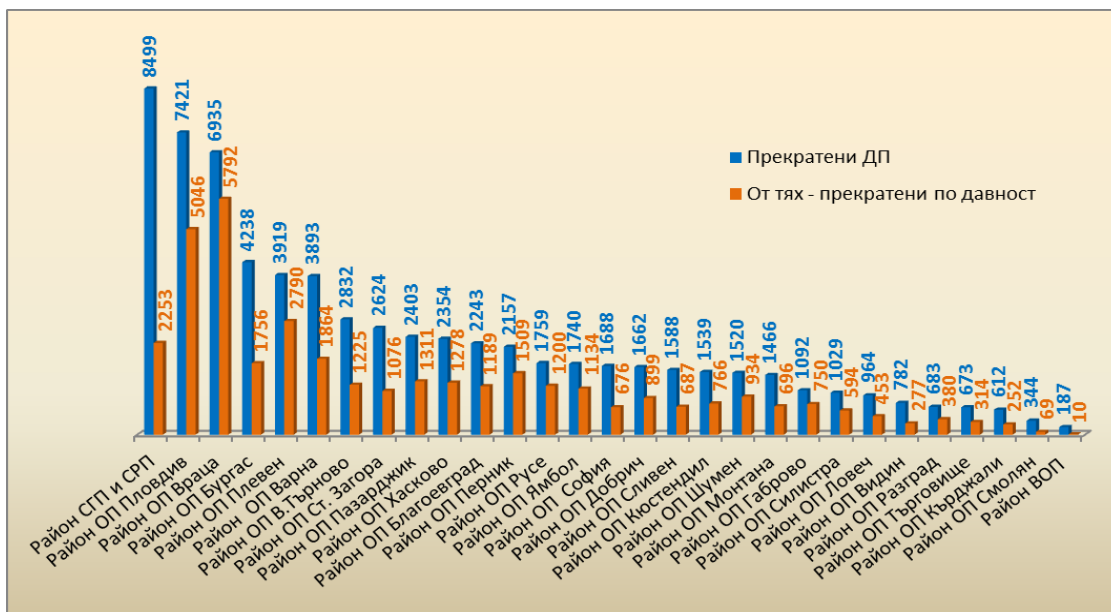


Фиг. 31. Относителен дял на спрените ДП срещу известен и неизвестен извършител



Фиг. 32. Относителен дял на прекратените ДП по давност срещу известен и неизвестен извършител

По окръжни райони, прекратените ДП са представени в следващата графика.



Фиг. 33. Прекратени ДП, по окръжни райони

Специални разузнавателни средства

През 2015 г. прокурорите са изготвили общо 1 287 (1 948; 1 840) искания до съда за прилагане на СРС по образувани/започнати ДП по отношение на 894 лица. Първоначалните искания са 1 067 (1 498; 1 413), а за продължаване на срок - 220 (450; 427).

Уважените от съд искания са 1 151 (1 900; 1 793), от които 947 (1 462; 1 373) първоначални и 204 (438; 420) за продължаване. Общият брой неуважени искания (първоначални – 119 и за продължаване – 16) е 135 (48; 48) и съставлява 10,5% от всички искания.

В сравнение с предходната 2014 г., направените искания са намалели с 33,9%, а отказите на съда са нараснали почти три пъти. Това се дължи на законодателната промяна относно този вид процесуално действие по чл. 172 и сл. НПК и измененията в ЗСРС и НПК¹⁸ и на по-задълбочената преценката на прокурорите и на съда относно необходимостта от прилагане на СРС.

Предвид компетентността и обема на работа по дела за тежки престъпления, най-голям брой искания са направени в окръжните райони на СпП (402 първоначални и 99 за продължаване) и СГП (104 и 17) и в окръжните райони Пловдив (115 и 13), Ст. Загора (69 и 1), Варна (44 и 15) и Благоевград (38 и 10).

През 2015 г. от Държавната агенция „Техническо осигуряване” (ДАТО) са приложени 1 119 СРС, а от СДТО – ДАНС – 27. Докладите, изготвени по чл. 29, ал. 7 ЗСРС, са 707.

От ВКП, с оглед специфичната ѝ компетентност по чл. 34н ЗСРС (международно правно сътрудничество, по молби за правна помощ), са изготвени 3 искания до съда за използване на СРС, които са уважени.

За първото тримесечие на 2015 г. от органите на досъдебното производство са отправени 965 искания за достъп до данни по чл. 250а, ал.1 ЗЕС по реда на чл. 159, ал. 1 НПК (по 17 от тях са получени откази). За периода 31.03.2015 г. – 31.12.2015 г. (т.е. след приемане на новия чл. 159а НПК със ЗИДНПК, ДВ, бр. 42/2015 г.) прокурорите са изготвили 18 151 искания по реда на чл. 159а, ал. 1 НПК за достъп до данни по чл. 2 51б ЗЕС. От тях от съда са разрешени 16 300, а 1 435 искания не са уважени.

Контрол на мярката за неотклонение „задържане под стража” и други мерки на процесуална принуда

През 2015 г. са изготвени 3 788 (3 623; 4 046) искания по чл. 64 НПК, от които са уважени 3 219 (85,0%) и неуважени са 550 (15,0%).

Протестирани са 214 (179; 262) определения за невзета от съда мярка „задържане под стража“ или срещу по-лека, от които са уважени са 72 (88; 116), или 33,6% (49,2%; 44,3%). Неуважени са 126 протеста.

Лицата, спрямо които е била взета мярка за неотклонение „задържане под стража” са 3389 (3223; 3831). Разпределението по апелативни райони е следното.

АП район	Лица с мярка за неотклонение „задържане под стража“
АП София	1 409
АП Пловдив	754
АП В.Търново	485
АП Варна	359
АП Бургас	267
АСП	108
ВоАП	7

¹⁸ ЗИДНПК, ДВ, бр. 42/2015 г. и бр. 74/2015 г.

В края на отчетния период, с мярка за неотклонение „задържане под стража“ са били 802 лица, от които в срок до 2 месеца – 391, до 8 месеца – 378, до 18 месеца – 33 лица. През годината с мярка „домашен арест“ са били 232 (235; 340) лица. Прокурорите са разпоредили освобождаване и вземане на друг вид по-лека мярка на задържани лица, по реда на чл. 63, ал. 5 НПК по отношение на 66 (60; 93) лица, и по чл. 63, ал. 6 НПК, по отношение на 222 (110; 140) лица.

При условията на чл. 234, ал. 8 НПК прокурорите са отменили мерки за процесуална принуда в 444 (750; 819) случая. От съда, на основание чл. 234, ал. 9 НПК, са били отменени мерки на процесуална принуда в 15 случая (2;33). Тези данни сочат, че прокурорите упражняват непрекъснат контрол за предотвратяване на случаи на незаконосъобразно просрочване на мерките за процесуална принуда. В помощ в тази им дейност е въведеният през 2013 г. със заповед на главния прокурор „Електронен регистър за сроковете по чл. 368, ал. 1 и по чл. 234, ал. 8 НПК“.

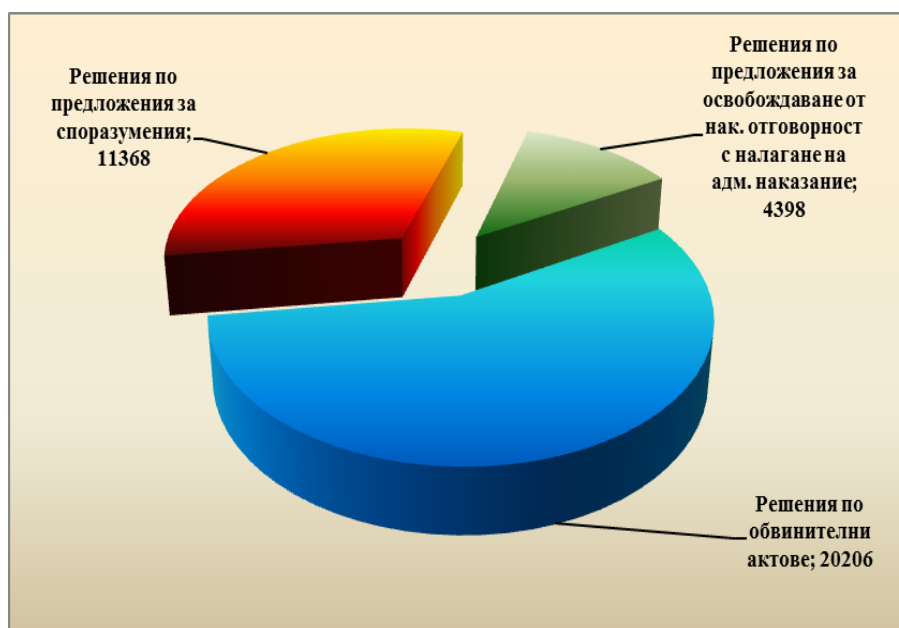
II. СЪДЕБНА ФАЗА

1. Наказателно-съдебен надзор (НСН)

Образувани, разгледани и решени дела

От прокуратурите в страната през 2015 г. са внесени общо 33 411 прокурорски акта: 17 894 обвинителни акта, 11 172 споразумения и 4 345 постановления с предложение за освобождаване от наказателна отговорност и налагане на административно наказание. На съд са предадени 38 861 (43 077; 47 243;) лица.

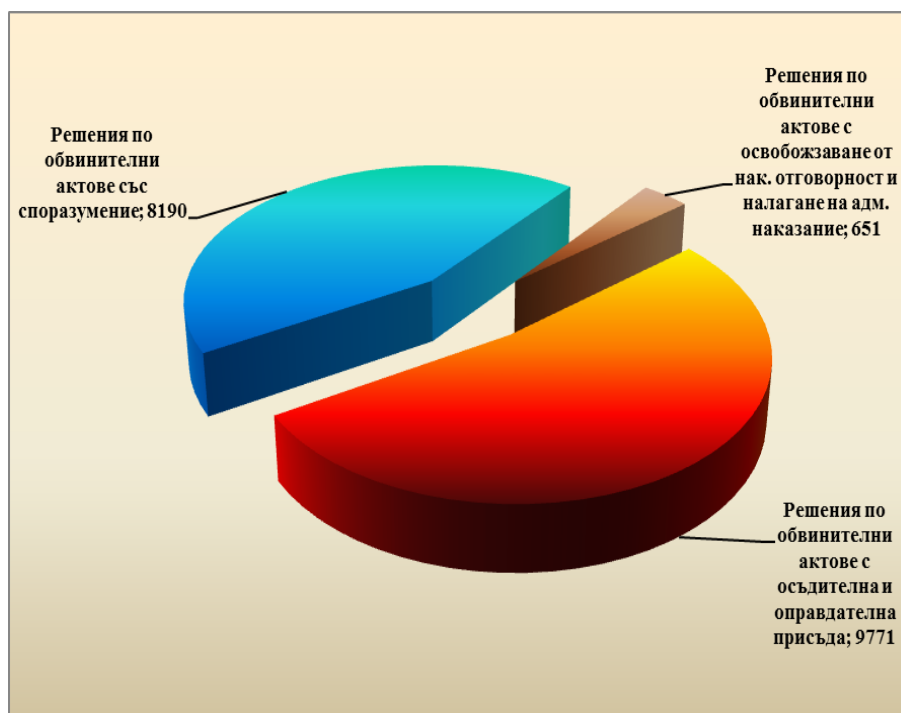
По внесените прокурорски актове в съда са образувани 34 268 наказателни дела. В тях се включват и прокурорските актове, внесени в края на предходния отчетен период, по които съдебните производства са образувани през 2015 г. Постановени са 38 972 съдебни решения.



Фиг. 34. Решения по внесените в съда прокурорски актове

Прокурорите са участвали в разглеждането на 53 625 наказателни дела, по които са проведени 90 508 съдебни заседания.

От съдилищата са разгледани и постановени 20 206 съдебни решения по внесени *обвинителни актове*. Осъдителни присъди са постановени по 8 762 (10 437; 11 033) наказателни дела, образувани по обвинителни актове, което е 43,4% (46,2%; 45,5%) от съдебните решения по внесени обвинителни актове. Спрямо предходните две години, е налице намаление на относителния дял на постановените осъдителни присъди, спрямо общия брой решения по внесените обвинителни актове, което се дължи и на по-високия дял на решенията със споразумение в съдебно производство по реда на чл. 384 НПК дела, образувани по обвинителни актове, спрямо решенията на съда по внесени обвинителни актове.



Фиг. 35. Видове решения по внесените обвинителни актове

Разгледаните и решени от съда *предложения за споразумения в досъдебното производство*, внесени по реда на чл. 381–382 НПК за 2015 г. са 11 368 (11 694; 12 835). Спрямо предходните години, те са намалели, но е запазен висок относителният дял на одобрените от съда споразумения (97,4% при 97,8% за 2014 г.).

Със сключване на *споразумение в съдебно производство* по реда на чл. 384 НПК са приключени 8 190 (8 923; 9 375), което е 40,5% (39,5%; 40,2%) от решенията на съда по внесени обвинителни актове. Относителният дял е устойчив за последните три години.

По реда на чл. 375 НПК (освобождаване от наказателна отговорност с *налагане на административно наказание*) са разгледани 4 398 предложения, от които уважените са общо 3 888 или 88,4% (при 88,0% за 2014 г. и 87,6% за 2013 г.). В тригодишния период делът на уважените предложения трайно нараства.

С решение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по реда на чл. 78а НК са приключени 651 дела, образувани по внесени обвинителни актове, което е 3,2% (2,5%; 2,6%) от съдебните решения по разгледаните обвинителни актове.

През 2015 г. на основание чл. 250 и чл. 289 НПК са прекратени 217 (189; 217), което е 1,1% от разгледаните наказателни дела, образувани по внесени обвинителни актове.

Осъдителни и санкционни решения, осъдени и санкционирани лица

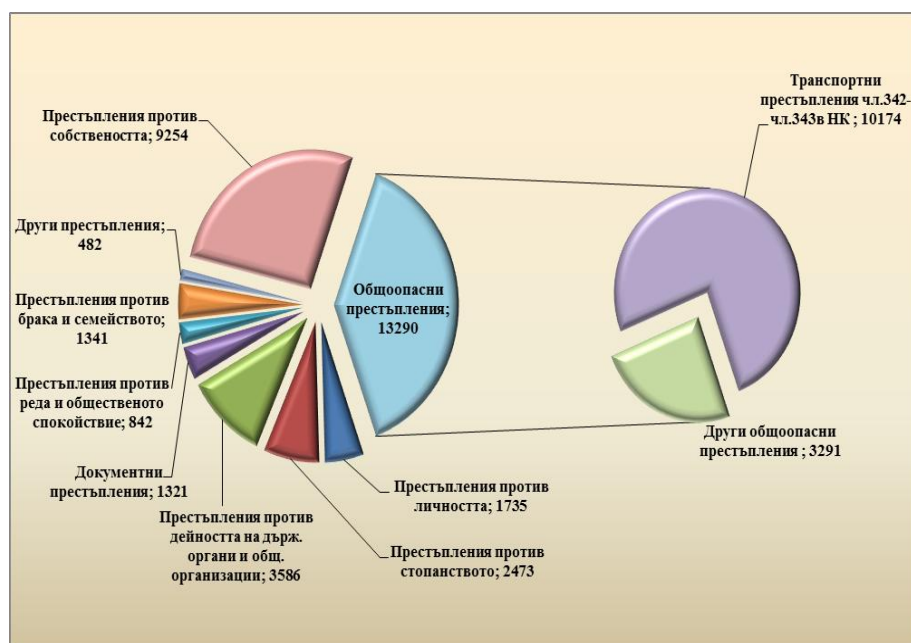
През отчетния период са постановени 32 565 (35 238; 38 209) осъдителни и санкционни съдебни решения.

Осъдените/санкционираните лица са 37 141 (41 711; 44 296), което е 96,0% (96,6%; 96,4%) от всички лица с постановени съдебни актове през годината. Осъдените и санкционирани лица спрямо предадените на съд са 95,6% (96,8%; 93,8%).

С влязъл в сила съдебен акт са осъдени и санкционирани 34 521 (38 878; 41 412) лица, което е 88,8% (90,2%; 87,6%) от предадените на съд лица. Осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт съставляват 97,2% (97,3%; 97,5%) от всички лица с влязъл в сила осъдителен/оправдателен съдебен акт през годината.

В тригодишния период е запазен висок дялът както на осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо предадените на съд лица (около 90%), така и спрямо всички лица с влязъл в сила осъдителен/оправдателен съдебен акт през годината (над 97%), което сочи, че прокурорските актове са обосновани и подкрепени с достатъчни по обем доказателства.

Структурата на осъдените/санкционираните лица по видове престъпления, е показана на следващата графика.



Фиг. 36. Структура на осъдени и санкционирани лица по влезли в сила осъдителни и санкционни решения по видове престъпления, съобразно систематиката на НК

Протести – въззивни и касационни

През 2015 г. са подадени *общо* 2 393 (2 510; 2 578) въззивни и касационни протеста. От разгледаните 1 218 протеста, уважените са 445 (36,5% при 33,6% за 2014 г.).

Подадените *въззивни* протести (извън тези срещу оправдателни присъди) са 1076, като от разгледаните 719 протеста са уважени 300, което е 37,7%. Срещу оправдателни присъди и решения са подадени 1 148 (1 192; 1 176) въззивни протеста. От общо разгледаните 417, уважените протести са 114, което е 27,3% (26,4%; 28,0%). За последните три години е запазен относителният дял на уважените въззивни протести срещу оправдателни присъди и решения.

Подадените *касационни протести* (извън тези срещу оправдателни присъди) са 40. От разгледаните, уважените са 45% (41,7% и 30,0%). Срещу въззивни оправдателни присъди и решения са подадени 129 протеста. От разгледаните, уважените са 35,5% (35,4%; 33,0%). Данните сочат, че за отчетната година е увеличен дялът на уважените спрямо разгледаните касационни протести (извън тези срещу оправдателни присъди) и е

запазен относителният дял на уважените спрямо разгледаните протести срещу оправдателни присъди и решения.

Налице е тенденция за увеличаване на дела на уважените касационни протести, извън тези срещу оправдателните присъди, при които той е запазен, но все още е висок относителният дял на неуважените въззивни и касационни протести спрямо разгледаните.

Основните причини, довели до неуважаване на протестите, са както различната оценка на доказателствата от съда и прокуратурата, така и изготвянето на недобре обосновани и мотивирани протести, съгласно изискванията на НПК. Понякога от прокурорите не се сочат конкретни доводи, които обосновават твърдените нарушения на процесуалния и на материалния закон, както и не се правят доказателствени искания пред въззивната инстанция. Има случаи на неразгледани протести поради това, че не се прави разлика между касационните основания по чл. 348, ал. 1, т. 1 и т. 2 НПК, както и защото не се изготвят допълнителни съображения към подадените бланкетни протести.

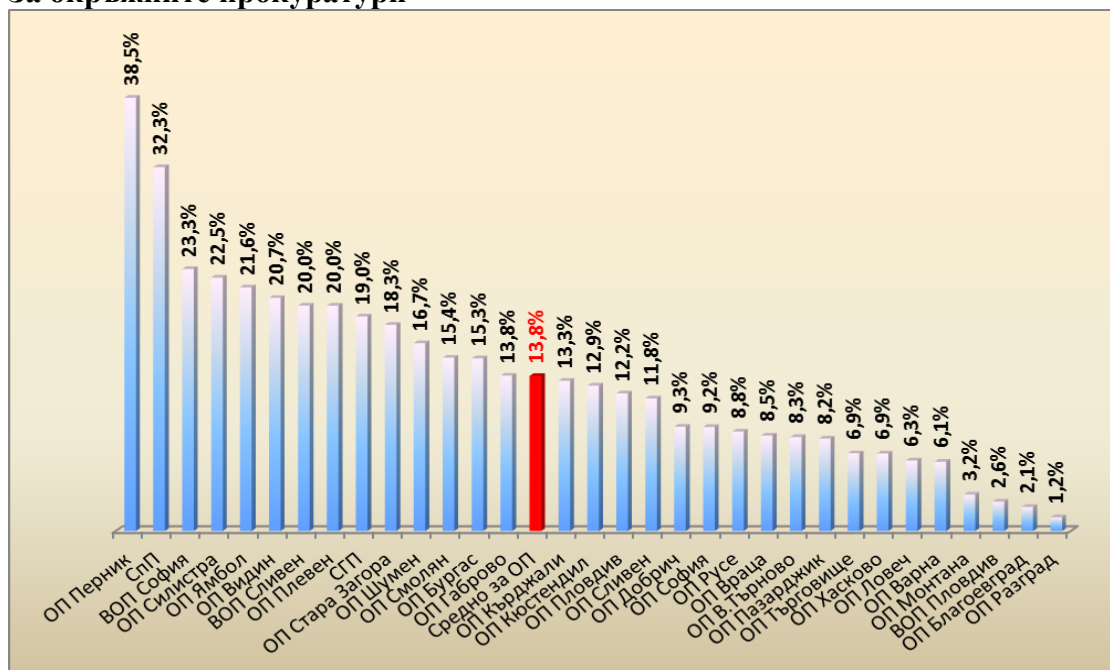
За подобряване на работата в тази насока, е необходимо да се извършва внимателна преценка относно наличието на основания за подаване на протест. Всяка прокуратура следва да извършва собствен анализ на причините, довели до неуважаване на протестите, което е условие за преодоляване пропуските и слабостите. Горестоящите прокуратури трябва да преценяват необходимостта от методическа помощ и при необходимост да се провеждат обучения.

2. Постановени оправдателни присъди и върнати от съда дела

Върнати от съда дела

Един от основните показатели за качеството и ефективността на прокурорската работа е броят на върнатите от съда дела. От внесените за 2015 г. общо 33 411 (35 524; 39 372) прокурорски акта, от съд на прокурор са върнати 1 710 дела (1 864; 2 004). В тригодишен период е запазен относителният дял на върнатите дела – 5,1% (5,2% и 5,1%). Запазена е и положителната тенденция за намаляване на абсолютния им брой: спрямо 2014 г. – с 8,3%; спрямо 2013 г. – със 7,0% и спрямо 2012 г. – с 5,6%.

За окръжните прокуратури



Фиг. 37. Относителен дял на върнатите от съда дела, спрямо внесените прокурорски актове, за окръжните прокуратури

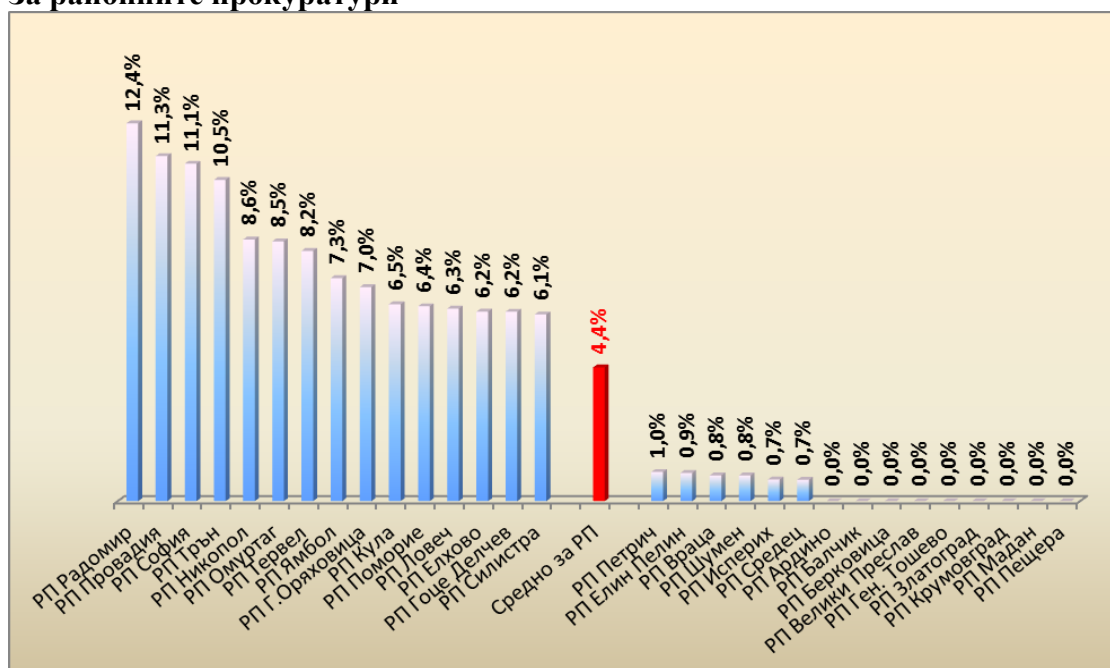
Висок дял на върнати дела имат ОП Перник – 38,5%, СпП – 32,3%, ВОП София – 23,3%, ОП Силистра – 22,5%, ОП Ямбол – 21,6%, ОП Плевен – 20,0%. Нисък е относителният дял на върнатите дела в ОП Разград – 1,2%, ОП Благоевград – 2,1%, ВОП Пловдив – 2,6% и ОП Монтана – 3,2%.

По-добри резултати отчитат ОП Благоевград (2,1% при 11,5% за 2014 г.); ОП Монтана (3,2% при 16,2% за 2014 г.); ОП Ловеч (6,3% при 13,2% за 2014 г.); ОП Враца (8,5% при 30,0% за 2014 г.), ОП Хасково (6,9% при 10,9% за 2014 г.).

Влошени са резултатите в ОП Перник (38,5% при 13,3% за 2014 г.); ОП Видин (20,7% при 12,5% за 2014 г.); ОП Смолян (15,4% при 0,0% за 2014 г.); ОП Сливен (11,8% при 5,3% за 2014 г.); ОП В. Търново (8,3% при 1,5% за 2014 г.).

Административните ръководители на апелативните и окръжните прокуратури, в които е запазена отрицателната тенденция или е налице влошаване на работата по този показател, следва да анализират конкретните причини и да предприемат мерки за отстраняване на пропуските в работата на прокурорите.

За районните прокуратури



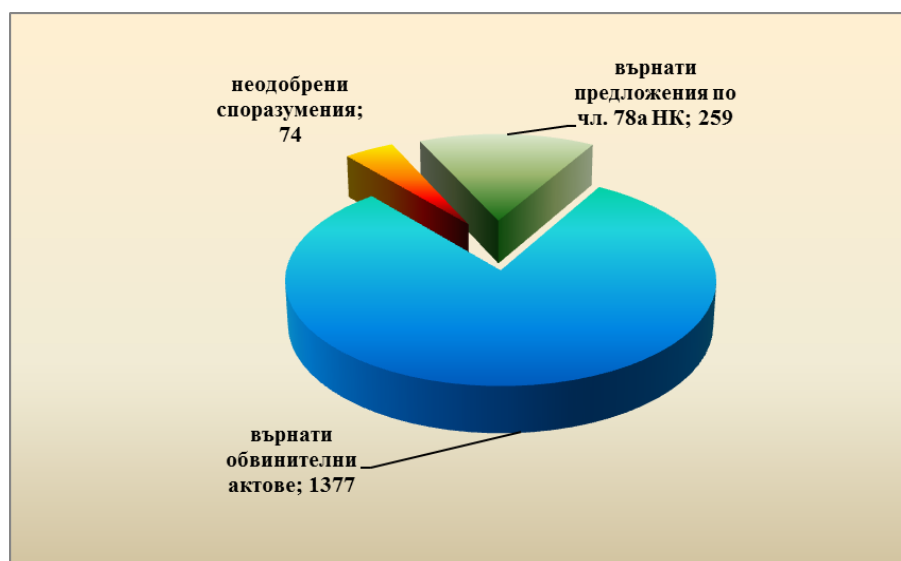
Фиг. 38. Относителен дял на върнати дела, спрямо внесените в съда прокурорски актове, от районни прокуратури

В голяма част от прокуратурите, относителният дял на върнатите дела е по-нисък от средния за страната. Без върнати дела са 9 районни прокуратури: Ардино, Балчик, Велики Преслав, Пещера, Мадан, Берковица, Ген. Тошево, Златоград и Крумовград. Под един процент е делът на върнатите дела в: РП Средец и РП Исперих – с 0,7%, РП Шумен и РП Враца – с 0,8% и РП Елин Пелин – с 0,9%. В сравнение с предходната година, с около 1/2 са намалени върнатите дела в РП Трън, Луковит, Самоков и Ихтиман, което сочи ефикасност на предприетите мерки за преодоляване на проблема в тези прокуратури.

Висок (над 10%) относителен дял върнати от съда дела имат: РП Радомир – 12,4%, Провадия – 11,3%, СРП – 11,0% и РП Трън – 10,5%.

Върнати от съда дела по видове внесени в съда прокурорски актове

Най-голям е дялът на върнатите от съда дела по внесени обвинителни актове: 1 377 (1 550; 1 599), което е 80,5% (83,2%; 79,8%) от върнатите дела на прокуратурата. Налице е намаление, в сравнение с предходните две години, като относителен дял и абсолютен брой на върнати дела¹⁹.



Фиг. 39. Върнати дела по обвинителни актове, по споразумения и по предложения по чл. 78а НК.

В следващата таблица са представени данни по апелативни райони за броя на внесените в съда и върнатите на прокурора обвинителни актове, както и за съотношението на върнатите спрямо внесените в съда обвинителни актове.

АП райони	Внесени в съда обвинителни актове	Върнати от съда обвинителни актове	Относителен дял на върнатите обвинителни актове спрямо внесените
АСП	110	42	38,2%
ВоАП	102	18	17,6%
АП София	6 498	610	9,4%
АП Бургас	2 160	173	8,0%
АП В. Търново	2 345	153	6,5%
АП Пловдив	3 986	237	5,9%
АП Варна	2 693	144	5,3%

Обезпокоителни са данните за върнатите на Специализираната прокуратура дела от съда. За 2015 г. и 2014 г. всички върнати дела от СпНС са по внесени в съда обвинителни актове, като за 2015 г. дялът на върнатите обвинителни актове спрямо внесените такива е близо 40%. Тази картина повишава очакванията към административните ръководители на СП и на АСП да вземат съответни организационни мерки за повишаване на качеството на изготвяните обвинителни актове.

¹⁹ Общо за страната, от съдия-докладчик, на основание чл. 249 НПК, са върнати 835 дела (904; 991), което е 60% от върнатите дела, образувани по внесени обвинителни актове (при 58,3% за 2014 г.). С определение, на основание чл. 288, т. 1 НПК, от съдебно заседание са върнати 364 дела (453 за 2014 г.), което е 26% (29,2%; 38,0%) от върнатите НОХД, образувани по обвинителни актове.

През 2015 г. общо за страната срещу разпореждания за връщане, на основание чл. 249, ал. 3 НПК, и срещу определения на съда, на основание чл. 288, т. 1 НПК (с изменението на НПК ДВ, бр. 42/2015 г., е дадена възможност за протестирането им), са подадени 726 протеста (746; 585 – за 2014 г. и 2013 г. само на основание чл. 249, ал. 3 НПК).

Апелативни райони	Протести срещу върнати от съда дела			
	Внесени в съда протести срещу върнати от съда дела	от тях:		Относителен дял на уважените от съда протести спрямо разгледаните
		разгледани от съда	уважени от съда	
Общо за ПРБ	726	525	197	37,5%
Район АП Бургас	83	71	21	29,6%
Район АП Варна	64	52	20	38,5%
Район АП В.Търново	68	63	28	44,4%
Район АП Пловдив	139	121	44	36,4%
Район АП София	335	186	79	42,5%
Район ВоАП	6	4	1	25,0%
Район АСП	31	28	4	14,3%

Разгледаните протести са 525 (550 за 2014 г.). От тях уважените са 197 (183 за 2014 г.), което е 37,5% (33,3%; 35,2%). Налице е леко увеличение на уважените от въззивния съд протести, което обосновава правилността на законодателното решение да се разшири възможността на прокуратурата да протестира определенията на съда, с които делата се връщат след образуване на съдебното производство. Значително увеличение на относителния дял на уважените протести има за района на АП София – 42,5% при 27,7% за 2014 г. и за района на АП В. Търново – 44,0% при 32,7% за 2014 г. Най-малко са уважените протести в Специализираната прокуратура – под 15 %.

От въззивните съдилища са върнати 178 (193) дела, което е 12,9% (12,3%) от общо върнатите дела, образувани по обвинителни актове.

Върнати дела по предложения по чл.78а НК и по споразумения

От образуваните за 2015 г. дела по *предложения за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание* по чл. 78а НК, на основание чл. 377 НПК, са върнати 259 (259, 306) дела, което представлява 15,1% (13,9%; 15,3%) от всички върнати дела. Налице е леко увеличение на относителния дял на върнатите дела, но в тригодишния период има устойчивост по този показател.

От съдилищата не са одобрени и са върнати на прокуратурата общо 294 *предложения за споразумения*, като причините за това са следните:

✓ 74 споразумения (4,3% от общо върнатите) са заради допуснати нарушения на закона и процесуалните правила: неспазени законови изисквания за внасяне на споразумение – невъзстановени щети, предложение за споразумение за престъпление, за което такова не се допуска или са налице законовите предпоставки за прилагане на чл. 78а НК. За преодоляване на пропуските, е необходимо прокурорите да преценяват наличието на основания за внасяне на споразумение, на основата на цялостно проучване на делата и познаване на практиката на ВКС.

✓ 220 споразумения (95,7% от общо върнатите) не са били одобрени по причини, които не се дължат на прокурорите – това са случаи на предложени от съда и неприети от подсъдимите промени в споразумението, най-вече относно наказанието или заявен в съдебно заседание отказ от подсъдимите да сключат споразумение, въпреки дадено преди това съгласие.

Причини за връщане на делата

Причините за връщане на делата могат да се обобщят в две основни групи:

1. *Допуснати съществени процесуални нарушения във фазата на досъдебното производство:*

✓ нарушени процесуални права на обвиняемия, довели до ограничаване правото му на защита: извършени процесуални действия без защитник, при задължителна защита или назначаване на един и същи защитник при противоречиви интереси (ОП Перник, ОП Бургас); непълно и/или неточно формулиране на обвинението в постановлението за привличане като обвиняем (ОП Кюстендил, ОП Разград, ВОП Сливен, ОП Плевен, ОП Русе, ОП Ямбол); непредявяване на разследването, въпреки направено искане за това (ОП Перник, ОП Русе, ОП Ямбол); процесуални нарушения при проведено задочно производство срещу обвиняемия (ОП Монтана, ОП Разград, ОП Добрич, ОП Ямбол, ОП В. Търново); неуведомяване родителите на непълнолетен обвиняем (ОП Добрич, ОП Ямбол); извършени процесуални действия извън срока (ОП Ямбол);

✓ нарушени процесуални права на пострадалите, поради непредявяване на разследването при направено искане (ОП Пловдив, ОП В. Търново, ОП Бургас) или поради неразясняване правата на пострадалите (ОП Монтана, ОП Добрич); незапознаване на оцетеното юридическо лице с правата му (ОП В. Търново).

2. *Допуснати съществени процесуални нарушения след завършване на разследването, при произнасянето на прокурора по реда на чл. 242, ал. 1 НПК*

Нарушенията при изготвяне на обвинителните актове, като основание за връщане на делата от съда, се изразяват в противоречия между обстоятелствената част и диспозитива на обвинителния акт, непълно описание на фактическите обстоятелства, свързани с предмета на доказването, непосочване на квалифициращи признаци:

✓ поради противоречие между диспозитива и обстоятелствената част на обвинителния акт са върнати дела на окръжните прокуратури Бургас, Велико Търново, Плевен, Силистра, Търговище, Добрич, Пловдив и Кюстендил. Поради непосочване на елементи от фактическия състав, са върнати дела на ОП Ямбол, ОП Търговище и ОП Разград;

✓ поради непълнота на обстоятелствената част на обвинителния акт и невъзможност да се изведат съставомерните признаци на извършеното престъпление, върнати дела се сочат от ОП Бургас, ОП Силистра, ОП Ямбол, ОП Кюстендил, ОП Перник. Нарушенията се изразяват в необосноваване на квалифициращите признаци, продължавано престъпление, непосочване форма на съучастие: ОП Добрич, ВОП Сливен и ОП Пловдив;

✓ незначителна част от делата са върнати поради допуснати технически грешки или проявен формализъм от съда при преценката за допуснати съществени процесуални нарушения: ОП В. Търново, ОП Габрово, ОП Пловдив и ОП София.

Отново, както и в предходната година, направените в докладите на апелативните прокуратури изводи сочат, че в по-голямата си част делата са върнати основателно от съда. Отчита се, че в някои случаи връщането се дължи на проявен субективизъм от съда, когато допуснати технически или фактически грешки не са съществени и не водят до нарушаване на процесуалните права на страните.

Основните причини за връщане на делата са допусканите процесуални нарушения на досъдебното производство, които не са констатирани и отстранени от прокурора, и нарушения при изготвяне на обвинителните актове. Предпоставка за постигането на по-добри резултати по този показател е упражняването на ефективен контрол върху работата на разследващите органи, запознаване с извършените действия по разследването и даване на конкретни и своевременни указания за отстраняване на допуснати процесуални нарушения.

Обвинителните актове следва да се изготвят след задълбочена проверка за спазване изискванията на НПК при извършване на процесуалните действия по разследването и преценка, събрани ли са достатъчно доказателства в подкрепа на обвинението. Обвинителните актове следва да съдържат всички факти и обстоятелства, обосноваващи

фактическия състав на престъплението, да се посочват квалифициращите признаци, да се излагат фактически и правни съображения, аргументиращи обективните и субективните признаци на престъплението. При преценката на приложимия материален закон, да се съблюдава относимата съдебна практика.

Върнати дела за престъпления от особен обществен интерес (ДООИ)

За 2015 г. върнатите от съда дела, спрямо внесените прокурорски актове за престъпления от разглежданата категория, са 286 (295; 199). Спрямо внесените прокурорски актове за такива престъпления 4 600 (4 828; 4 855), относителният им дял е 6,2% (6,2%; 4,1%), който е по-висок от дела на върнатите дела, образувани за всички видове престъпления - 5,2% (5,2%, 5,1%).

По окръжни прокуратури, най-голям относителен дял върнати от съда спрямо внесените прокурорски актове от тази категория имат: ВОП София – 5 (55,6%), СпП – 43 (32,3%); ОП Силистра – 11 (18,3%), СГП – 80 (10,9%), ОП Перник – 6 (10%), ОП Ст. Загора – 17 (8,8%), ОП В. Търново – 11 (5,8%).

С най-голям дял от всички върнати 286 дела за престъпления от особен обществен интерес са тези за *корупционни престъпления*, при които е налице и увеличение спрямо 2014 г. – 33,2% (95 дела) при 27,8% (82 дела) за 2014 г. По прокуратури те са в: СГП – 44 (46,3%); ОП Бургас, ОП Ст. Загора и ОП Силистра по 7 (7,4%); ОП Варна – 5 (5,3%) и ВОП София – 4 (4,2%). В останалите окръжни райони са върнати от 1 до 3 дела или изобщо няма върнати такива.

Висок относителен дял имат и върнатите дела за *трафик на наркотици* – 22% (63 дела) и за *данъчни престъпления* – 21,3% (61 дела)²⁰. При делата за *организираната престъпност* е налице увеличение – 15,4% (44 дела) при 9,8% (29 дела) за 2014 г.

С най-нисък относителен дял – 1,4% (4 дела) при 4,1% за 2014 г. са върнатите дела за *злоупотреба със средства на ЕС*.

През отчетния период високият относителен дял на върнати дела за корупционни и данъчни престъпления, както и за наркотици и организираната престъпност е запазен, което сочи, че пропуските при разследването на тези дела не са отстранени. Особено внимание следва да се обърне на делата срещу организираната престъпност и тези за корупционни престъпления. Данните сочат, че от 134 прокурорски акта, внесени в съда по дела за организираната престъпност – 44 са върнати, което е 32,8% (при 17,3% за 2014 г.), за корупционни престъпления – внесените прокурорски актове са 485, от които 95 са върнати, или 19,6% (при 18,5% за 2014 г.). Необходимо е да се анализират конкретните причини за връщането на обвинителните актове, въз основа на което да се направят изводи, дали се отнася за грешки и пропуски при разследването на този вид престъпления, или за неизпълнение на задълженията на прокурорите при внасяне на обвинителния акт в съда.

Оправдателни присъди и решения

През 2015 г. са постановени общо 1 225 оправдателни присъди и решения (1 140; 1 256). Спрямо броя на внесените прокурорски актове, същите съставляват 3,6% (3,2%; 3,2%). Делът им е нараснал спрямо предходните две години с 0,4 пункта, но броят им е устойчив в тригодишния период.

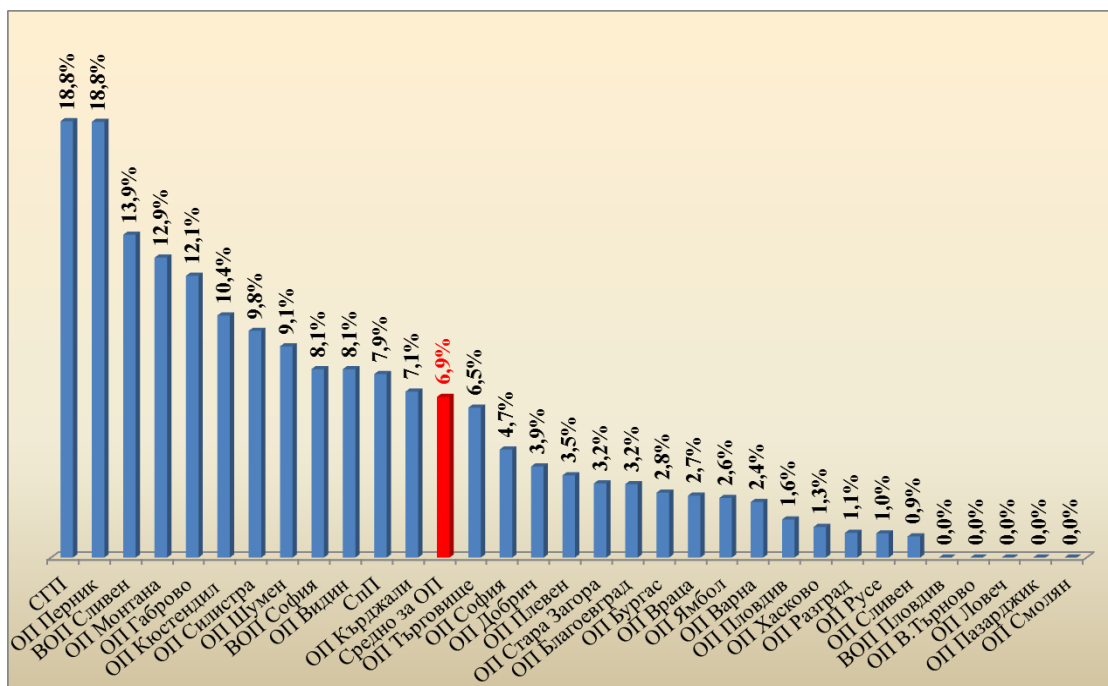
Много добри резултати показват: ОП Ловеч, ОП В. Търново, ОП Смолян и ВОП Пловдив, както и районните прокуратури в Тополовград, Тервел, Балчик, Каварна, Тетевен, Златоград, Мадан и Радомир, в които няма постановени оправдателни присъди и решения.

²⁰ По прокуратури, върнатите дела за данъчни престъпления са в: СГП – 14,8% (9 дела); ОП Бургас и ОП Плевен – по 13,1% (8 дела), ОП Ст. Загора – 8,2% (5 дела). По дела за наркотици: СГП – 38% (24 дела), ОП В. Търново – 9,5% (6 дела), ОП Бургас, ОП Пазарджик и ОП Ст. Загора – по 6,3% (4 дела).

Оправдани лица

През отчетната година оправданите лица са 1 519 (1 450; 1 628), което е 3,9% (3,4%; 3,5%) от общо 38 660 (43 161; 45 924) лица с постановени съдебни актове. Спрямо предходната година, техният дял леко е нараснал. Увеличен е и абсолютният им брой, спрямо 2014 г., но е по-малък спрямо 2013 г., което сочи за устойчивост по този показател в тригодишния период.

С влезли в сила присъди и решения са оправдани 982 (1 060; 1 076) лица, което представлява 2,8% (2,7%; 2,5%) от общо 35 502 (39 938; 42 488) лица с влезли в сила съдебни актове през годината. Техният дял е нараснал незначително (с 0,1 пункта) спрямо 2014 г., но е запазен нисък (под 3%). В тригодишния период е налице тенденция на намаляване на абсолютния брой на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт.



Фиг. 40. Относителен дял на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо всички лица с влязъл в сила съдебен акт, по окръжни прокуратури

По-висок относителен дял на оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо общия брой лица с влезли в сила съдебни актове, имат: ОП Перник – 18,8% (6 оправдани при 26 осъдени), СГП – 18,8% (110 оправдани при 476 осъдени), ВОП Сливен – 13,9% (5 оправдани при 31 осъдени), ОП Монтана – 12,9% (4 оправдани при 27 осъдени), ОП Габрово – 12,1% (4 оправдани при 29 осъдени).

В Окръжните прокуратури – Велико Търново, Ловеч, Пазарджик, Смолян, и ВОП Пловдив няма оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт.

По-добри резултати спрямо предходната година отчитат: ОП Велико Търново 0,0% (5,3% за 2014 г.); ОП Смолян 0,0% (13,3% за 2014 г.); ОП Сливен 0,9% (8% за 2014 г.); ОП Благоевград 3,2% (9,3% за 2014 г.); ВОП София 8,1% (40% за 2014 г.)

Влошени са резултатите на: ОП Шумен 9,1% (0,0 за 2014 г.); ОП София 4,8% (0,0% за 2014 г.); ОП Добрич 3,9% (0% за 2014 г.); СГП 18,8% (12,8% за 2014 г.); ОП Монтана 12,9% (5,9% за 2014 г.); ОП Габрово 12,1% (5,7% за 2014 г.); ОП Видин 8,1% (0,0% за 2014 г.).

Административните ръководители на прокуратурите, в които е увеличен броят на оправданите лица или високият относителен дял на оправданите лица показва устойчивост, следва да анализират причините и да набележат мерки за подобряване на работата по този показател.

Запазена е тенденцията за висок относителен дял на оправданите с влязла в сила присъда, спрямо осъдените и санкционирани лица, с влязла в сила присъда за

престъпленията по чл. 219 НК, чл. 282 НК и чл. 123 НК. По подсъдни на районните съдилища дела, с висок относителен дял са тези за престъпления по чл. 220 НК, чл. 202 НК, чл. 290 НК, чл. 311 НК, чл. 323 НК.

Нямат оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт районните прокуратури в: Карнобат, Средец, Балчик, Тервел, Попово, Трявна, Тетевен, Карлово, Бяла, Велинград, Смолян, Мадан, Златоград, Белоградчик, Радомир, Етрополе, Ивайловград и Пирдоп.

Оправдани лица за престъпления от особен обществен интерес

През 2015 г. с влязъл в сила съдебен акт по дела от особен обществен интерес са оправдани общо 204 лица (181; 207). Относителният им дял спрямо всички лица с постановен окончателен съдебен акт за тези престъпления е 4,9% (3,9%; 4,2%) и е по-висок от този за предходните две години. Броят на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт обаче е устойчив в тригодишния период. Добри резултати се отчитат по делата за престъпления за изпиране на пари, при които няма оправдани с влязла в сила присъда лица (осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт са 24).

По *видове престъпления*, най-висок относителен дял имат оправданите лица (спрямо осъдените с влязъл в сила съдебен акт по всички ДООИ) за:

✓ *корупционни престъпления* – 25,3% (15,5%; 25,8%). В абсолютни цифри оправданите лица са 79 при 312 осъдени с влязъл в сила съдебен акт. Най-голям брой оправдани лица отчита СГП – 32, следвана от ОП Варна – 7, ОП Бургас – 6, ОП Враца и ОП Кюстендил – по 5 лица.

✓ *организирана престъпност* – 21,1% (3,6%; 7,6%). Буди тревога значителният ръст на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт по делата срещу организираната престъпност, което налага предприемане на административно-организационни мерки за отстраняване на пропуските и слабостите (за СпП оправданите с влязъл в сила съдебен акт са 14 при 58 осъдени лица).

✓ *трафик на хора* – 8,2% (7,8%; 1,9%), като са оправдани 4 при осъдени 49 лица (ОП Ст. Загора – 2, ОП Сливен и СГП – по 1).

✓ *злоупотреби със средства на ЕС* – 5,7% (4,8%; 7,7%). Оправдани са 5 при 88 осъдени лица (за ОП Разград – 2 и по едно лице за ОП Търговище, Шумен и СГП).

✓ *данъчни престъпления* са оправдани 46 лица при осъдени 1092. Най-голям брой оправдани лица имат СГП – 9, ОП Враца – 8, ОП Перник – 5 и ОП Кюстендил – 4 лица. За 2015 г. е налице намаление на броя на оправданите лица, спрямо предходните две години (51 за 2014 г. и 70 – за 2013 г.).

✓ *трафик на наркотици* оправданите лица са 47 при осъдени 2249. Най-много оправдани лица имат СГП – 15, ОП Бургас – 6, ОП Хасково и ОП Монтана – по 3 лица.

✓ *незаконно използване на платежни инструменти*, оправданите лица са 8 при 244 осъдени. За СГП оправданите са 3, за ОП в Бургас, Силистра, Шумен, Пловдив и Враца – по 1.

Значително намаление на абсолютния брой на оправданите лица е налице за ОП Пловдив, Сливен Перник, Плевен, Благоевград. Запазен е броят за ОП Добрич, Кърджали, Ст. Загора и Плевен.

Прокуратурите, в които резултатите са влошени или е налице устойчиво висок абсолютен брой оправдани лица, следва да анализират причините и да набележат конкретни мерки, които да доведат до по-добри резултати в работата по тези дела.

Причини за постановяване на оправдателни присъди

Според апелативните прокуратури, основните причини за постановяване на оправдателни присъди са:

- ✓ събиране на нови доказателства в съдебна фаза: разпит на нови свидетели; даване на обяснения от подсъдимия за пръв път в съдебно заседание, съдържащи нови факти и обстоятелства, непроверени на досъдебното производство; нови експертизи – довели до нови фактически и правни изводи относно участието на подсъдимия в извършеното престъпление или наличие на субективна страна на деянието. В отделни случаи това е последица от пропуски в работата на прокурорите, които не са взели мерки за всестранно и пълно разследване и събиране на пълен обем доказателства за изясняване на обективната истина по делото;

- ✓ непълнота на разследването и пропуски при извършване на процесуални действия на досъдебното производство. Не се събират необходимите доказателства, включени в предмета на доказване, не се извършват необходимите следствено-процесуални действия за закрепване на доказателствата и изясняване на правно релевантни факти, което създава предпоставки за установяване на нови факти на съдебното следствие и различни правни изводи относно участието на подсъдимия в извършеното престъпление или неговата виновност;

- ✓ голяма част от прокуратурите отчитат като причина неправилната квалификация на деянието с обвинителния акт. Това сочи липса на задълбочена проверка и анализ на събраните доказателства и несъответстваща преценка за приложимата правна норма, както и непознаване на съдебната практика;

- ✓ различна оценка на събраните по делото доказателства от съда и прокуратурата, довела до различни изводи относно доказаността на обвинението по несъмнен начин, наличието на съставомерни признаци на деянието и за участието на подсъдимия в него;

- ✓ немалка част от прокуратурите сочат като причина противоречивата съдебна практика, различното разбиране на съдържанието на материалноправните разпоредби на НК и различна преценка от съда и прокуратурата относно приложението на чл. 9, ал. 2 НК;

- ✓ малка част от постановените оправдателни присъди се дължи на неправилна преценка от наблюдаващия прокурор на събраните доказателства след приключване на разследването, довело до предаване на съд на лица за деяния, които по своите обективни и субективни признаци са несъставомерни;

- ✓ по неголяма част от делата, като причина за постановяване на оправдателните присъди е изведена промяната на свидетелските показания или обясненията на обвиняемите в съдебна фаза. Въпреки това, следва да се извършва своевременна преценка за разпит пред съдия на свидетели и обвиняеми, чиито показания, респ. обяснения, са от особено значение за делото, за да могат да бъдат ползвани в съдебна фаза.

Подобряване на работата на прокуратурите по този показател и намаляване на броя на оправдателните присъди изисква своевременен и ефективен контрол от наблюдаващите прокурори върху дейността на разследващите органи, което да води до пълно, всестранно и обективно изясняване на всички относими към предмета на доказването обстоятелства и събиране на пълен обем доказателства при стриктно спазване на НПК. При изготвяне на обвинителните актове следва да се извършва внимателна проверка и анализ на събраните доказателства, да се посочват фактически и правни съображения в подкрепа на обвинителната теза и се съобразява съдебната практика. В съдебно заседание прокурорите трябва да проявяват активност по поддържане и обосноваване на обвинението, включително и чрез своевременно подаване на протести срещу оправдателните съдебни актове, когато са налице основания за това.

3. Гражданско-съдебен надзор

Предявени иски от прокурор. Уважени и неуважени иски

През отчетната година от прокурорите са предявени 470 (381, 296) граждански иски, от които 364 - от окръжните прокуратури. В тригодишния период се наблюдава тенденция на постоянен ръст по този показател.

Разгледани са 309 иски, от които са уважени 267 или 86,41% (84,9%, 97,4%). Уважени са всички иски, предявени от окръжните прокуратури Ямбол, Сливен, Добрич, Силистра, Разград, Търговище, В. Търново, Габрово, Ловеч, Плевен, Кърджали, Кюстендил и Благоевград, което е показател за много високо качество на работата по този надзор.

Както и в предходните години, най-съществен е делът на заведените иски за прекратяване на търговски дружества (чл. 155 от Търговския закон) и на исовете за поставяне под запрещение (чл. 336 ГПК вр. чл. 5 от Закона за лицата и семейството). От РП Кубрат е предявен един иск с правно основание чл. 7, ал. 1, т. 1 СК – за унищожаване на втори брак, а от ОП Шумен е предявен един иск с правно основание чл. 13, ал. 2 ЗЮЛНЦ – за прекратяване на юридическо лице с нестопанска цел.

Дейност по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ)

Съгласно действащото законодателство, прокурорът не участва в съдебното разглеждане на делата, които имат за предмет иски по този закон. Дейността на прокуратурата се изразява в изготвяне и изпращане на уведомления до съответните дирекции на КОНПИ относно образувани наказателни производства за извършени престъпления от кръга на изброените в чл. 22 ЗОПДНПИ. На Комисията се изпращат и копия от постановленията за прекратяване на наказателните производства, за тяхното спиране, внесените в съд обвинителни актове, както и данни за имущественото състояние на обвиняемия. Прокурорите изпълняват стриктно тези свои задължения. През 2015 г. на КОНПИ са изпратени 4 419 (3 497, 4 074) уведомления, което бележи съществен ръст по този показател, в сравнение с предходната отчетна година.

Комисията също изпълнява задължението си за ежемесечно предоставяне на информация на ВКП по реда на чл. 10 от цитираната Инструкция за образуванията по уведомленията преписки и резултатите по тях. Данните се публикуват на Водомствения информационен сайт на Прокуратурата.

Участие на прокурорите в граждански дела. Изготвени жалби

През 2015 г. прокурорите са участвали в 9 129 (10 261, 10 412) съдебни заседания, в които са разгледани 7 143 (7 190, 8 449) граждански дела. Налице е незначително намаляване спрямо предходните две години. Положителна тенденция се отчита по отношение на броя проведени заседания, които са намалели значително при приблизително равен брой разгледани дела. Този показател сочи, че в преобладаващия случай се постига целта на законодателя за изясняване на делата от фактическа страна в рамките само на едно открито съдебно заседание.

През отчетната година прокурорите от апелативните прокуратури са участвали в 403 (376, 402) граждански дела, от окръжните прокуратури - в 3 142 (2 623) граждански дела, а от районните прокуратури – в 3 598 (4 567) дела. Значително се е повишил броят на гражданските дела с участие на прокурор на окръжна подсъдност, за сметка на делата, разглеждани на първа инстанция от районните съдилища. Традиционно най-висок е делът на участието по граждански дела в СГП – 1 185 (648) и САП – 240 (218). От другите прокуратури най-голямо участие в граждански дела традиционно бележат ОП Варна 248 (228), ОП Пловдив 233 (205) и ОП Бургас 141 (117).

Ръстът на този показател не е поставен в зависимост от активността на прокуратурата в гражданско-съдебния надзор, тъй като той не се определя само от броя на исковете, заведени от прокурор, но и от броя на делата с участие на прокурор, заведени от други ищци.

През 2015 г. прокурорите от страната са подали 627 (627) жалби срещу съдебни решения, от които 385 (390) въззивни и 242 (237) – касационни. Съдилищата са разгледали 124 (188), а са уважили 40 (58) въззивни жалби или 32,3% (30,9%). Разгледани са 66 (170) касационни жалби, а са уважени само 6 или 9,1 % (5,3%).

Дейност по делата, образувани по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ)

През отчетния период са решени 953 дела по ЗОДОВ – 521 (545) първоинстанционни и 432 (352) въззивни. От тях, с осъждане на прокуратурата са приключили 82,7% – 788 (558) дела, от които 443 първоинстанционни и 345 въззивни.

От решените дела по ЗОДОВ – 270 (311, 246) или 51,8% са разгледани на първа инстанция от окръжните съдилища, което означава, че по тези дела са предявени искове с цена над 25 000 лв. Наблюдава се устойчива тенденция по този показател през последните три години – процентът на делата по ЗОДОВ на окръжна подсъдност варира в рамките на 50-60%.

4. Осъдителни решения срещу Прокуратурата на РБ, на основание Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ)

През 2015 г. 308 (298, 280) лица са осъдили прокуратурата, на основание чл. 2 и чл. 2б ЗОДОВ. В сила са влезли 300 (287) съдебни решения по този закон.

Най-голям е делът на решенията, постановени по искове с правно основание чл. 2, ал. 1, т. 3 ЗОДОВ, предвиждащ отговорност на държавата за незаконно обвинение.

От влезлите в сила решения 210 (241) са по искове на основание чл. 2, ал.1, т. 3, пр. 1 ЗОДОВ – оправдаване на подсъдим с влязла в сила присъда, а 83 (46) имат за предмет искове по чл. 2, ал. 1, т. 3, пр. 2 ЗОДОВ – прекратено наказателно производство. Както и в предходните години, делата, по които са разгледани искове, предявени на останалите основания по чл. 2 и чл. 2б ЗОДОВ, са много малко на брой – с влезли в сила решения са приключили 3 дела за вреди от отменено незаконно задържане под стража (чл. 2, ал. 1, т. 1 ЗОДОВ), едно от решенията е постановено по иск за вреди от изпълнение на наложено наказание над определения от съда срок или размер (чл. 2, ал. 1, т. 6 ЗОДОВ) и 5 от влезлите в сила решения са по искове за обезщетяване на вреди от нарушение на правото на разглеждане на делото в разумен срок (чл. 6, § 1 КЗПЧОС и чл. 2б ЗОДОВ).

През 2015 г., както и през 2014 г., няма влезли в сила осъдителни за ПРБ решения за вреди, произтичащи от нарушение на чл. 5, § 1 и § 2–4 КЗПЧОС, както и в резултат на незаконно използване на специални разузнавателни средства.

По влезлите в сила през 2015 г. 308 осъдителни за ПРБ съдебни решения, са присъдени обезщетения в общ размер 2 495 245.07 лв. (3 651 867,50 лв. за 2014 г.). Наблюдава се съществено намаляване спрямо предходната година на присъдените обезщетения като абсолютна стойност.

През 2015 г. в сектор „Гражданско-съдебен надзор“ на отдел „Съдебен“ във ВКП са постъпили 401 искания за изплащане на обезщетения, въз основа на влезли в сила осъдителни съдебни решения по ЗОДОВ, спрямо 360 за 2014 г. и 338 за 2013 г. Плащанията са извършвани по реда на чл. 519 ГПК, след представяне на изпълнителен лист, удостоверяващ вземането. Следва да се посочи, че част от предявените вземания са присъдени с решения, влезли в сила през предходни отчетни периоди.

Проблеми по приложението на ЗОДОВ

Проблемите в дейността по приложението на ЗОДОВ остават непроменени и през настоящия отчетен период.

✓ Ограниченията на чл. 280, ал. 1 ГПК относно касационното обжалване водят до силно стеснен касационен контрол на съдебните решения по ЗОДОВ, особено след разрешаването по тълкувателен път на повечето въпроси по приложението на специалния закон. По тези дела спорът се свежда до размерите на присъдените обезщетения, а справедливостта на обезщетяването не е основание за допускане на обжалване пред ВКС. В резултат, прокуратурата е лишена от възможността да защити интересите си пред най-висшата съдебна инстанция и в сила влизат много неправилни съдебни решения.

✓ Прокуратурата продължава да счита, че е в обществен интерес отговорността на държавата за дейност на правозащитните органи да не е обективна (каквото е настоящото законодателно решение), а да се ангажира само при доказани съществени нарушения на закона, извършени от ответните органи, които нарушения да са и пряката причина за незаконността на наказателната репресия. Съществуват много случаи, в които прокурорът, ръководещ досъдебното производство, е действал в съответствие с доказателствата и закона, но впоследствие делото е прекратено или подсъдимият е оправдан, поради други фактори.

✓ Необходимо е да се създаде организация за разследване на наказателните дела в разумни срокове. Голямата продължителност на наказателните производства не само рефлектира пряко върху размера на присъжданите обезщетения в случаите на незаконно обвинение (чл. 2, ал. 1, т. 3 ЗОДОВ), а съставлява и самостоятелно основание за ангажиране отговорността на държавата (чл. 26 ЗОДОВ). Наблюдаващите прокурори трябва стриктно да следят за провеждане на досъдебното производство в максимално кратки срокове.

✓ Публичното разпространяване на информация за водените наказателни производства винаги има за резултат присъждането на обезщетения в по-големи размери. Необходимо е говорителите на прокуратурите, наблюдаващите прокурори и административните ръководители много внимателно да преценяват в кои случаи и каква конкретно информация да се предоставя на медиите, като се поддържа баланс между правото на обществото да получава адекватна и достоверна информация, интересите на разследването, презумпцията за невиновност и правата на лицето, срещу което е насочено наказателното производство.

✓ Прокуратурата поддържа становището си за приемане на специална разпоредба в ЗОДОВ, чрез която да се въведе по-кратък давностен срок за предявяване на искове по този закон. В много случаи правоимащите злоупотребяват, като завеждат исковете непосредствено преди изтичането на петгодишната погасителна давност и в резултат се натрупват огромни лихви.

За постигане на по-ефективна защита по ЗОДОВ, следва ресорните прокурори по гражданско-съдебния надзор в териториалните прокуратури задълбочено да се запознават със самите наказателни дела, във връзка с които се претендират вредите – в делата се съдържат доказателствата, от които прокуратурата може да почерпи възражения в своя защита. Прокурорите трябва да следят за погасителната давност по чл. 110 и чл. 111, б. „в“ ЗЗД и своевременно да правят възражения, тъй като давността не се прилага служебно от съда. Необходимо е също да се следи и за правилното изчисляване от съда на разноските по съразмерност и за присъждането на прости държавни такси, тъй като нерядко се случва, съдилищата да изчисляват 4% такса върху цената на предявения иск, а това ощетява държавата.

5. Изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки

Привеждане в изпълнение на влезлите в сила съдебни актове

През 2015 г. в прокуратурите от страната са получени за привеждане в изпълнение 20960 (22739; 25903) влезли в сила съдебни актове (присъди, споразумения, решения и определения) с наложени наказания по НК.

Общо съдебни актове, получени за изпълнение	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общо, от тях:	25 903	22 739	20 960
с наказание "доживотен затвор"	3; 0,01%	10; 0,04%	3; 0,01%
с наказание "лишаване от свобода"	8 934; 34,5%	7 497; 33%	6 860; 32,7%
с наказание "пробация"	12 796; 49,4%	11 720; 51,5%	10 077; 48%
с наказание "лишаване от права"	6 551; 25%	6 184; 27%	5 536; 26,4%
с наказание "обществено порицание"	1 010; 3,8%	1 017; 4,4%	895; 4,3%

Приведени в изпълнение са 20 849 (22 216; 25 773) акта, което е 99,5% (97,6%; 99%) от получените. Реално са изпълнени (с получаване на потвърждение за начало на изпълнение на наказанията) 19 605 (21 585; 24 330) акта, което е 93,5% (97%; 94,4%) от приведените в изпълнение актове. Намалява абсолютният брой на съдебните актове с наложени наказания, които се изпълняват от прокуратурите.

В края на отчетния период са останали неприведени в изпълнение от прокурорите 596 акта, което е 2,8% (2,3%; 3,1%) от общо получените²¹, като причините за това са следните:

- ✓ внасяне на предложение за определяне на общо наказание по реда на чл. 306 НК;
- ✓ изтърпяване на друго наказание, което не подлежи на кумулиране или групиране с новоналоженото;
- ✓ пълно изтърпяване на наказанието със зачитане на предварителното задържане;
- ✓ проверка за установяване на компетентния орган, контролиращ правото, от което осъденият е лишен;
- ✓ възникнали трудности при изпълнение на наказанието „обществено порицание“;
- ✓ невъзможност да бъде приведено в изпълнение наказанието „пробация“, поради изтърпяване на наказание лишаване от свобода, чието изпълнение вече е започнало.

През отчетната 2015 г. се констатира затруднения при изпълнение на наказанията без лишаване от свобода:

- ✓ при изпълнение на наказанието „лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност“, което се налага кумулативно с друго наказание – в много от случаите няма яснота, кой ще контролира неговото изпълнение при определени професии или дейности;
- ✓ при изпълнение на наказанието „лишаване от право да се управлява МПС“ – поради недостатъчно добра координация с органите на МВР – КАТ;
- ✓ изпълнение на наказанията „лишаване от свобода“ и „пробация“, свързани с приложението на чл. 23, чл. 25 и чл. 27 НК по влезли в сила и подлежащи на изпълнение съдебни актове – в много от случаите се налага определяне на общо наказание по правилата на съвкупността при усложнена престъпна дейност, извършена както в различни райони на страната, така и в различно съотношение на престъпленията – при условията на съвкупност или рецидив. Това налага прокуратурите да изискват писмени доказателства за осъжденията на лицето, във връзка с изготвяне и внасяне на предложение по чл. 306 НК. Наблюдава се трайна тенденция, съдилищата да извършват по инициатива на прокуратурите или на осъдените лица групиране по реда на чл. 306, ал. 1, т. 1 НК, вместо с присъдата.

²¹ От тях 281 са с наказание „лишаване от свобода“, 233 – с наказание „пробация“, 47 – с наказание „лишаване от права“ и 9 – с наказание „обществено порицание“, чакащи групиране – 333.

През 2015 г. прокурорите са изготвили и внесли в съдилищата 3188 (3241; 3724) предложения по чл. 306 НПК. От тях са уважени 2674 (2587; 3028), което е 83,9% (79%; 81,3%) от разгледаните. Неуважените предложения са 66 (57; 54), което е 2% (1,7%; 1,4%). В края на отчетния период са останали неразгледани от съда 448 предложения. Запазва се тенденцията на висок дял на уважените предложения, спрямо разгледаните, което е показател за добро качество на работата.

Контрол по изпълнението на присъдите

Установени са общо 636 (712; 871) осъдени лица с наложено наказание „лишаване от свобода”, спрямо които към края на 2015 г. *не е постановено задържане от* органите на ГД „Охрана” при МП и МВР. Делът им е 9,3% (9,5%; 10,6%) от реално приведените в изпълнение присъди през отчетната година²². Основна причина за това е укриването на осъдените лица в страната и в чужбина и липсата на законово изискване за адресна регистрация, което затруднява издирвателната дейност и установяване на тяхното местонахождение.

За *общодържавно издирване* през 2015 г. са обявени 552 лица при 548 лица за 2014 г. Издадени са общо 311 заповеди за арест по ЗЕЕЗА (389 през 2014 г.).

През 2015 г., по реда на чл. 415 НПК, е *отложено изпълнението* на наказанията лишаване от свобода и пробация на 50 лица, а по реда на чл. 448, вр. чл. 447 НПК, с прокурорски актове в 560 (647; 487) случая е било прекъснато изпълнението на наложено наказание „лишаване от свобода”²³.

След срока за изтърпяване на определеното от съда наказание са постъпили 34 (27; 44) сигнала за *неоснователно задържани лица*, като niskият им брой е в резултат на доброто взаимодействие на прокуратурите с ГДИН – МП и стриктното приложение на ЗИНЗС. Във връзка с причините за неоснователното задържане се правят следните изводи:

✓ случаи, при които определеното от съда наказание е по-малко по размер от времето, през което осъденото лице е било с мярка „задържане под стража” по същото дело;

✓ неоснователни задържания се констатираат при лишени от свобода, които изтърпяват наказание за множество престъпления, постановени с отделни присъди от различни съдилища. Това налага в процеса на изтърпяването на наказанията на няколко пъти да се определят общи наказания, по реда на чл. 306 НПК, което изисква време (с оглед обжалването на тези съдебни актове и влизането им в сила);

✓ при произнасяне по реда на чл. 417 НПК, вр. чл. 59 НК и при зачитане на предварително задържане, прокурорите не се съобразяват с размера на остатъка от наказанието, което търпи в момента лицето, т. е. зачита се период от време, който е по-голям от размера на остатъка;

✓ с оглед законовите си правомощия, съдилищата не определят общо наказание, при наличието на данни за другите осъждания, при постановяването на присъдата. В тези случаи администрацията на затворите сигнализира съда и прокуратурата за определяне на общо наказание, което изисква време за произнасяне на съда. През това време осъденият е задържан в затвора и ако определеното впоследствие общо наказание е по-малко по размер от изтърпяното, се получава неоснователно задържане.

През 2015 г. в страната са образувани 2 419 (2 226; 2 731) производства, свързани с изпълнението на наказанията. Прокурорите са участвали в 2 907 съдебни заседания.

²² Незадържаните за изтърпяване на наказание лица, включително и осъдени в предходни години, за които не е изтекла давността по чл. 82 НК, са по изпълнителни преписки на прокуратурите от районите на АП София (242), АП Варна (108), АП Пловдив (125), АП Бургас (45), АП Велико Търново (111), ВоАП (3) и АСП (2).

²³ Най-голям брой прекъсвания са постановени по здравословни причини (във връзка с лечение във външни здравни заведения), поради опасност от неоснователно задържане на осъденото лице. Най-малко са постановените прекъсвания по изключителни причини от семеен характер. Констатира се добро професионално ниво на прокуратурите по приложението на тези институти.

Надзор за законност в местата за задържане и за изтърпяване на наказанията „лишаване от свобода”, „доживотен затвор” и „пробация”

В тригодишния период се наблюдава тенденция за трайно намаляване на броя на лишените от свобода, с влезли в сила присъди, настанени в затворите. Към 31.12.2015 г. те са били 7 408 (7 870; 8 801). През годината в затворите и поправителните домове са постъпили общо 5 349 лица, а са освободени 6 241. Поради изтърпяване на наказанието, са освободени 4 706 осъдени, условно предсрочно – 730, на друго основание – 593, екстрадирани са 22, помилвани – 6 лишени от свобода. Броят на обвиняемите и подсъдимите, настанени в затворите, е 689 (669; 805). Броят на осъдените на „доживотен затвор” и на „доживотен затвор без замяна“ е 174 (175; 168).

Прокурорите продължават да осъществяват текущ контрол чрез ежемесечни посещения в затворите и арестите на страната. Установено е, че правата на задържаните и на лишените от свобода се спазват. Констатирани проблеми не са от компетентността на прокуратурата, а са свързани главно с битовите условия в затворите и арестите, които в голямата си част не отговарят на европейските стандарти.

През 2015 г. прокуратурите са извършили тематични, планови, внезапни и комплексни проверки в арестите и в местата за лишаване от свобода. Най-много са нарушенията, свързани с внасянето и притежаването на непозволени вещи. Резултатите от проверки, включително и проведените през 2015 г. в конкретни затвори и затворнически общежития²⁴, дават основание да се заключи, че числеността на надзорно-охранителния състав, спрямо затворническата численост, е несъответна, за да осигури достатъчно интензивен контрол върху поведението на лишените от свобода и пълноценна корекционна работа с тях.

Констатирани са и неправомерни действия на служители от затворите при работата им с лишените от свобода, най-вече нерегламентирани контакти с лишени от свобода, с цел лично облагодетелстване срещу внасяне на забранени вещи и др. За установените нарушения са взети мерки по дисциплинарен ред, а при наличие на данни за престъпления, са образувани наказателни производства.

Принудителни мерки

През 2015 г. са образувани 4 373 (5 011; 4 185) преписки, относно прилагане на принудителните мерки по чл. 89 НК и чл. 155 от Закона за здравето (33).

Общият брой наблюдавани преписки по принудителни медицински мерки през годината е 4 943.

Прокурорите са изготвили и внесли в съда 1 875 (2 106; 2 354) предложения за налагане на принудителни медицински мерки, което е 42,9% от общо образуваните такива преписки за годината. От разгледаните 1 881 предложения от съда, са уважени 1 212 (64,4%). Прекратени от съда са 547. Прокурорите са участвали в 6839 съдебни заседания по съдебни производства, образувани по предложения и искания за приложението на принудителни медицински мерки.

Проблеми и предложения

Необходимо е да се промени тенденцията, съдилищата да не определят общо наказание по правилата на съвкупността при постановяване на присъдата и това да става по-късно в производство по чл. 306 НПК. Проблемът е съществен, защото отлагането на произнасянето по този въпрос е една от причините за неоснователното задържане на осъдени лица над определения с присъдата срок. Затова е необходимо да се прецизира дейността на прокурорите, участващи в съдебни заседания, които в своите пледоарии следва да акцентират и върху основанията за приложение на чл. 25 НК и чл. 27 НК. Така съдът ще бъде облекчен впоследствие при решаване на въпросите по чл. 301, ал. 1 НПК.

²⁴ В затворите и затворническите общежития, намиращи се в районите на Окръжните прокуратури: Бургас, Пазарджик, Плевен, Пловдив, Сливен, Ст. Загора и Монтана.

Необходимо е, с оглед преодоляване на трудностите при изпълнение на наказанията без лишаване от свобода, да се подобри координацията с органите, които контролират тяхното изпълнение.

Да продължи и практиката за провеждане на съвместни съвещания с издирвателните служби на МВР, на които да се набелязват конкретни мероприятия по издирване на осъдените лица. При наличие на законовите предпоставки, да се прилагат и разпоредбите на ЗЕЕЗА.

Запазва се като приоритет и необходимостта, през 2016 г. прокуратурите да продължат да работят по изпълнителните преписки, отнасящи се до останали неприведени в изпълнение присъди от минали години поради укриване на осъдените лица. В тази връзка, стриктно трябва да се спазват сроковете на изпълнителната давност.

Следва да се активизират действията на прокуратурата по надзора за законност в местата за лишаване от свобода и в арестите, чрез планиране или извършване на конкретни и внезапни проверки. Приоритет трябва да имат проверките, свързани с повишаване на сигурността в местата за лишаване от свобода, предотвратяване на нарушенията, свързани с внасяне на рискови и високорискови наркотични вещества, нерегламентираните контакти на служители от затворите с лишени от свобода.

Необходимо е засилване на дейността на прокуратурата по надзора и относно дейността на пробационните служби, чрез извършване на планирани проверки. Трайната тенденция, наказанието пробация да има водеща роля пред наказанието лишаване от свобода в практиката на съдилищата, обуславя необходимостта от по-активни действия на околните прокурори, които съгласно ЗИНЗС, упражняват надзор за законност върху изпълнението на това наказание. Същите трябва да включат в надзорната дейност и районните прокурори.

III. ДЕЙСТВИЯ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ОТ М. ЯНУАРИ 2015 Г. В РАМКИТЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА

Механизмът за сътрудничество и проверка (МСП) е създаден с решение на Европейската комисия (ЕК) от 13.12.2006 г., с цел постигане на напредък в областта на съдебната реформа и борбата срещу корупцията и организираната престъпност.

Системното отчитане на напредъка на България по изпълнение на препоръките от докладите на ЕК и Съвета, в рамките на МСП, задължава отговорните български институции²⁵ регулярно да предоставят актуална и обобщена информация на Комисията за предприетите от тях действия.

В съответствие с доклада на Европейската комисия от м. юни 2007 г., Министерският съвет е приел План за действие по показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност за периода август – декември 2008 г., в допълнение на който е изготвен и План-график на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт²⁶.

В изпълнение на горното, Висшият съдебен съвет със свое решение по Протокол № 39 от 08.10.2008 г. приема *Мерки за усъвършенстване организацията на работата в съдилищата и прокуратурата по дела от особен обществен интерес*, съгласно които административните ръководители на съдилищата и Върховната касационна прокуратура се задължават ежемесечно да изпращат във ВСС информация в унифициран електронен формат за делата, придобили изключително значим обществен интерес.

²⁵ Народно събрание, Министерски съвет, Министерство на правосъдието, Министерство на вътрешните работи, Висш съдебен съвет, Инспекторат към ВСС, Върховен касационен съд, Главен прокурор, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, Държавна агенция „Национална сигурност“, Омбудсман.

²⁶ Такъв план-график се изготвя за всяка година, след получаването на съответния доклад на ЕК.

Прокуратурата има задължение да събира, обобщава и предоставя информацията ежемесечно, като това е регламентирано във вътрешноевроведствен акт за информационната дейност.

ОРГАНИЗАЦИОННИ МЕРКИ НА ПРБ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА РЕШЕНИЕ НА ВСС ПО ПРОТОКОЛ № 39 ОТ 08.10.2008 Г. ПО МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОВЕРКА

С Указание изх. № 301 от 27.12.2007 г. (изм. и доп. с Указание № И-283 от 2008 г.) на главния прокурор, относно организационната дейност в ПРБ, се въвежда отчетност по преписките и делата от изключителен обществен интерес, в обхват и ред, определен от главния прокурор и съобразно указаното от ВСС. В обхвата са включени следните категории дела:

- ✓ дела, по които ЕК е проявила интерес и очаква резултат по същество;
- ✓ дела, свързани с усвояване и управление на средства от европейски фондове, вкл. наблюдавани от Европейската служба за борба с финансовите измами (ОЛАФ);
- ✓ дела за престъпления, свързани с организираната престъпност, изпиране на пари и корупционни престъпления;
- ✓ данъчни престъпления и престъпления, свързани с изготвяне, прокарване в обръщение и използване на неистински и преправени парични знаци;
- ✓ незаконен трафик на хора и наркотици.

С цел оптимизиране на реда за изготвяне, обобщаване и анализ на информацията за дейността на Прокуратурата, със Заповед № ЛС-1985/30.05.2014 г. на главния прокурор е утвърдено ново *Указание за организация на информационната дейност в ПРБ*²⁷.

Задължението за прокуратурата да предоставя ежемесечно информация в рамките на МСП продължава и към момента, като събирането ѝ е в изпълнение на действащото указание. В обхвата и структурата по указанието се предоставя и информация на министъра на правосъдието, съгласно негово писмо изх. № 04-01-31/04.11.2014 г. за отчитане напредъка на България по изпълнение на препоръките на ЕК, отразени в Доклада на Комисията от януари 2014 г.

В изпълнение на Плана за действие на ПРБ, утвърден с решение на ВСС²⁸, главният прокурор е утвърдил *Пакет от мерки в изпълнение на препоръките от Доклада на Европейската комисия от 22.01.2014 г.*²⁹. Пакетът от мерки е приет в две основни насоки: Корупция и организирана престъпност и Реформа и ефикасност на съдебната система.

За повишаване на ефективността на работата на ПРБ по наказателни производства за корупционни престъпления и за организирана престъпност, в областта корупция и организирана престъпност (Препоръки 4 и 5 от Доклада на ЕК) са утвърдени 8 основни мерки, които включват: изготвяне и въвеждане в ПРБ на Единен каталог на корупционните престъпления; въвеждане на единен стандарт за отчитане и наблюдение на делата за корупционни престъпления и делата за организирана престъпност; изготвяне на регламент за приоритетна работа на прокуратурите по противодействие на корупцията и организираната престъпност; извършване на пълна инвентаризация на делата за корупционни престъпления и ОПГ в СПП и създаване на организация за своевременно приключване на досъдебните производства; пълна инвентаризация на делата и в Специализираната прокуратура (СПП), своевременно приключване на ДП и анализ на приключените дела; анализ на практиката по дела за организирана престъпност и корупционни престъпления за преодоляване на налични противоречия в съдебната и прокурорската практика; създаване на Правила за взаимодействие между ВКП и Върховната административна прокуратура (ВАП), даващи възможност за своевременна и комплексна реакция при наличие на данни за установени корупционни практики; ритмично и всеобхватно разследване на делата от тези две приоритетни направления.

²⁷ Със същата заповед е отменено дотогава действащото Указание № И-301/2007 г., изм. и доп. с Указание № И-283/2008 г.

²⁸ По Протокол № 30/24.07.2013 г.

²⁹ Заповед № ЛС-518/28.02.2014 г.

Дейностите по тези мерки следва да осигурят своевременно приключване на делата, пълнота на разследването и ефективен механизъм за оказване на засилена методическа помощ и контрол от страна на апелативните прокуратури и ВКП.

По *области реформа и ефикасност на съдебната система* (Препоръки 2 и 3 от Доклада на ЕК), предвидените мерки са за: изграждане към ВКП на постоянно действащ център за прием на сигнали от граждани, за който се предвижда личен прием на граждани от прокурор от ВКП и „гореща“ телефонна линия за подаване на сигнали за корупционни деяния; пълно обновяване на външния информационен сайт на ПРБ и създаване на специална рубрика, в която да се публикува актуална информация за срочността и изпълнението на предвидените в Плана за действие мерки; организиране и провеждане на работни срещи на ръководството на ПРБ с представители на неправителствени организации, ангажирани със съдебната реформа.

В изпълнение на конкретно посочените задължения в утвърдения Пакет от мерки за изпълнение на препоръките от Доклада на ЕК, за целите на отчетността и на специалния надзор в ПРБ, със Заповед № ЛС-726/18.03.2014 г. на главния прокурор³⁰ е въведен *Единен каталог на корупционните престъпления*. Каталогът е организиран в три групи, като са съобразени и съществуващите дефиниции за корупция и международни актове и произтичащите от тях задължения за България. Първата група са същински корупционни престъпления, във втората група са включени престъпления на длъжностни лица с вероятен корупционен мотив, а третата група обхваща злоупотреби със служебно положение на длъжностни лица и престъпления на недлъжностни лица с вероятен корупционен мотив.

Във връзка с въведения Единен каталог на корупционните престъпления, със Заповед № ЛС-727/18.03.2014 г., главният прокурор³¹ е утвърдил и въвеждането на *Единен стандарт за отчитане и наблюдение на делата за корупционни престъпления и за организирана престъпност*. От заповедта произтича задължение за апелативните, Военно-апелативната и Апелативната специализирана прокуратура за ежемесечно предоставяне на данни за делата, относими към съответния апелативен район, изпълнявано стриктно през отчетната година.

Със Заповед № ЛС-728/18.03.2014 г. на главния прокурор³² е създадена организация за приоритетна работа по направленията противодействие на корупцията и организираната престъпност. В изпълнение на заповедта, административните ръководители на апелативните и Военно-апелативната прокуратури, със своя заповед, създават отдел/звено за приоритетна работа по делата в двете направления. Ежемесечно и през 2015 г. административните ръководители на горепосочените апелативни прокуратури и на АСП са изготвяли аналитични доклади (по утвърден образец), които се изпращат в електронен вариант във ВКП.

В изпълнение на т. 3.3. от Пакета мерки, със Заповед № ЛС-729/18.03.2014 г. на главния прокурор, е актуализирано *Указанието за специален надзор* (от 2011 г.), впоследствие изм. и доп. със Заповед № РД-04-199/15.04.2015 г. и Заповед № РД-04-382/21.07.2015 г. на главния прокурор. Въз основа на указанието и през 2015 г. горестоящите надзорни прокуратури са оказвали методическа и организационна помощ на първоинстанционната прокуратура, наблюдаваща конкретно наказателно производство.

Със Заповед № ЛС-732/18.03.2014 г. на главния прокурор³³ е утвърдено *Указание за взаимодействие между отдел 01 „Специализиран“ във Върховната касационна прокуратура и отдел 02 „Надзор за законност“ във Върховната административна прокуратура*, като указаният с него ред за обмен на информация между цитираните

³⁰ В изпълнение на т. 1 от Пакета от мерки, утвърден със заповед № ЛС-518/2014 г. на главния прокурор, за изпълнение на препоръките от доклада на ЕК от м. януари 2014 г.

³¹ В изпълнение на т. 2 от Пакета мерки.

³² В изпълнение на т. 3.1. и 3.2. от Пакета мерки.

³³ В изпълнение на т. 7 от Пакета мерки

отдели във ВКП и ВАП, при установени по линия на надзора за законност данни за корупционни практики, е прилаган и през отчетната година.

ДЕЙСТВИЯ НА ПРОКУРАТУРАТА ПРЕЗ 2015 Г. ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ ДОКЛАДА НА ЕК ОТ М. ЯНУАРИ 2015 Г. В РАМКИТЕ НА МСП

Прокуратурата на РБ е извършила самостоятелен анализ на констативната част от доклада на ЕК от м. януари 2015 г., както и на заключенията и препоръките, залегнали в него. Идентифицирайки се като адресат на част от препоръките, Прокуратурата е предприела действия в рамките на своята компетентност за изпълнението им. По-важните от тях са следните, отнесени към съответните области, коментирани в Доклада на ЕК.

НЕЗАВИСИМОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ЕТИКА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Независимост

Гаранциите за независимост и ефективност на съдебната власт се създават на конституционно ниво, като следва да се държи сметка, всяка разпоредба от нормативните актове, вътрешноведомствени актове, организационни, междуведомствени и др., да е в съответствие с конституционните начала.

Прокуратурата отстоява независимостта на съдебната власт при осъществяване на конституционните си правомощия, вкл. и чрез постоянен преглед на нормативни разрешения, които имат потенциал да застрашат независимостта и ефективността на съдебната власт – включително и от гледна точка на тяхната конституционност.

През 2015 г. в два случая са намерени поводи да се иска установяването на противоконституционност на законови текстове, които противоречат на принципа на независимост на съдебната власт. Главният прокурор е внесъл в Конституционния съд искания за установяване на противоконституционност за норми от ЗУДБ за 2015 г. и от Закона за адвокатурата. И по двете искания Конституционният съд е установил противоконституционност на атакуваните норми, съответно с Решение № 4 от 14.07.2015 г. на КС по к. д. № 3/2015 г. и с Решение № 4 от 12.04.2016 г. на КС по к.д. № 10/15 г.

Отчетност

За осигуряване на по-голяма прозрачност за дейността на Прокуратурата, със Заповед № РД-02-9 от 24.03.2015 г. на главния прокурор са утвърдени Правила за медийна комуникация в системата на ПРБ.

С оглед съблюдаване на напредъка по делата за корупция и предприемане на адекватни мерки от Прокуратурата, продължава изпълнението на създадения през 2014 г. Механизъм за ежемесечно наблюдение на делата, образувани за корупционни престъпления. Във връзка с това, е създадена организация, въз основа на ежемесечно събираните данни, да се извежда анализ на тенденциите в ефективността и сročността на разследването, като съпоставките се правят за шестмесечен период. Анализите се докладват на ръководството на ПРБ за предприемане на необходимите организационни и други мерки.

По отношение на обмена на информация, в рамките на МСО и предоставяните във връзка с това ежемесечни информации за дейността на ПРБ на ВСС и МП, информация се обменя и между ПРБ и Дирекция АФКОС, МВР, в качеството ѝ на национална контактна точка с Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Основание за това дава сключеното между ПРБ и АФКОС Споразумение № И-1369 от 02.11.2015 г. за взаимодействие и сътрудничество между ПРБ и Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС. Със споразумението се унифицират редът за обмен на информация между ПРБ и АФКОС и участието на Прокуратурата, с експертни функции, в заседанията и дейността на Съвета.

Пак в съответствие със споразумението, със Заповед на главния прокурор № РД-04-619/20.11.2015 г. е създаден Електронен регистър, който позволява събирането, обобщаването, обработването и анализирането на информацията, получавана в Прокуратурата от ОЛАФ, чрез дирекция АФКОС.

Разпределяне на делата

За подобряване сигурността на системата за разпределяне на делата на случаен принцип са предприети мерки от организационен характер.

✓ Със Заповед № РД-02-41/14.10.2015 г. на главния прокурор са утвърдени Правила за прилагането на разпределението на преписки и досъдебни производства на принципа на случайния подбор.

✓ Със Заповед № РД-04-516/14.10.2015 г. на главния прокурор е внедрен поетапно в експлоатация Модул за случайно разпределение УИС-2 (част от Унифицираната информационна система на ПРБ). Този модул е одобрен от ВСС³⁴, заменя използвания в ПРБ софтуерен продукт „Law choice“, повишава нивото на сигурност и автоматично балансира натоварването на магистратите.

РЕФОРМА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Във всички органи в системата на Прокуратурата са проведени обсъждания на предложенията за промени в Конституцията на РБ и в ЗСВ, които са обобщени и систематизирани. Въз основа на тях, са изготвени становища на ПРБ, официално оповестени.

Голяма част от публично оповестените още през 2014 г. становища на ПРБ относно необходимите стъпки за съдебна реформа, и по-конкретно отнасящите се до устройството и организацията на работа на прокуратурата, са възприети в проект на ЗИДЗСВ с № 554-01-68 от 02.04.2015 г., внесен от група народни представители.

Извършена бе реформа в администрацията като се въведе икономичен и ефективен модел на работа: премахна се дублирането на основни дейности по длъжности; намален бе броят на структурите, ръководните служители и щатната численост; прекратени бяха трудовите правоотношения със служителите, придобили и упражнили правото си на пенсия и с тези, чиято квалификация не отговаря на законовите изисквания.

Активна е работата по дисциплинарните производства, подробно разгледана в Раздел II, т. 5 от доклада.

ЕФИКАСНОСТ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

През 2015 г. прокуратурата е извършила самостоятелен анализ за натовареността на районните прокуратури и е представила на ВСС становище за критериите за промени в териториалната структура на РП. Същото е присъединено към Доклада на ВСС от 2015 г. по реорганизация на съдебната карта на районните съдилища и прокуратури на територията на България.

Във връзка с предстоящото реструктуриране на съдебната карта, прокуратурата осъществява текущ мониторинг и анализ на индивидуалната натовареност на прокурорите и следователите.

Извършена е вътрешна реорганизация в дейността на следствените служби – поради липса на натовареност, 24 изнесени работни места на следователи в различни градове са трансформирани в работни места за ползване при необходимост. Така от общо 35 изнесени работни места, към края на 2015 г., постоянно действащи са само 11. Информацията се предоставя периодично на ВСС.

С цел повишаване на професионалния капацитет на прокурорите и следователите, е направен анализ на обучителните нужди в системата на ПРБ и е създадена Програма за вътрешноведомствено обучение, допълваща програмата на НИП.

³⁴ Т. 164, л. 2 от Решение на ВСС от 23.07.2015 г.

На 20.03.2015 г. е сключено Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между ПРБ и министерство на здравеопазването, с което се подпомага решаването на проблемите по обезпечаване на съдебно-медицинските експертизи.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НА КОРУПЦИЯТА

По силата на споразумение от 24 март 2015 г. между ПРБ, МВР и ДАНС, на основание на чл. 138, т. 5 от Закона за съдебната власт, е създадено Специализирано междуведомствено звено за разследване на корупционни деяния на служители, заемащи висши държавни и други длъжности³⁵ (Специализирано звено „Антикорупция“, СЗА). Утвърдени са Вътрешни правила за организацията и работата на звеното, в т.ч. относно документооборота, при съблюдаване на изискванията на ЗЗКИ.

Определянето на делата за корупция по високите етажи се извършва съобразно законовите критерии за определяне на длъжностните лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД) и утвърдения за нуждите на отчетността в ПРБ Единен каталог на корупционните престъпления. По критерия „качество на субекта на престъпление“ и със санкция на ръководителя на СЗА, се определят делата, които на принципа на случайното разпределение се възлагат за работа на СЗА.

С цел оптимизиране на аналитичната дейност по направлението противодействие на корупцията сред лицата, изпълняващи публични функции, главният прокурор е дал конкретни указания на административните ръководители на териториалните прокуратури за обобщаване и систематизиране на информацията по критерия специфично качество на извършителя на престъплението. Събирането на информация, в изпълнение на указанията, е регулярно, на тримесечие, считано от 01.01.2016 г. (№ 4253/28.12.2015 г.).

Поетапно се извършват ревизии на териториалните прокуратури, вкл. за работата им по корупционни престъпления и организираната престъпност. През м. ноември 2015 г. е приключила ревизията на Апелативната специализирана прокуратура. Предстоящи са ревизии и на други апелативни райони за проверка на дейността на първоинстанционните РП, ОП и СП.

Представители на ПРБ са участвали на експертно ниво в работната група, подготвила направените през м. септември 2015 г. изменения в НК, отнасящи се до корупционните престъпления.

ОРГАНИЗИРАНА ПРЕСТЪПНОСТ

С промяната на НПК от юни 2015 г., обоснована с препоръките на ЕК и прегледа на вида и сложността на делата, по които е работила Специализираната прокуратура към 2014 г., компетентността на специализираните съд и прокуратура се редуцира така, че те да могат да съсредоточат усилията си само върху престъпления, свързани с дейността на организирани престъпни групи и дела с висока сложност – по Глава първа от Особената част на НК.

Във връзка с работата на СНС, обхващаща престъпленията против републиката, вкл. тероризъм, към СП е създаден специален екип за работа по този тип дела.

Създадено е и специализирано звено за разследване на престъпления против данъчната система.

С цел подобряване защитата на свидетелите, са предприети мерки за укрепване капацитета на Бюрото по защита към главния прокурор. Със Заповед № РД-02-21 от 27.05.2015 г. са утвърдени Правила за осъществяване на функциите на Бюрото по защита към главния прокурор извън изпълнението на Програмата за защита.

ПРБ е взела участие на експертно ниво и в подготовката на измененията в НПК, насочени към осуетяване възможността за укриване на лица, обвинени или осъдени за извършване на престъпления. С оглед ефективното им приложение в практиката, главният

³⁵ Т.е. служителите, попадащи в обхвата на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (чл. 2).

прокурор е издал Указание № I-1308 от 19.10.2015 г. за въвеждане на правила за упражняване на контрол върху изпълнението на мерките за неотклонение „подписка“ и „домашен арест“. Тази мярка е с очакван ефект и по изпълнение препоръките в сферите корупция и организирана престъпност.

СПЕЦИАЛЕН НАДЗОР И НАКАЗАТЕЛНИ ПРОИЗВОДСТВА, ОБРАЗОВАНИ ЗА НЯКОИ КАТЕГОРИИ ТЕЖКИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ И ТАКИВА ОТ ОСОБЕН ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС

Специален надзор (СН)

Специалният надзор (СН) е уреден в Указание за специален надзор³⁶ и включва оказване на методическа помощ от надзорен прокурор от горестоящата прокуратура по отношение на наблюдаващия прокурор по конкретното дело. Особено внимание се отделя на делата, образувани за корупционни престъпления и организирана престъпност, както и на наблюдаваните от ЕК, за които вземането на специален надзор е задължително.

През 2015 г. прокурорите от териториалните прокуратури са осъществявали СН по 585 ДП, като новообразуваните са 111. Приключени са 306 дела, от които с постановление за прекратяване са решени 69, а в съд са внесени 171 дела (срещу 725 обвиняеми лица). Спрямо 71 лица са постановени осъдителни присъди (150 са влезли в законна сила) и са оправдани 52 лица (27 – с влязъл в сила съдебен акт).

По видове престъпления делата, взети на СН се разпределят по следния начин:

Престъпления	Наблюдавани производства	ДП, внесени в съда	Осъдени/санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт
Корупция	153	13	2
Организирана престъпност	188	91	131
Изпиране на пари	20	5	1
Злоупотреби със средства на ЕС	6	2	0
Документни, данъчни и финансови	30	8	0
Други престъпления от значим обществен интерес	50	10	6

По отношение на взети на СН дела, водени срещу магистрати през отчетната година, се констатира значително увеличение – 50 (при 13 за 2014 г. и 16 за 2013 г.). От тях, 15 досъдебни производства са водени срещу прокурори, 30 – срещу съдии и 5 – срещу следователи. Новообразуваните дела за отчетния период са 18, от които 6 – срещу прокурори и 12 – срещу съдии. Приключените от разследващ орган дела за магистрати са 23, а неприключените – 27. Прекратени са 9 досъдебни производства и са предадени на съд са 12 лица. През 2015 г. са били постановени осъдителни присъди спрямо петима магистрати (двама с влязла в сила присъда). Оправдани са две лица. Едно лице е оправдано с влязла в сила присъда.

Европейската комисия следи дейността по конкретни случаи от особен обществен интерес. По този механизъм до момента са наблюдавани 128 наказателни производства, от които неприключени в началото на 2015 г. са 61 производства със следното развитие през отчетния период: по 11 ДП разследването продължава; 25 ДП са спрени (срещу неизвестен извършител); 3 ДП са прекратени; 23 ДП са в съдебна фаза, след внасяне на прокурорски актове в съда; през отчетния период са влезли в сила 4 присъди, от които 1 е осъдителна и 3 оправдателни присъди.

³⁶ По Заповед № ЛС-729/18.03.2014 г., изм. със Заповед № РД 04-199/15.04.2015 г. на главния прокурор.

Досъдебни производства, образувани за някои категории тежки престъпления и такива от особен обществен интерес (ДООИ)³⁷

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	15872	19038	19516
Новообразувани ДП	8764	10828	11012
Решени ДП	10533	12895	12894
Прокурорски актове, внесени в съда	4855	4828	4600
Лица по внесените прокурорски актове	5918	5907	5793
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	4760	4455	4129
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	207	181	204

Налице е увеличение на наблюдаваните дела с 2,5% спрямо 2014 г. и с 22,96% спрямо 2013 г., както и на броя на новообразуваните ДП (с 1,7% спрямо 2014 г. и с 25,7% спрямо 2013 г.). Прекратени са 5239 (5177; 3023), а в съда са внесени 4600 (4828, 4855) прокурорски акта.

Делът на решенията от прокурор производства, спрямо наблюдаваните ДП, е устойчив в тригодишния период – 66,1% (67,7%; 66,4%).

Относителният дял на внесените в съда прокурорски актове, спрямо решенията производства, намалява спрямо предходните две години – 35,7% (37,4% 46,1%).

Делът на върнатите от съда дела, спрямо внесените през 2015 г., е съпоставим с този през 2014 г. – 6,2% при 6,1% за 2014 г., но е нараснал спрямо 2013 г., когато е бил 4,1%. Този дял е по-висок от дела на върнатите дела за всички видове престъпления, които е 5,1% (5,2%, 5,1%).

В следващата таблица са представени видовете наложени наказания, общо за делата от особен обществен интерес и по отделните видове престъпления.

Видове престъпления	Видове наказания				
	Ефективно ЛС	Условно ЛС	Пробация	Глоба	Други наказания
Общо	661	2268	239	1759	205
Корупция	17	183	87	198	69
Организирана престъпност	28	37	1	4	0
Трафик на хора	16	32	0	23	0
Трафик на наркотици	444	911	60	1201	85
Изпиране на пари	4	21	0	4	1
Данъчни престъпления	88	888	69	212	42
Подправени парични знаци и платежни инструменти	62	170	10	57	6
Злоупотреба със средства на ЕС	2	26	12	60	2

В тригодишния период броят на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт е устойчив – 204 (181; 207). Налице е увеличение на техния дял, спрямо всички лица с окончателен съдебен акт, в сравнение с предходните две години – 4,7% (3,6%; 4,2%).

³⁷ Това са делата, свързани с организирана престъпност, незаконен трафик на хора и на наркотици, изпиране на пари, корупция, данъчни престъпления, подправяне на парични знаци и платежни инструменти, злоупотреби със средства на ЕС.

Териториалното разпределение на делата от особен обществен интерес по окръжни райони е изведено в следващата таблица.

Окръжни райони	Наблюдавани ДП	Новообразувани ДП	Приключени ДП	Решени ДП	Прокурорски актове, внесени в съда	Предадени на съд лица	Върнати от съда ДП	Осъдени и санкционирани лица с влязла в сила присъда/решение	Оправдани лица с влязла в сила оправд. присъда/решение
Общо за ПРБ	19 516	11 012	12 690	12 894	4 600	5 793	286	4 129	204
СГП и СРП	5 550	3 097	3 625	3 682	731	899	80	504	61
ОП Бургас	1 641	975	983	1 016	340	347	25	323	13
ОП Пловдив	1 598	879	1 034	1 086	378	475	6	397	6
ОП Варна	1 175	601	666	672	261	303	13	236	10
ОП Благоевград	938	498	627	652	261	290	3	241	6
ОП Ст. Загора	641	412	494	492	193	203	17	203	4
ОП В. Търново	637	388	426	435	190	217	11	170	4
ОП Плевен	621	411	479	472	270	290	14	216	6
СпП	547	187	307	254	191	789	43	88	15
ОП Пазарджик	546	341	365	392	161	169	7	174	1
ОП Враца	528	301	393	396	158	162	4	166	16
ОП Русе	464	240	245	276	121	144	7	134	1
ОП Монтана	425	287	264	250	87	103	0	99	5
ОП Хасково	415	223	312	327	146	162	6	140	5
ОП Кюстендил	390	241	305	301	131	139	2	132	9
ОП Сливен	381	233	286	287	130	137	7	147	3
ОП Добрич	357	211	209	209	77	84	1	71	2
ОП София	307	137	173	162	63	67	0	54	1
ОП Ямбол	270	161	185	184	90	95	4	83	1
ОП Шумен	267	163	175	171	56	59	4	61	4
ОП Разград	240	79	140	146	82	92	1	80	3
ОП Ловеч	227	156	131	132	74	80	3	65	5
ОП Габрово	209	139	120	129	67	85	1	63	3
ОП Перник	200	123	142	131	60	72	6	45	5
ОП Силистра	198	87	118	142	60	67	11	40	3
ОП Кърджали	184	102	126	132	46	47	0	40	1
ОП Видин	176	103	111	119	46	55	3	49	4
ОП Смолян	146	97	96	98	53	56	1	50	1
ОП Търговище	123	66	77	78	46	52	0	43	4
ВОП София	55	30	32	29	9	25	5	3	1
ВОП Сливен	33	21	24	22	14	19	1	4	1
ВОП Пловдив	27	23	20	20	8	9	0	8	0

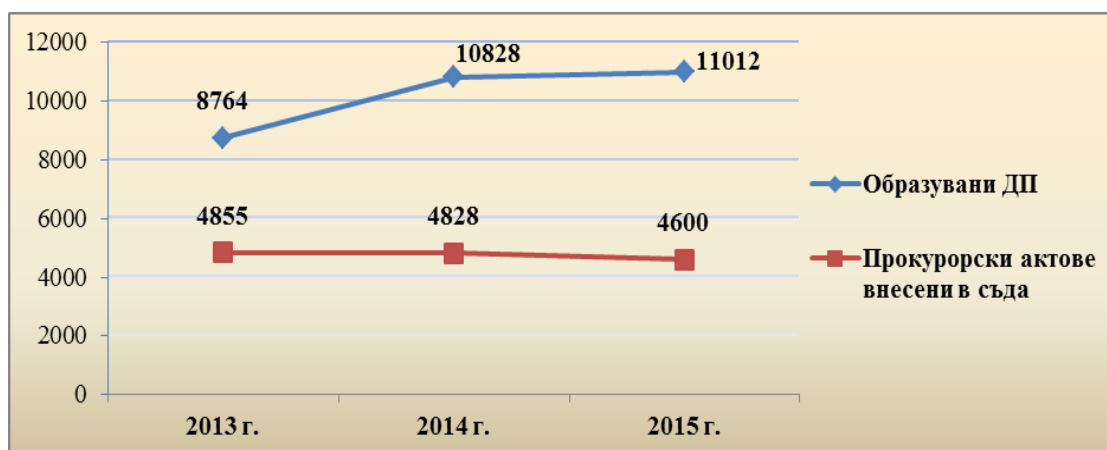
Най-голям е обемът на делата от особен обществен интерес в района на СГП и СРП, където са наблюдавани и образувани почти 1/3 от всички такива дела. Тези прокуратури са решили 28,6% от всички дела от особен обществен интерес; изготвили са 15,9% от прокурорските актове, внесени в съда; осъдени са 12,2% от всички лица с влязла в сила присъда. В същото време, в СРП и СГП е най-висок делът на оправданите лица с

влязъл в сила съдебен акт по дела от тази категория – 29,9%, както и броят на върнатите дела от съда – 80.

Голям е броят наблюдавани и образувани ДП от особен обществен интерес в районите на ОП Бургас, ОП Пловдив, ОП Варна и ОП Благоевград.

Наблюдаваните ДООИ от Специализираната прокуратура (СП) са разпределени, както следва: за престъпления, свързани с организирана престъпност – 325; корупционни престъпления – 10; за незаконен трафик на хора – 39; за незаконен трафик на наркотици – 70; за изпиране на пари – 14; за данъчни престъпления – 83; за престъпления против паричната и кредитната система – 4; за злоупотреби със средства на ЕС – 2.

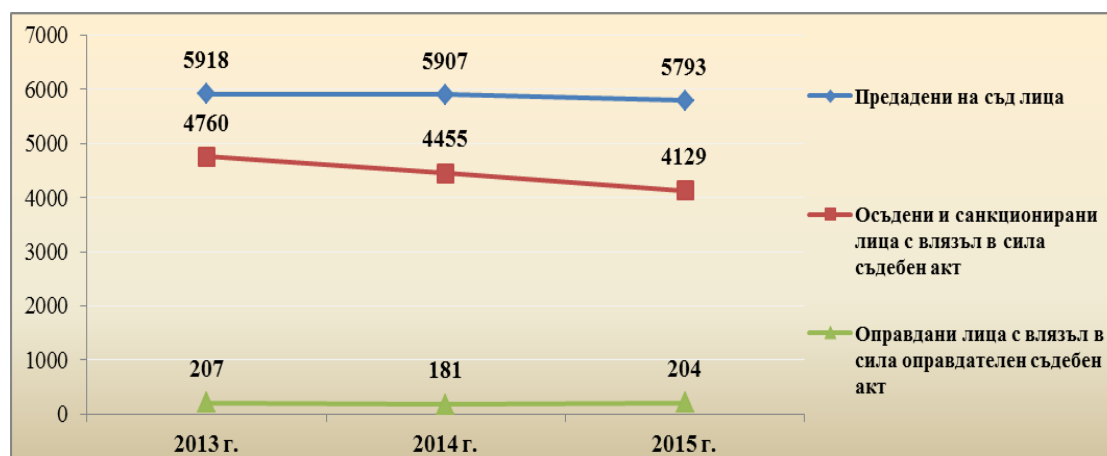
Тенденциите за последните три години по основни показатели за всички дела от особен обществен интерес са представени на следващите графики.



Фиг. 41. Новообразувани ДП и внесени в съда прокурорски актове по ДООИ

В тригодишния период е налице тенденция на увеличение на новообразуваните ДООИ, които през 2015 г. съставляват 9,1% (8,7%; 6,6%) от общия брой новообразувани ДП за всички престъпления.

Намаляват внесените в съда прокурорски актове – с 4,7% спрямо 2014 г. и с 5,3% спрямо 2013 г.

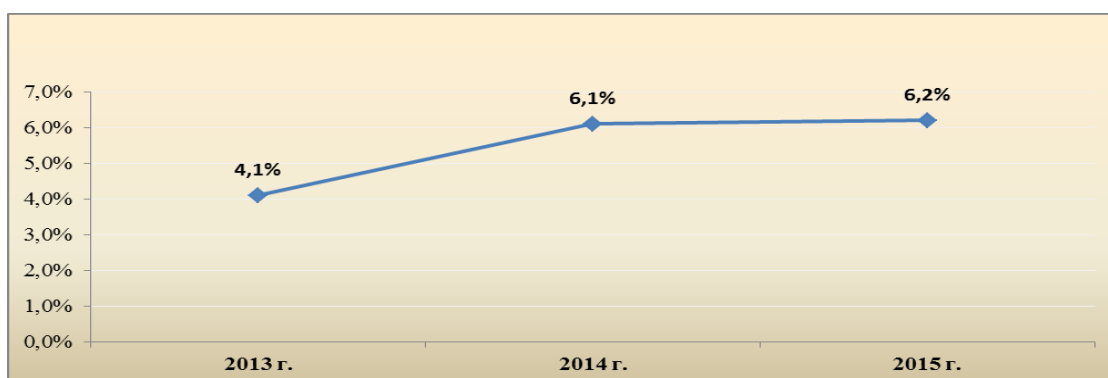


Фиг. 42. Предадени на съд лица, осъдени и оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт

Налице е тенденция на намаляване на предадените на съд лица, които през 2015 г. са по-малко с 1,9% спрямо 2014 г. и с 2,1% спрямо 2013 г.

Последните три години намалява и броят на осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт. През 2015 г. намалението е със 7,3% спрямо 2014 г. и с 13,3% спрямо 2013 г.

Констатира се устойчивост при броя на оправданите лица с влязъл в сила съдебен оправдателен акт.



Фиг. 43. Дял на върнатите от съда дела, спрямо внесените прокурорски актове

Делът на върнатите дела през 2015 г. е съизмерим с този за предходната година, като е нараснал незначително – само с 0,1 пункта.

Сравнителни данни, спрямо предходната година, за делата от особен обществен интерес по основни показатели, както и данни по окръжни райони за делата, образувани за различните видове престъпления, се съдържат в приложение № № 10, 11 и 12.

Данни за делата, образувани за престъпления от особен обществен интерес – по видове престъпления

Корупционни престъпления

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	907	2 754	2 976
Новообразувани ДП	300	989	1 039
Решени ДП	485	1 461	1 573
Прокурорски актове, внесени в съда	168	444	485
Лица по внесените в съда прокурорски актове	241	536	613
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	118	273	312
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	41	50	79

Разследването е приключило по 1 588 (1 429; 498) ДП. С неприключено разследване в края на отчетния период са 1 262 (1 182; 367) ДП. Прекратени са 778 (716; 229) ДП. Внесените дела в съда са 485 (444; 166). Решени от прокурор са 52,9% от наблюдаваните ДП. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 30,8% от решените дела. Делът на върнатите от съда прокурорски актове, спрямо внесените, е 19,6%.

Спрямо общия брой наложени наказания за корупционни престъпления, отделните видове наказания в процентно съотношение са: ефективно лишаване от свобода – 3,1%, условно лишаване от свобода – 33,1%, пробация – 15,7%, глоба – 35,8% и други – 12,5%.

Най-много ДП за корупционни престъпления са наблюдавани в района на СГП и СРП – 790 (26,6%). Това се дължи и на специфичната компетентност на СГП по делата срещу лица с имунитет, срещу магистрати и др. По отношение на новообразуваните дела, отново най-висок е делът на ДП, образувани в района на СГП и СРП – 18,1%. Внесените в съда прокурорски актове от СГП и СРП за периода са 123 със 152 предадени на съд лица. Осъдени с влязъл в сила съдебен акт са 32 лица и 32 са оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт.

Спецификата на корупционните престъпления за 2015 г. – по видове групи, съгласно каталога, и като движение на делата, може да се види в следващата таблица.

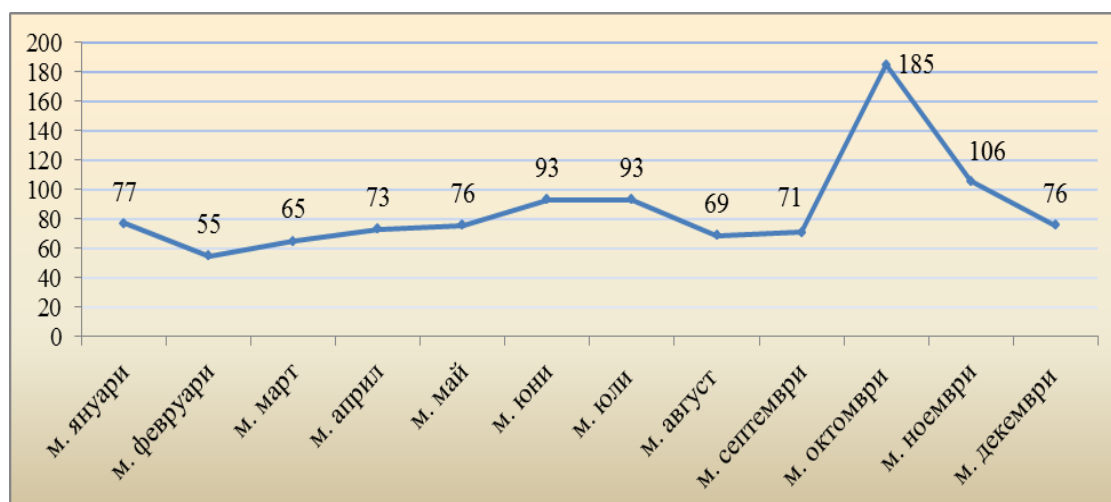
Корупционни престъпления по сегменти	Наблюдавани ДП	Новообразувани ДП	Внесени в съда прокурорски актове	Осъдени лица	Оправдани лица
Същински корупционни престъпления	291	132	106	80	9
Престъпления на длъжностни лица с вероятен корупционен мотив	1 379	441	167	118	52
Злоупотреба със служебно положение на длъжностни лица и престъпления на недлъжностни лица с вероятен корупционен мотив	1 306	446	212	114	18
Общо	2 976	1 039	485	312	79

Данни за осъдените и оправданите лица се отнасят за лица, спрямо които е постановен окончателен съдебен акт.

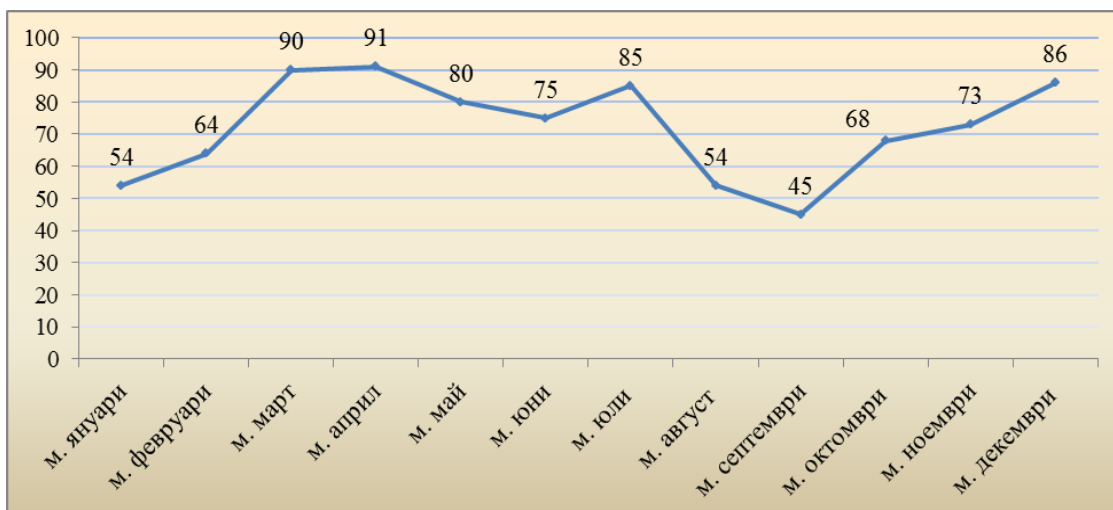
От внесените прокурорски актове в съда, най-голям дял имат тези за подкуп (чл. 301–307 НК) – 103 акта (при 93 за 2014 г.). Следват ги внесените актове за престъпления по служба (чл. 282 НК) – 19 акта, колкото са били и през 2014 г.

С влязъл в сила съдебен акт за подкуп по чл. 301–307 НК, през 2015 г. са осъдени 77 лица, а оправданите са 9. За престъпления по служба – чл. 282 НК, с влязъл в сила съдебен акт са осъдени 12 лица, а оправданите са 13. За сравнение, през 2014 г. за подкуп с влязла в сила присъда са осъдени 72 лица и са оправдани 3 лица.

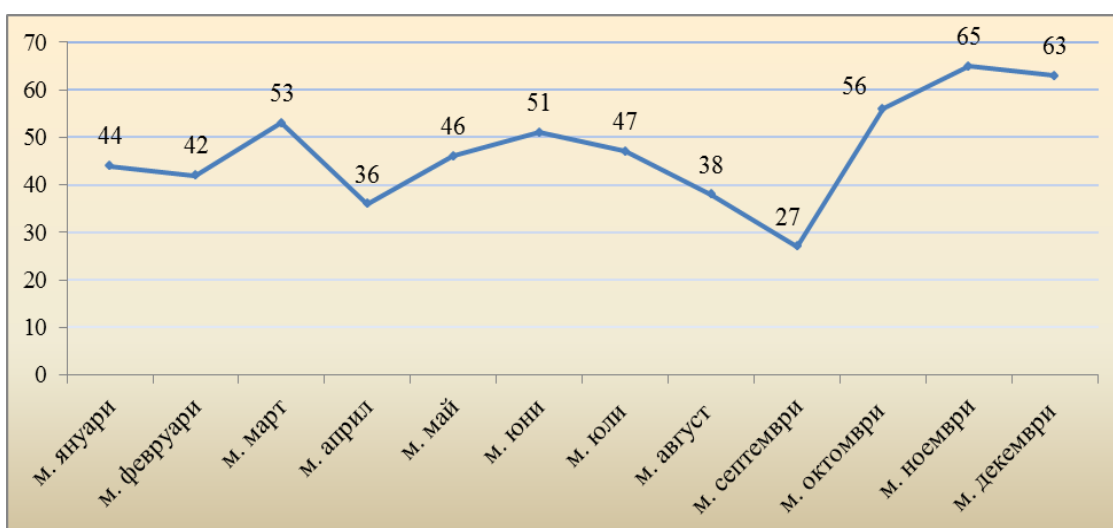
В следващите графики може да се проследят данните за корупционните дела за 2015 г., по месеци и по основни показатели.



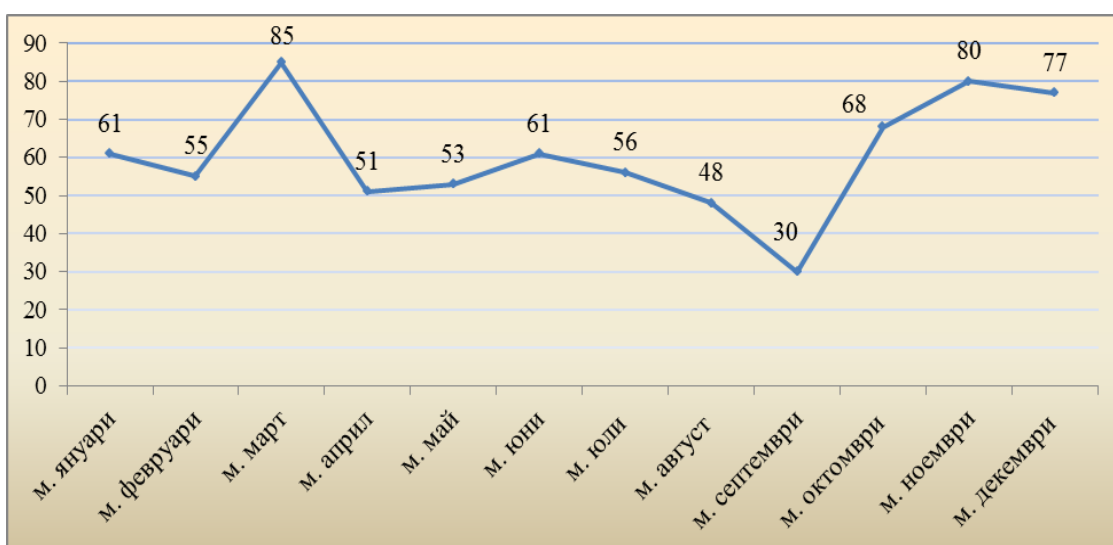
Фиг. 44. Новообразувани досъдебни производства в ПРБ за корупционни престъпления – 2015 г.



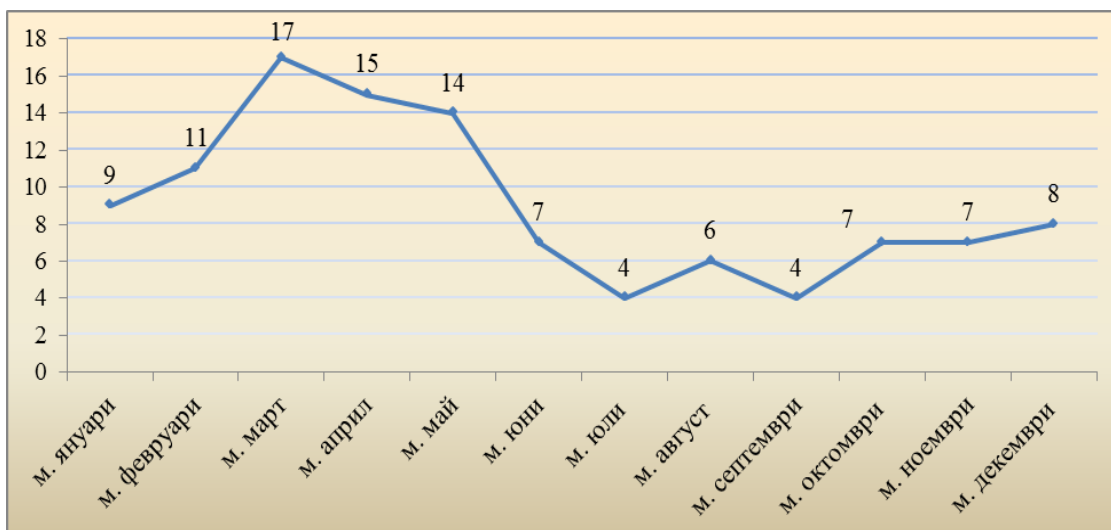
Фиг. 45. Прекратени досъдебни производства в ПРБ за корупционни престъпления – 2015 г.



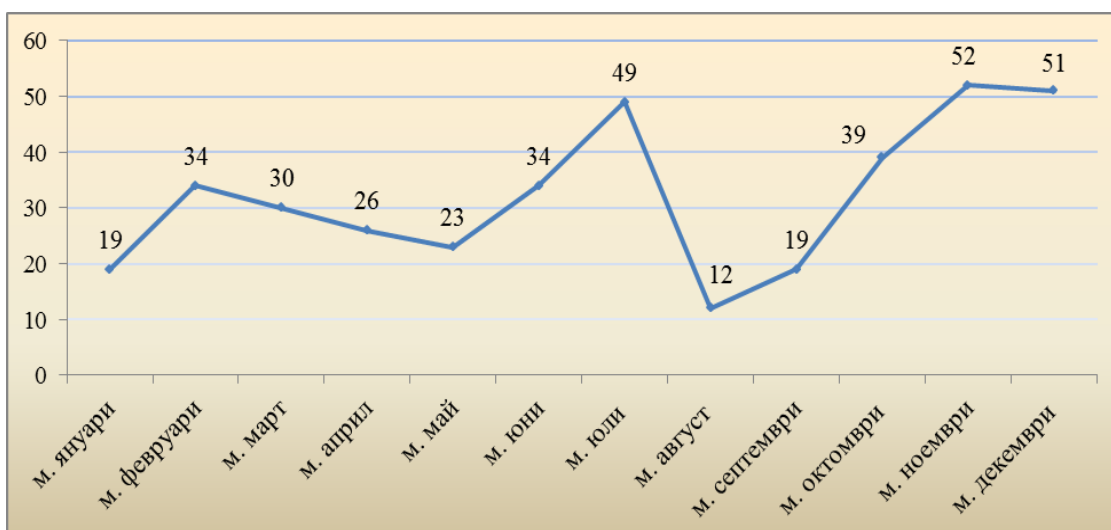
Фиг. 46. Внесени в съда досъдебни производства в ПРБ за корупционни престъпления – 2015 г.



Фиг. 47. Предадени на съд лица в ПРБ за корупционни престъпления – 2015 г.



Фиг. 48. Върнати от съда досъдебни производства в ПРБ за корупционни престъпления – 2015 г.



Фиг. 49. Осъдени лица в ПРБ за корупционни престъпления – 2015 г.

Сравнително малкият брой на делата, водени за общи стопански престъпления по чл. 219 и чл. 220 НК и за престъпления по служба (чл. 282 НК), показва, че противодействието срещу този вид престъпления, съдържащи съществен корупционен елемент, носи несистемен, инцидентен характер и разкриваемостта на тези деяния е на ниско ниво.

За съжаление, не би могъл да се направи извод и за съществено подобряване на противодействието срещу престъпленията по чл. 301–307 НК (подкуп). Въпреки известното нарастване на броя на образуваните дела и на внесените в съда прокурорски актове спрямо 2014 г., общият брой на делата за подкуп остава малък, и то за неособено тежки престъпления. Това се илюстрира и от факта, че 60,6% от всички ДП за подкуп са образувани по чл. 304, ал. 1 НК или по чл. 304а НК, тоест за дребни случаи на активен подкуп, голяма част от които са опити за прикриване на нарушения по ЗДвП. Такова е било положението и през предходни отчетни периоди. Без да подценяваме важността на този вид корупция, очевидно е, че не тя представлява най-голямата заплаха за правовия ред в страната.

Според прокуратурите, освен обяснимо високата латентност, за този вид престъпност са характерни и по-трудното разкриване и доказване на корупционните действия, особено на отговорни длъжностни лица, както и прикриване на лични интереси, чрез назначаване на колективни комисии или други органи, с цел приемане на изгодни за

заинтересованите лица колективни решения. Получаването на самопризнания от лица, разполагащи с влияние и значителни финансови средства, както и ползващи активна адвокатска защита, е практически невъзможно. Свидетелите по корупционните дела обичайно са лица в служебна или друга зависимост от разследваните и не желаят да дават показания. Изискваните документи обикновено се съхраняват в учреждения, ръководени от заинтересовани от изхода на делото лица. Поради това, често се отказва или забавя предоставянето им на разследващия орган.

Съществуват и трудности при намирането на квалифицирани експерти, оценяващи резултатите от решения на лица, заемащи ръководни длъжности. Такива експерти трудно се мотивират от ниските възнаграждения за експертните заключения. От друга страна, в професионалната си дейност понякога те са зависими или се страхуват от бъдеща такава зависимост от лицата, срещу които се провежда разследване, или от свързаните с тях лица. Особено трудно се изясняват и елементите от субективната страна на съставите на корупционни престъпления.

Непосредственото включване на прокурорите в процеса на събиране на доказателства по корупционните дела вече не е прецедент и дава възможност, както за законосъобразното провеждане на отделни действия, така и за запознаване с целия казус в детайли още в хода на разследването.

Организирана престъпност

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	427	488	406
Новообразувани ДП	85	90	133
Решени ДП	194	241	225
Прокурорски актове, внесени в съда	117	168	134
Лица по внесените в съда прокурорски актове	418	590	591
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	170	134	71
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	14	5	15

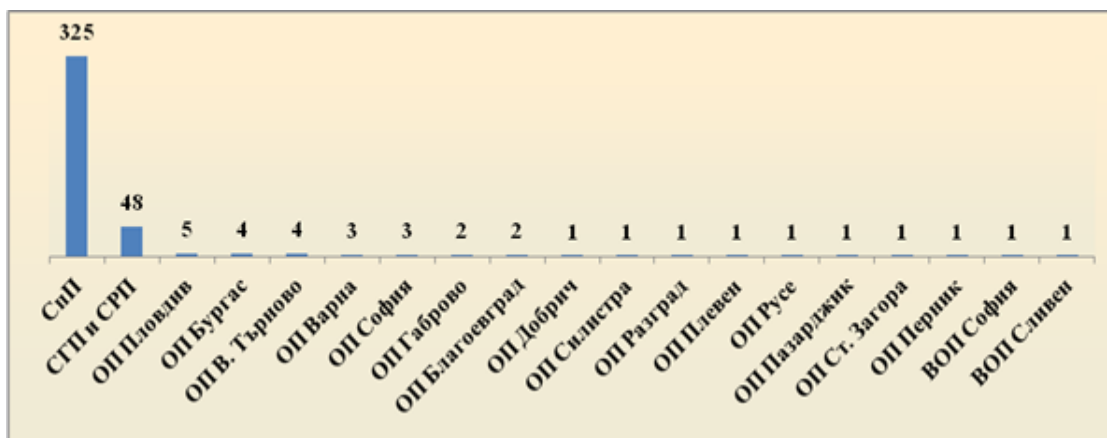
През 2015 г. броят на наблюдаваните ДП за престъпления, свързани с организирана престъпност, е намалял, спрямо предходните две години. Новообразуваните ДП са се увеличили с 47,8 % спрямо 2014 г.

Разследването е приключило по 252 дела (191, 172), като неприключените в края на отчетния период са 152 (244, 244). С постановление за прекратяване са решени 42 (41, 42) ДП. Намалял е броят на внесените в съд дела – 134 (141, 97), но се е запазил този на предадените на съд лица.

От Специализирания наказателен съд (СНС) на Специализираната прокуратура (СПП) са върнати 43 дела, което е 40,0% от внесените обвинителни актове за организирана престъпност през годината. За сравнение, през 2014 г. са върнати 26 дела (19,3%), внесени от тази прокуратура.

Оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт в абсолютен брой са се увеличили три пъти – 15 лица, при 5 за 2014 г. Делът им спрямо всички лицата с окончателен съдебен акт е 17,4% (3,6% през 2014 г.).

В 13 окръжни района през 2015 г. няма наблюдавани ДП за организирана престъпност. В останалите окръжни райони броят им е минимален. В следващата графика са представени окръжните райони, в които има наблюдавани ДП за организирана престъпност.

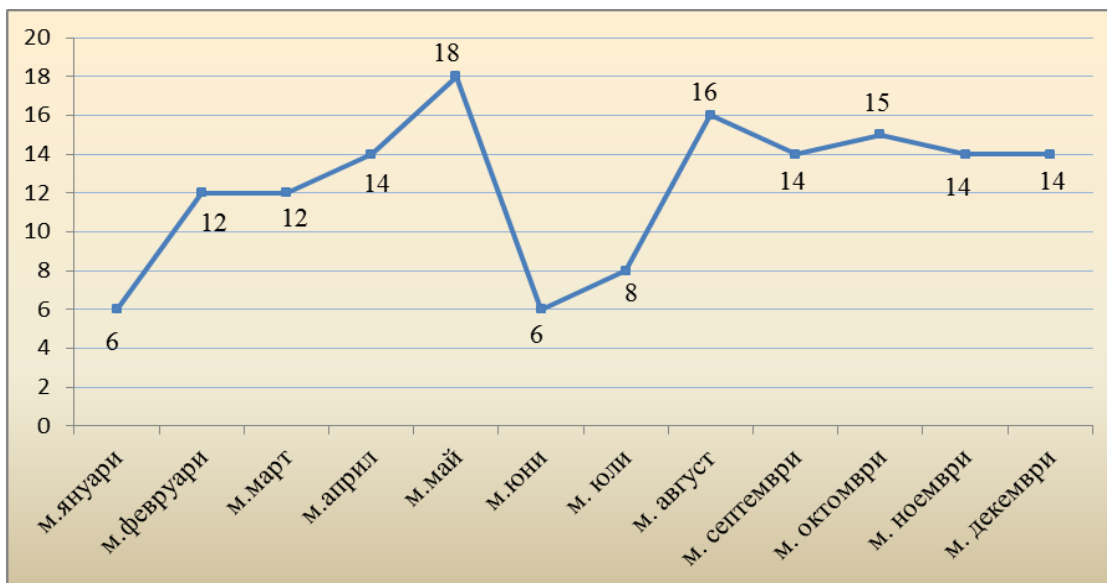


Фиг. 50. Наблюдавани ДП за организирана престъпност, по окръжни райони (в които има такива)

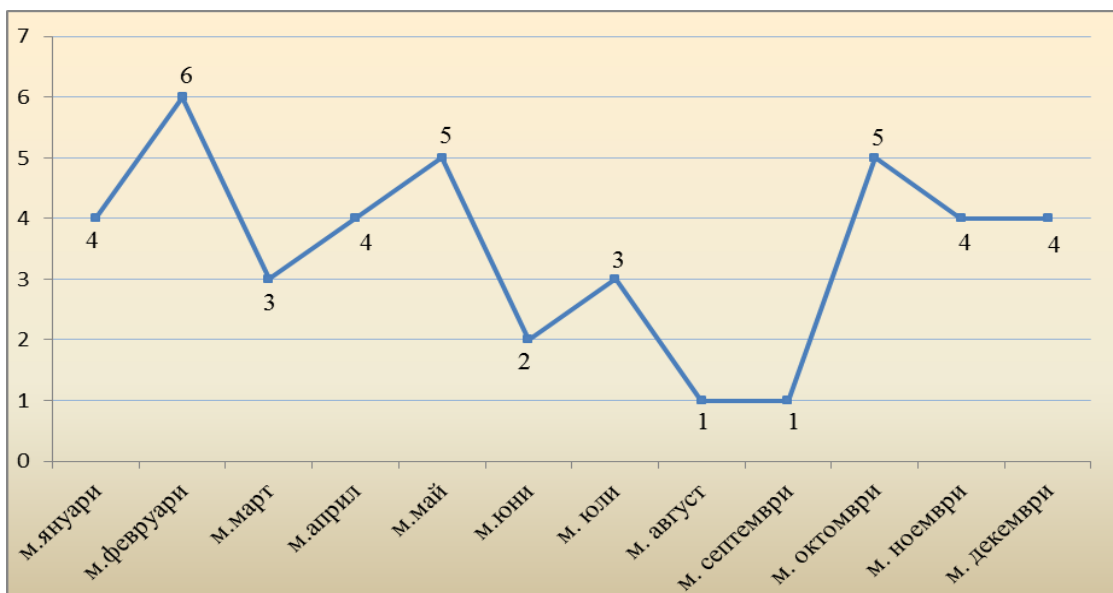
Поради специфичната компетентност на Специализираната прокуратура, най-много ДП за организирана престъпност са наблюдавани от нея – 325. Те представляват 80,1% от всички наблюдавани дела за престъпления, свързани с организираната престъпност.

Внесените в съда прокурорски актове от СпП за периода са 125, а предадени на съд лица са 551 (2014 г. – 135 акта с 339 лица). Осъдени с влязъл в сила съдебен акт са 58 (130) лица. Оправдани с влязъл в сила съдебен акт са 14 (4) лица.

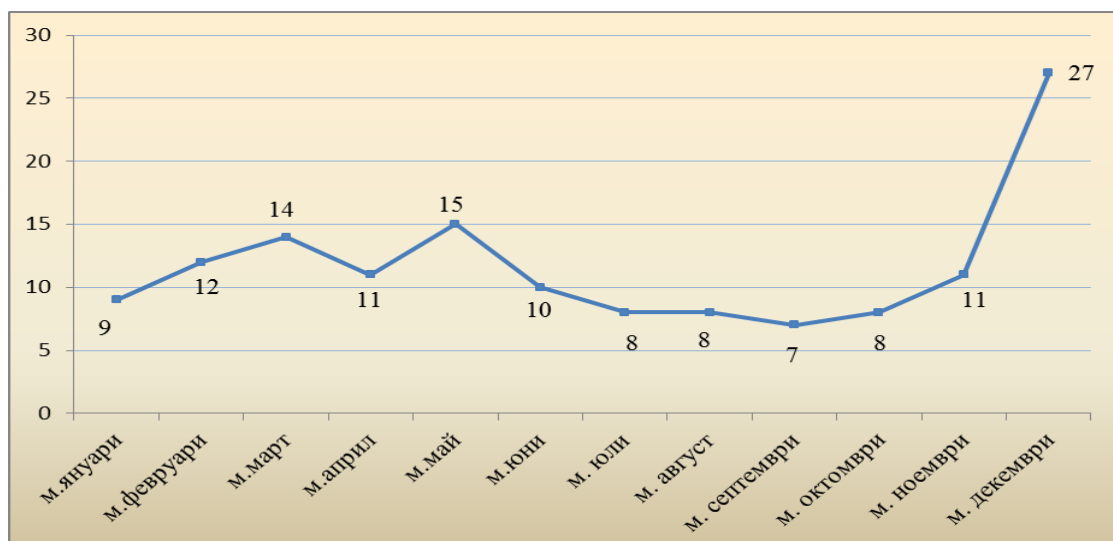
В следващите графики може да се проследят данните за делата за престъпления, свързани с организираната престъпност за 2015 г., по месеци и по основни показатели.



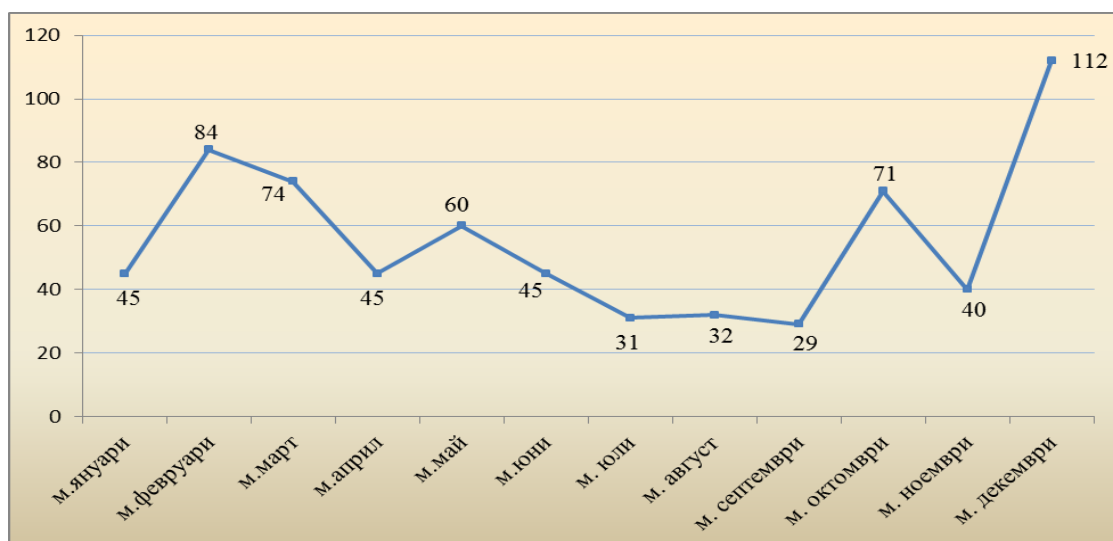
Фиг. 51. Новообразувани досъдебни производства в ПРБ за организирана престъпност – 2015 г.



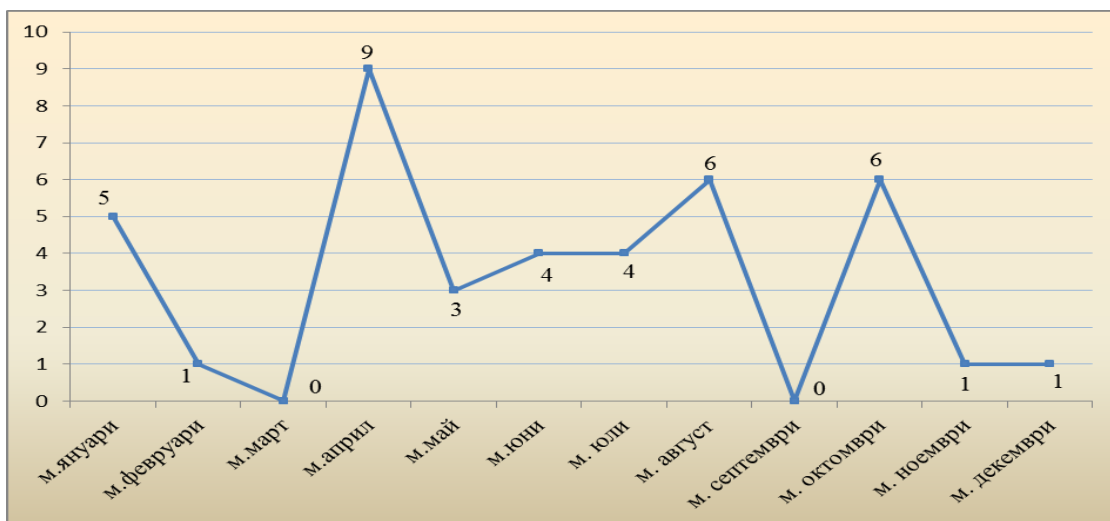
Фиг. 52. Прекратени досъдебни производства в ПРБ за организирана престъпност – 2015 г.



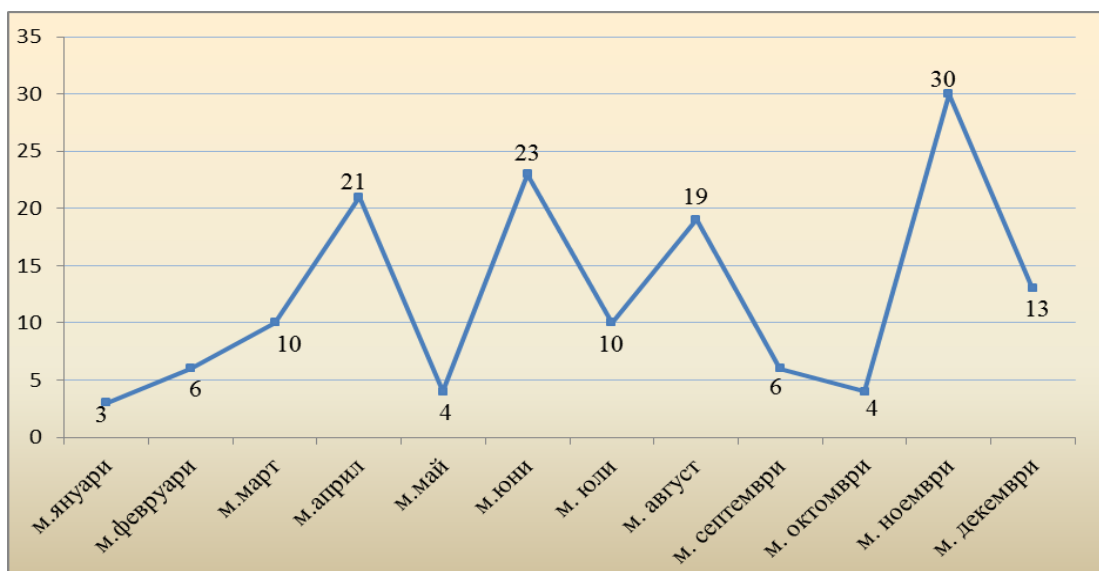
Фиг. 53. Внесени в съда досъдебни производства в ПРБ за организирана престъпност – 2015 г.



Фиг. 54. Предадени на съд лица в ПРБ за организирана престъпност – 2015 г.



Фиг. 55. Върнати от съда досъдебни производства в ПРБ за организирана престъпност – 2015 г.



Фиг. 56. Осъдени лица в ПРБ за организирана престъпност – 2015 г.

Проведената през 2015 г. реформа в сектор „Сигурност“ и извеждането на Дирекция „Борба с организираната престъпност“ от ДАНС и обособяването ѝ като ГД „Борба с организирана престъпност“ към МВР са станали причина, както за забавяне на разследването по някои дела на Специализираната прокуратура, така и до изменение на мерки за неотклонение на обвиняеми лица поради неритмичност в извършването на процесуално-следствените действия.

Процесът на структуриране и кадровото укрепване на ГДБОП през 2015 г. са предизвикали и сериозни проблеми при осъществяване на оперативната работа и основната ѝ дейност по разкриване и противодействие на организираната престъпност. Поради това в Специализираната прокуратура не са постъпвали достатъчно на брой материали, като само малка част от получените са били годни за образуване на наказателни производства. Част от тях обаче са били свързани с дребни случаи на квартално разпространение на наркотични вещества, лихварство, компютърни престъпления и др. и не са се отнасяли за тежки форми на организирана престъпност. За дълъг период от време не са докладвани разработки за такива дейности, като трафик на хора, корупция, трафик на наркотици. Не са изпращани материали от цели региони на страната (напр. Варненска и Бургаска област и др.). Едва в края на годината в Специализираната прокуратура са започнали да постъпват повече материали и с по-добро качество.

Трафик на хора

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	369	346	294
Новообразувани ДП	111	92	85
Решени ДП	215	223	166
Прокурорски актове, внесени в съда	88	63	51
Лица по внесените в съда прокурорски актове	129	94	99
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	101	59	49
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	2	5	4

Отчита се тенденция на намаляване на броя на наблюдаваните ДП за тези престъпления (с 15,0%, спрямо 2014 г. и с 20,3% спрямо 2013 г.); на новообразуваните дела (с 7,6% и с 23,4) и на прокурорските актове, внесени в съда (с 19,1% и с 42,1%).

Разследването е приключило по 163 (221; 201) ДП, като останалите в края на отчетния период неприключени разследвания са 119 (116; 141). Закономерно намаление има и при осъдените с влязъл в сила съдебен акт (с 17,0% спрямо 2014 г. и с 51,5% спрямо 2013 г.).

Върнати от съда на прокуратурата са 5 дела и съставляват 9,8% (12,7%; 10,2%) от внесените в съда прокурорски актове. Оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт запазват ниски стойности в тригодишния период.

С най-висок дял – 45,1% от наложените наказания е условното лишаване от свобода, глобата – 32,4% и ефективното лишаване от свобода – 22,5%.

Пострадали лица по наблюдаваните през 2015 г. дела за трафик на хора са общо 409 лица, от които 381 жени (от тях 27 непълнолетни и 1 малолетно момичета) и 28 мъже (от тях 5 малолетни момчета).

През 2015 г. са прекратени 48 дела. Най-много те са в района на АП Бургас – 10, АП Варна – 11, АП София – 15.

Отново, както и в предходни години, проблем при разследването е обстоятелството, че пострадалите лица от трафик на хора не рядко променят позицията си по делата, много често напускат пределите на България, като адресът им в чужбина е неизвестен. Нерядко деянията са извършени от или спрямо български граждани в чужбина, което налага изпращане на поръчки за извършване на следствени действия от чужди правораздавателни органи, чието изпълнение понякога се забавя прекомерно.

Необходимо е разширяване на защитата на свидетелите от преследване от страна на трафикантите, вкл. и чрез използване на разпита чрез видеоконференция. Отново, както в предходната година, недостатъчно са прилагани мерки за защита на свидетели, жертви на трафика на хора, чрез включването им в програма за защита на свидетелите по Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство; по чл. 25–27 от Закона за борба с трафика на хора и по чл. 123, ал. 2 НПК. Не е прилаган достатъчно и институтът за финансова компенсация на жертвите на трафика на хора по Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления. С прилагането му те биха били по-заинтересовани да съдействат на органите на досъдебното производство.

Престъпления с предмет наркотични вещества и прекурсори

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	5 483	7 053	7 776
Новообразувани ДП	3 636	5 404	6 001
Решени ДП	4 151	5 593	6 022
Прокурорски актове, внесени в съда	2 423	2 280	2 422
Лица по внесените в съда прокурорски актове	2 723	2 515	2 704
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	2 238	2 183	2 249
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	53	58	47

Броят на наблюдаваните ДП е нараснал с 10,3% спрямо 2014 г. и с 41,8% спрямо 2013 г. Новообразуваните ДП също нарастват – спрямо 2014 г. с 11,1% и спрямо 2013 г. – с 65,0%.

Разследването е приключило по 5 863 (5 499; 3 987) ДП. С неприключено разследване в края на отчетния период са 1 524 (1 067; 1 103) ДП. Прекратени са 2 987 (2 824; 1 192) ДП.

Решени от прокурор са 77,4% от наблюдаваните ДП. Внесените в съда прокурорски актове бележат увеличение с 6,2% спрямо 2014 г. и незначително намаление с 0,04% спрямо 2013 г. Същата констатация е валидна и по отношение на предадените на съд лица – съответно увеличението спрямо 2014 г. е със 7,5% и намаление с 0,7% спрямо 2013 г. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 40,2% от решените дела.

Делът на върнатите от съда спрямо внесените прокурорски актове е 2,6%. Същият е много по-нисък от този за всички дела от особен обществен интерес (6,2%), както и за всички видове престъпления (5,1%).

Увеличен е броят на осъдените лица с влязла в сила присъда – с 3,0%, спрямо 2014 г. и с 0,5% спрямо 2013 г. Намаление има при оправданите лица, с влязъл в сила съдебен акт – с 19,0% спрямо 2014 г. и с 11,3% спрямо 2013 г.

В процентно отношение, спрямо общия брой наложени наказания, с най-висок дял от наказанията са глобите – 44,5% (налагани кумулативно, с наказанието „лишаване от свобода“), следва условното лишаване от свобода – 33,7%, ефективното лишаване от свобода – 16,4%, други наказания – 3,2% и пробация – 2,2%.

За престъпления по чл. 354а–в НК (незаконен трафик на наркотични вещества и прекурсори) са наблюдавани 7 618 дела (6887; 5344), от които 5 921 са новообразувани. Най-голям е броят на наблюдаваните дела по чл. 354а НК, от които: за производство – 37; за придобиване, държане и съхраняване – 95; за разпространение – 745; за голямо количество – 62; особено голямо количество – 7; с квалифициращ признак „на публично място“ – 46; по поръчка или в изпълнение на ОПГ – 3; за придобиване/държане (по ал. 3) – 4 026; за маловажен случай – 2 138.

Решени от прокурорите са общо 5 941 ДП, или 78,0% от наблюдаваните, което сочи добра работа по този вид дела. Внесени в съда са 2 374 прокурорски акта срещу 2 632 обвиняеми лица. С влязъл в сила съдебен акт са осъдени 2 204 лица и са оправдани 42.

За престъпления по чл. 242, ал. 2-4 и 9 НК (митническа контрабанда на наркотици) са наблюдавани 158 дела (165; 139) дела, от които 80 са новообразувани. Решени от прокурорите са 81 ДП, или 51,3% от наблюдаваните. Внесените в съда прокурорски актове са 48 срещу 72 обвиняеми лица. С влязъл в сила съдебен акт са осъдени 45 и 5 лица са оправдани.

Традиционно най-голям дял (34,9% от новообразуваните ДП с предмет наркотични вещества и прекурсори) е в района на СГП и СРП – 2 096. Наблюдаваните ДП са 2 664, което съставлява 34,3% от всички ДП за периода. Решени са 2 243 ДП, а внесените в съда прокурорски актове са 422, или 18,8% от решените. Предадените на съд лица са 518.

Осъдени с влязъл в сила съдебен акт са 300. Оправдателната присъда е влязла в сила по отношение на 15 лица.

За осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт, най-високи са стойностите в района на СГП и СРП – 300, ОП Пловдив – 243, ОП Бургас – 240, ОП Варна – 139 и ОП Благоевград – 138 лица.

Специализираната прокуратура е наблюдавала 70 ДП за трафик на наркотици, свързан с организирана престъпност, от които новообразувани – 14. В съда са внесени 16 прокурорски акта срещу 45 лица. Осъдени са 12 лица с влязъл в сила съдебен акт.

Наказателни производства са насочени предимно към разследване и санкциониране на потребители на наркотични вещества и отделни дребни разпространители, най-често младежи или наркотично зависими. Рядко се стига до разкриване на организирани престъпни групи. За това говори и фактът, че в Специализираната прокуратура са образувани само 14 дела за трафик на наркотици. Разкриването на организирани престъпни групи, занимаващи се с такава дейност, продължава да бъде трудно за реализиране, предвид множеството особености на организираната престъпност, законодателните проблеми и несъвършенства и все още недостатъчната обществена подкрепа, включително и от множеството организации, функциониращи с цел ограничаване на нелегалния пазар и разпространение на наркотични вещества. Нарасналият брой на образуваните досъдебни производства е косвен индикатор за увеличената консумация на високорискови наркотични вещества, най-вече от младежи, които демонстрират по-висока толерантност към този вид престъпления.

Изпиране на пари

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	291	294	318
Новообразувани ДП	65	64	73
Решени ДП	98	92	119
Прокурорски актове, внесени в съда	20	30	39
Лица по внесените в съда прокурорски актове	41	48	94
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	16	14	24
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	3	1	0

През 2015 г. броят на наблюдаваните и новообразуваните ДП за престъпления, свързани с изпиране на пари, бележи леко увеличение спрямо предходната година.

Разследването е приключило по 118 дела (96; 116) ДП, като с неприключено разследване в края на отчетния период са 189 (190; 172). Решени от прокурор са 37,4% от наблюдаваните ДП. Прекратени са 48 (39; 37) ДП. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 32,8% от решените дела. Предадените на съд лица през 2015 г. са увеличени два пъти спрямо 2014 г. и 2,3 пъти спрямо 2013 г.

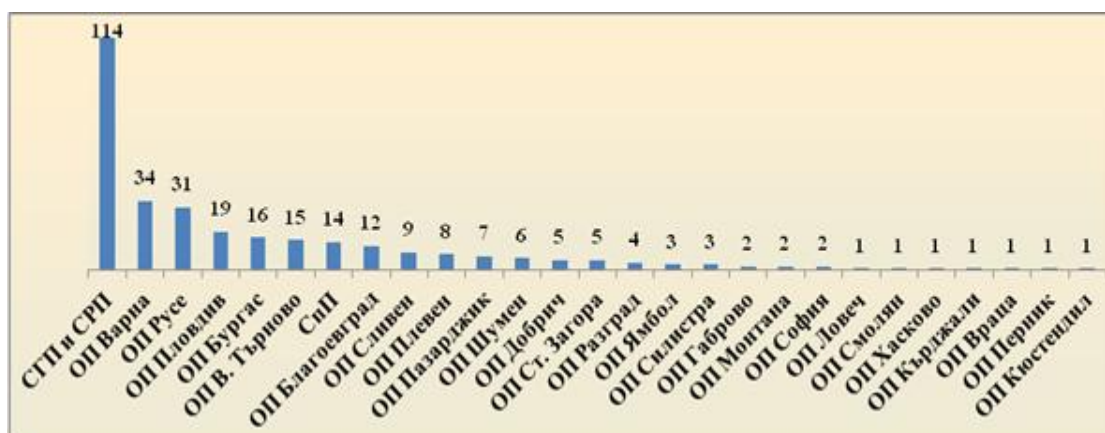
Върнати от съда на прокуратурата са 6 дела. Те съставляват 15,4% (6,7%; 30,0%) от внесените в съда прокурорски актове. По този показател се наблюдава увеличение спрямо 2013 г., но делът им е много по-нисък от 2013 г.

При осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт има значително увеличение – със 71,4% спрямо 2014 г. и с 50,0% спрямо 2013 г. Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт през 2015 г. няма.

Съотношението на ефективните към условните присъди по делата за изпиране на пари е 19,1%. Спрямо общия брой наложени наказания, отделните видове наказания в процентно съотношение са: ефективно лишаване от свобода – 13,3%, условно лишаване от свобода – 70,0%.

На териториален принцип, най-много ДП за изпиране на пари (24) са образувани в района на СГП – 32,9% от всички образувани в страната. Решени са 28 дела. Внесен в съда е само един прокурорски акт с 2 предадени на съд лица. Няма осъдени и оправдани лица.

Специализираната прокуратура е наблюдавала 14 ДП, като 2 са новообразувани. Внесени в съда са 6 прокурорски акта, срещу 28 лица. Няма осъдени и оправдани лица.



Фиг. 57. Наблюдавани ДП за изпиране на пари, по окръжни райони, в които има такива производства

Отново, както и в предходните две години, се констатира проблеми, отразяващи се на качеството и сроковете на проверките и разследванията, като: формално приключване на проверките и недостатъчно ефективен контрол от страна на наблюдаващите прокурори по отношение на извършващите проверките и разследващите делата, смяна на прокурори от окръжните прокуратури, което води до преразпределяне на делата и забавяне на разследванията; трудности при определяне на конкретната престъпна дейност и на окончателните обвинения по чл. 253 НК; неполагане на достатъчно усилия за установяване на притежаваното от разследваното лице евентуално престъпно имущество и своевременното му обезпечаване, с оглед бъдещото му отнемане; забавяне на отговорите по молби за правна помощ.

Необходимо е завишаване на активността на наблюдаващите прокурори по контрола върху проверките и разследването, с цел всестранното изясняване на фактичката обстановка, вкл. за своевременното установяване и конкретизиране на евентуално престъпно имущество и своевременното му обезпечаване, с оглед бъдещото му отнемане.

Данъчни престъпления. Престъпления с предмет ДДС

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	5 175	5 012	4 689
Новообразувани ДП	2 811	2 519	2 119
Решени ДП	3 209	3 147	2 722
Прокурорски актове, внесени в съда	1 649	1 437	1 128
Лица по внесените в съда прокурорски актове	1 906	1 659	1 292
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	1 707	1 424	1 092
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	70	51	46

В тригодишния период се констатира намаляване на броя на наблюдаваните ДП за данъчни престъпления – с 6,4% спрямо 2014 г. и с 9,4% спрямо 2013 г. Намаление с 15,9% има и при новообразуваните ДП през 2015 г. спрямо предходната година.

Разследването е приключило по 2 714 (3 089; 3 178) ДП. С неприключено разследване в края на отчетния период са 1 875 (1 810; 1 808) ДП.

Решени от прокурор са 58,1% от наблюдаваните ДП. Прекратени са 927 (1 041; 928) ДП. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 41,4% от решените дела.

Делът на върнатите от съда прокурорски актове е 5,4%, спрямо внесените, който е по-нисък от дела на върнатите дела от особен обществен интерес – 6,2%, но по-висок от този на върнатите дела за всички видове престъпления – 5,1%.

По отношение на осъдените лица с влязла в сила присъда се отчита намаление, спрямо 2014 г. с 23,3%, а спрямо 2013 г. намалението е с 36,1%.

В процентно отношение, спрямо общия брой наложени наказания, отделните видове наказания са: ефективно лишаване от свобода – 6,8%, условно лишаване от свобода – 68,4%, пробация – 5,3%, глоби – 16,3% и други – 3,2%.

С предмет ДДС са наблюдавани 907 ДП, като намалението е с 4,4%, спрямо 2014 г., когато са били 949. Новообразувани са 227 ДП, при които се отчита минимално увеличение спрямо 2014 г. – със 7 ДП. Внесени в съда са 78 прокурорски акта, а предадените на съд обвиняеми лица са 99. За данъчни престъпления с предмет ДДС са осъдени 78 лица с влязъл в сила съдебен акт, а 4 са оправдани.

Най-голям е делът на наблюдаваните ДП за данъчни престъпления в района на СГП и СРП – 17,6%, или 827 ДП. Новообразуваните са 228 ДП (10,8%). Внесените в съда прокурорски актове от СГП за периода са 120 със 140 предадени на съд лица. Осъдени са 113 лица с влязъл в сила съдебен акт и спрямо 9 лица оправдателният съдебен акт е влязъл в сила.

В Специализираната прокуратура са приключени 22 дела. В Специализирания наказателен съд са внесени 21 прокурорски акта.

От АП Пловдив и АП София отново се предлага премахването на т. нар. „данъчна тайна” за органите на досъдебното производство. В условията на интензивни и мащабни стоково-парични потоци за проследяването и документирането на изключително добре изградени престъпни схеми за източване на ДДС, е необходимо в реално време да се използват информационните масиви на ТД НАП, което към настоящия момент е невъзможно предвид разпоредбите на чл. 74, ал. 1 ДОПК.

Предлага се отново и промяна на чл. 172, ал. 2 НПК, като се добави, че специални разузнавателни средства се използват, когато това се налага при разследването на тежки умишлени престъпления и по Глава седма от НК „Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи”. Предлага се и унифициране на процеса по установяване на данъчни задължения и събиране на доказателства в случаите, когато деянието съставлява престъпление, а в тази връзка и създаване на данъчна полиция.

Според АП В. Търново, част от данъчните престъпления, особено тези по чл. 255 и чл. 256 НК, свързани с неправомерно ползване на ДДС и чл. 234 НК, се характеризират с висока степен на престъпна организираност. Немалка част от осъжданите лица обаче, продължават да бъдат хора с нисък социален статус или такива, които срещу относително несъществени обещания или плащане на минимални парични суми, се съгласяват да бъдат използвани техните лични данни за регистрации или пререгистрации на търговски дружества. Поради това и с оглед подобряване на разкриваемостта по отношение на подбудителите, и най-вече спрямо лицата, които реално са се облагодетелствали от подобна престъпна дейност, е наложително разследванията да се провеждат мащабно, без страх от обема на делата, с намерение да се обхванат в пълнота изградените „вериги” от данъчно задължени лица, служещи за неправомерно упражняване на правото на данъчен кредит по ЗДДС. Следва да продължи споделянето на положителния опит в отделните региони и подобряване на синхрона между различните правозащитни звена. Налагането на безспорна съдебна практика и използването на специалните познания и опит на съответни специалисти също биха могли да допринесат за по-ефективно противодействие на този вид престъпност. Особено наложителни продължават да бъдат и превантивните

дейности на органите на НАП по отношение на рискови субекти и данъчни служители и усъвършенстването на българското законодателство.

Необходимо е подобряване на работата на Координационните центрове, създадени на основание Правилата за организацията и формите на взаимодействие между Прокуратурата на РБ и НАП, с оглед подаването на повече сигнали и на по-ранен етап от страна на органите по приходите, особено за случаите, отнасящи се до укрити задължения по ЗДДС, ЗКПО и ЗДДФЛ.

Престъпления против паричната и кредитната системи – изготвяне, прокарване в обръщение и използване на неистински и преправени парични и други знаци и платежни инструменти

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	2 799	2 647	2 632
Новообразувани ДП	1 577	1 501	1 366
Решени ДП	1 948	1 921	1 847
Прокурорски актове, внесени в съда	287	286	244
Лица по внесените в съда прокурорски актове	342	329	284
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	314	288	244
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	16	7	8

През отчетната година е налице намаление на наблюдаваните ДП спрямо 2014 г., с 0,6%, на новообразуваните – с 9,0% и на решените ДП – с 3,9%. Внесените в съда прокурорски актове намаляват спрямо 2014 г. с 14,7%. Осъдените лица с влязъл в сила осъдителен съдебен акт също са намалели – с 15,3% спрямо 2014 г. и с 22,3% спрямо 2013 г.

Броят на оправданите лица се запазва на нивото от 2014 г.

Разследването е приключило по 1 787 (1 695; 1 800) ДП. С неприключено разследване в края на отчетния период са 751 (772; 872) ДП. Решени от прокурор са 70,2% от наблюдаваните ДП. Прекратени са 320 (364; 432) ДП. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 13,2% от решените дела.

Делът на върнатите от съда прокурорски актове е 3,3%, чийто дял е по-нисък както от средния дял на общо върнатите, така и на този за делата от особен обществен интерес.

В процентно отношение, спрямо общия брой наложени наказания, отделните видове наказания са: условно лишаване от свобода – 55,7%, ефективно лишаване от свобода – 20,3%, глоби – 18,7%, пробация – 3,3% и други – 2,0%.

Най-голям е делът на наблюдаваните ДП за този вид престъпления в района на СГП и СРП – 37,4%. Внесените в съда прокурорски актове от СГП за периода са 32 с 38 предадени на съд лица. Осъдени са 38 лица с влязъл в сила съдебен акт и спрямо 3 лица оправдателният съдебен акт е влязъл в сила.

През 2015 г. от Специализираната прокуратура са наблюдавани 4 ДП за престъпления, свързани с изготвяне и използване на неистински и преправени парични и кредитни карти. Внесени в съда са 2 прокурорски акта спрямо 9 лица. Няма осъдени и оправдани лица.

Според ОП Пазарджик, проблеми при разследване на този тип дела са: ниският процент разкриваемост; липсата на експедитивност в органите на МВР; несъхраняването на пръстови отпечатащи при намиране на банкови карти, задържани от АТМ устройството от служители на банката; липсата на достатъчно кореспонденция между собственик на банкомата и банката, от чиито сметки са изтеглени парични средства; недостатъчно съхраняване на актуални видеоматериали. Като се имат предвид цифровите данни за останалите съдебни окръзи, очевидно е, че изводите на ОП Пазарджик се отнасят и за тях, както и фактът, че е наложително обучение на полицейските и банковите служители по начина на реакция и съхраняване на първоначални данни и доказателства при извършване на престъпление по тази глава от НК.

Злоупотреба със средства на ЕС

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	421	444	425
Новообразувани ДП	179	169	196
Решени ДП	233	217	220
Прокурорски актове, внесени в съда	103	120	97
Лица по внесените в съда прокурорски актове	118	136	116
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	96	80	88
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	8	4	5

През 2015 г. се отчита намаление на наблюдаваните ДП за престъпления, свързани със злоупотреби със средства на ЕС, съответно с 4,3 % спрямо 2014 г., а спрямо 2013 г. има увеличение с 1,0%. Новообразуваните ДП са се увеличили с 16,0%, спрямо 2014 г. и с 9,5% спрямо 2013 г.

Наблюдаваните ДП по видове престъпления, съобразно систематиката на НК се разпределят, както следва:

- ✓ присвоявания по чл. 202, ал. 3, т. 3 НК – 14;
- ✓ измама по чл. 212 НК – 16;
- ✓ престъпления против паричната и кредитната система по чл. 248а НК – 353;
- ✓ престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи – чл. 254б НК – 23;
- ✓ по други текстове от НК – 19.

Разследването е приключило по 205 (214; 234) ДП. С неприключено разследване в края на отчетния период са 196 (221; 170) ДП. Решени от прокурор са 51,8% от наблюдаваните ДП. Прекратени са 89 (68; 110) ДП. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 44,1% от решените дела. Предадените на съд лица през 2015 г. са намалели спрямо 2014 г. с 14,7% и с 1,7% спрямо 2013 г.

Върнати от съда на прокуратурата са 4 дела. Те съставляват 4,1% (10%; 12,6%) от внесените в съда прокурорски актове.

Налице е увеличение при осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт с 10,0% спрямо 2014 г. и намаление с 8,3%, спрямо 2013 г.

Броят на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт е с 1 лице повече спрямо 2014 г. Относителният им дял спрямо общия брой лица с окончателен съдебен акт е 5,4%.

Видовете наказания, спрямо общия брой наложени наказания, в процентно съотношение са: ефективно лишаване от свобода – 2,0%, условно лишаване от свобода – 25,5%, пробация – 11,8%, глоба – 58,8% (следва да се има предвид, че глобата често се налага кумулативно с другите наказания) и други наказания – 2,0%.

На териториален принцип, най-много ДП за злоупотреби със средства на ЕС са наблюдавани в района на СГП и СРП – 87, или 20,5% от всички наблюдавани в страната. Внесените в съда прокурорски актове от СГП и СРП за периода са 21 с 21 предадени на съд лица. Осъдени са 18 лица с влязъл в сила съдебен акт. Оправдано е 1 лице, с влязла в сила оправдателна присъда.

И през отчетната 2015 г. е продължило да функционира създаденото в СГП през 2008 г. специализирано звено за „Противодействие на престъпленията против финансовата система на Европейския съюз”. Прокурорите от звеното са извършвали разследвания по досъдебните производства, проверки по преписките и инстанционен и служебен контрол по отношение на актовете на прокурорите от СРП, свързани с разследвания и проверки във връзка със злоупотреби със средства на ЕС или такива, предоставени от ЕС на Р България.

През 2015 г. е сключено Споразумение с МВР за взаимодействие и сътрудничество между Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС и ПРБ.

Продължила е съвместната работа на отдел „Специализиран“ във ВКП с представителите на АФКОС, която продължава да е контактна точка за България с ОЛАФ и Прокуратурата на република България.

Наказателни производства, образувани за престъпления, извършени от непълнолетни лица

Обобщени данни

През 2015 г. в териториалните прокуратури са наблюдавани общо 2 379 досъдебни производства, водени срещу непълнолетни извършители за престъпления от общ характер. Запазва се тенденцията от предходни години за намаляване на техния брой. От общо наблюдаваните от прокуратурата досъдебни производства – 213 181, делата срещу непълнолетни извършители съставляват дял от 1,1%. В сравнение с 2014 г., наблюдаваните ДП бележат намаление с 17,6%, а спрямо 2013 г. намалението е с 27,5%.

Новообразуваните дела срещу непълнолетни лица са общо 1 484. Налице е намаление с 12,7% спрямо предходната 2014 г. и намаление 29,1% спрямо 2013 г.

Констатира се намаление и на внесените в съда прокурорски актове, на броя на лицата по внесените в съда прокурорски актове и на осъдените непълнолетни лица с влязъл в сила съдебен акт. Приключени са общо 1 956 ДП, като относителния им дял спрямо наблюдаваните дела е 82,2%. Неприключените ДП съставляват 15,9% от наблюдаваните дела. Решени по същество от прокурорите са 1 922 – като относителен дял от общо наблюдаваните ДП съставлява 80,8%, което е добър показател, сочещ експедитивност при разследването.

Данните по основни показатели в тригодишния период са, както следва:

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Наблюдавани ДП	3 281	2 888	2 379
Новообразувани ДП	2 092	1 699	1 484
Решени ДП	2 734	2 405	1 922
Прокурорски актове, внесени в съда	1 840	1 461	1 138
Лица по внесените в съда прокурорски актове	2 199	1 839	1 397
Предложения до КБППМН за налагане на възпитателни мерки (чл. 61 НК)	456	464	382
Осъдени лица, с влязъл в сила съдебен акт	1 888	1 681	1 231
Оправдани лица, с влязъл в сила съдебен акт	12	11	6

В следващата таблица е представено **териториалното разпределение, по апелативни райони**³⁸, по основните показатели за досъдебните производства, образувани за престъпления, извършени от непълнолетни лица.

Апелативен район	Наблюдавани ДП	Новообразувани ДП	Прокурорски актове, внесени в съда	Лица по внесените в съда прокурорски актове	Осъдени лица с влязъл в сила съдебен акт	Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт
АП Бургас	373	190	172	225	224	0
АП Варна	294	191	119	145	129	1
АП В. Търново	421	272	207	254	268	2
АП Пловдив	606	446	268	334	304	0
АП София	678	384	369	436	303	3
ВоАП	-	-	-	-	-	-
АСП	7	1	3	3	2	0

Структурно разпределение на наказателните производства срещу непълнолетни лица, съобразно систематиката на НК

През 2015 г., както и през предходните отчетни периоди, най-голям е относителният дял на извършените от непълнолетни престъпления по **Глава пета от НК „Престъпления против собствеността“**. Наблюдавани са общо 1 343 (1 088; 2 166)³⁹ дела, в това число и новообразуваните през 2015 г. – 768 (900; 1 311) ДП. В съда са внесени 671 (858; 1 280) прокурорски акта, срещу 872 (1 138; 1 597) лица. През периода за такива престъпления осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт са 796 (1 048; 1 381). Отново повече от половината от делата са за кражби и грабежи, като най-голям брой са образуваните дела по чл. 194 и чл. 195 НК.

В следващата таблица е представено разпределението на делата по отделни текстове от Глава пета „Престъпления против собствеността” от НК.

Текстове от НК	Наблюдавани ДП	Новообразувани ДП	Прокурорски актове, внесени в съда	Лица по внесените в съда прокурорски актове	Осъдени лица с влязъл в сила съдебен акт	Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт
чл. 194	368	247	128	143	120	1
чл. 195	654	362	372	520	485	0
чл. 196	4	2	4	4	5	0
чл. 197	35	20	27	33	112	0
Общо по чл. 194-197	1061	631	531	700	722	1
чл. 194-197 НК						
чл. 198	163	82	101	133	112	2
чл. 199	11	1	10	14	6	0
Общо по чл. 198-199	174	83	111	147	118	2

³⁸ В апелативния район се включват съответната апелативна прокуратура, окръжните прокуратури, с прилежащите им районни прокуратури.

³⁹ В скобите за сравнение са посочени данните за 2014 г. и 2013 г.

Следват извършените от непълнолетни престъпления по **Глава единадесета от НК „Общопасни престъпления“**.

Наблюдаваните дела са 561 (560; 451), в това число новообразувани – 413 (405; 327) ДП. В съда за общопасни престъпления са внесени 239 (246; 213) прокурорски акта, срещу 250 (257; 217) лица. Осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт са 196 (217; 186). Оправдано с влязла в сила присъда е 1 лице.

От наблюдаваните дела по Глава единадесета, с дял от 57,8% са делата, свързани с държането, употребата, склоняване към употреба и разпространението на наркотични вещества (чл. 354а–в НК) – 324, следват неправомерното управление на МПС, вкл. след употреба на алкохол (чл. 343б–в НК) – 109 ДП или 19,4% и за противозаконно отнемане на МПС, по чл. 346 НК – 61 ДП или 10,9%.

В следващата таблица са представени данни за някои от по-характерните общопасни престъпления, извършени от непълнолетни лица, според систематиката на НК.

Текстове от НК	Наблюдавани ДП	Новообразувани ДП	Прокурорски актове, внесени в съда	Лица по внесените в съда прокурорски актове	Осъдени лица, с влязла всяла присъда	Оправдани лица, с влязла всяла присъда
чл. 343б	16	13	10	10	10	0
чл. 343в	93	78	65	65	48	0
чл. 354а	324	243	105	107	72	0
чл. 354в	6	5	4	5	2	0

За престъпления по **Глава втора от НК „Престъпления против личността“** са наблюдавани общо 253 (266; 265) дела, като новообразувани са 133 (148; 149).

Образувани са 13 ДП за убийства (чл. 115–121 НК), от които 4 ДП за опит за убийство. За престъпления против личността, извършени от непълнолетни, прокурорите са внесли в съда общо 110 (128; 132) прокурорски акта, срещу 135 (145; 142) обвиняеми лица. Осъдените с влязла в сила присъда лица са 96 (109; 104).

През 2015 г. мерки за неотклонение „задържане под стража“ са били взети по отношение на 59 непълнолетни лица.

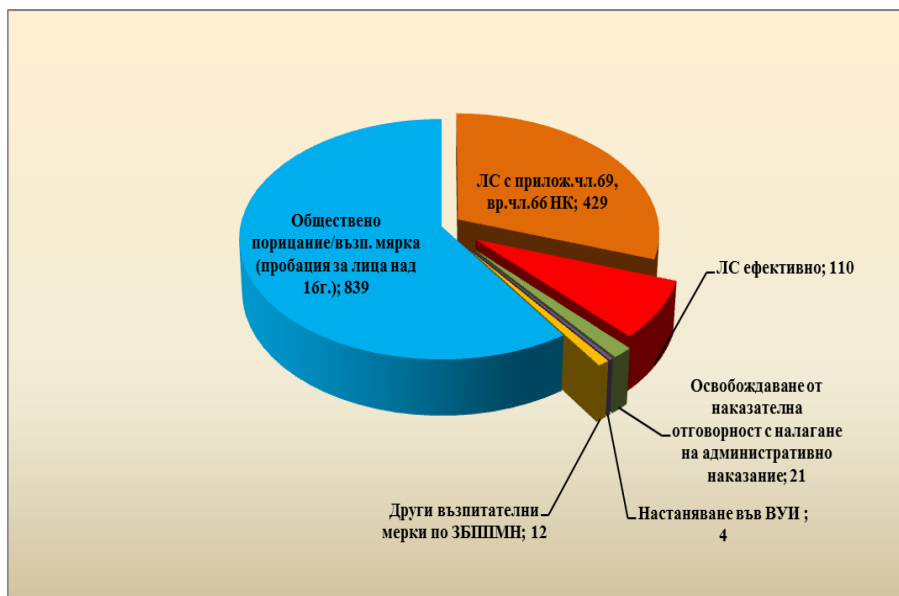
Осъдени и санкционирани непълнолетни лица

През 2015 г. са осъдени 1 231 непълнолетни лица с влязъл в сила съдебен акт. По отношение на 6 лица са влезли в сила оправдателни присъди.

Констатира се намаление на осъдените непълнолетни лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо 2014 г. – с 26,8%. Намалението на осъдените лица се дължи и на по-малкия брой внесени в съда прокурорски актове срещу непълнолетни лица през 2014 г.

С най-висок дял – 59,3% от наложените наказания са общественото порицание и пробацията – 839 (1072; 1230). Условно осъждане е приложено в 30,3% от случаите – 429 (645; 609). Ефективно изтърпяване на наказанието лишаване от свобода е постановено в 110 (174; 211;) случая, освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание – 21 (43; 44), други възпитателни мерки по ЗБППМН – 12 (34; 13) и настаняване във ВУИ (Възпитателни училища-интернати) – 4 (11; 12). Наказанието лишаване от свобода, както ефективно, така и с отлагане на изпълнението (условно) е налагано като изключение, за извършени престъпления по Глава пета от НК – „Престъпления против собствеността“. На следващо място, наказанието „лишаване от свобода“ (изпълнението на което е отложено с приложение на чл. 69, вр. чл. 66 НК) е налагано за незаконно преминаване на граница – престъпление по чл. 279 НК.

На следващата графика са илюстрирани видовете наложени наказания на непълнолетни лица през 2015 г., в абсолютни числа.



Фиг. 58. Видове наложени наказания на непълнолетни лица през 2015 г.

Общо прекратените от прокурор дела са 706. В 382 случая прокурорите са изпратили материалите на Комисията за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните **за налагане на възпитателни мерки**. Делата са прекратени с постановления, на основание чл. 243, ал. 1, вр. чл. 24, ал. 1, т. 8 НПК, вр. чл. 61 НК, като е възприето, че се отнася за престъпления, които не представляват голяма обществена опасност и са извършени от непълнолетните обвиняеми, поради увлечение или лекомислие.

Пострадали непълнолетни и малолетни лица

През 2015 г. пострадалите от престъпления непълнолетни лица са общо 1 966 (2 445; 1 913). От тях, непълнолетните момичета са 1 290, а непълнолетните момчета – 676. Пострадалите малолетни лица са 1 600 (1 678; 1 640), съответно малолетни момичета – 882, и малолетни момчета – 718.

През 2015 г. най-голям е дялът на пострадалите от неплащане на издръжка – 338 непълнолетни и 600 малолетни. Следват пострадалите от незаконно брачно съжителство – 555 непълнолетни и 100 малолетни; от развратни действия (чл. 149–159 НК) – 109 непълнолетни и 265 малолетни; пострадали от ПТП (чл. 343 НК) – 99 непълнолетни и 117 малолетни.

От престъплението незаконен трафик на хора през отчетния период са пострадали 33 лица – 27 непълнолетни и 6 малолетни лица, от тях:

- ✓ с цел сексуална експлоатация – непълнолетни момичета – 24 и 1 малолетно момче;
- ✓ с цел принудителен труд – непълнолетни момичета – 2 и 2 малолетни момчета;
- ✓ няма пострадали от престъпления по чл. 182б, ал. 2 НК – съгласие за продажба на дете.

И през 2015 г. основните фактори, които обуславят престъпността сред непълнолетните, не са променени, в сравнение с предходни периоди. Такива фактори продължават да бъдат: неблагоприятните социално-икономически условия и безработицата в страната; тежкото семейно и материално положение; нездравата семейна и обществена среда; липсата на ефективен родителски и учителски контрол; трудова и училищна неангажираност; злоупотреба с алкохол и наркотици.

Необходимостта от пълноценно използване на професионалния капацитет на следователите доведе до законодателната промяна през 2015 г. (ЗИДНПК ДВ бр. 42/2015г.), с разширяване на процесуалната им компетентност за разследване на тежките случаи на престъпления, извършени от непълнолетни лица.

IV. МЕЖДУНАРОДНО ПРАВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

ВИДОВЕ МЕЖДУНАРОДНА ДЕЙНОСТ

Молби за правна помощ (МПП)

През 2015 г. прокурорите от териториалните прокуратури са изпратили за изпълнение 1078 молби за правна помощ (при 898 за 2014 г.), а получените за изпълнение са 1944 (1203)⁴⁰.

За отчетния период се запазва положителната тенденция за срочно изпълнение на изпратените от други държави молби за правна помощ. Същевременно продължава да се наблюдава значително забавяне на изпълнението на международни поръчки от някои замолени държави, влияещо негативно върху срочността и качеството на водените разследвания. В тази връзка не се отчита промяна на констатираната и в предишни периоди практика на някои европейски държави (напр. Италия, Македония и Гърция) за забавено изпълнение или неизпълнение на изпратени молби за правна помощ.

Европейски заповеди за арест (ЕЗА)

Получените за изпълнение ЕЗА през годината са 195 (235), при издадени от териториалните прокуратури 311 (228).

Нарасналият брой на издадени от териториалните прокуратури ЕЗА е показател за ефективното използване на този правен инструмент на международното правно сътрудничество, осигуряващ бързина и опростеност на процедурите за издирване и предаване на обвиняеми и осъдени в рамките на ЕС.

Като проблем при изпълнението на ЕЗА следва да бъде отчетено честото несвоевременно предоставяне от страна на издаващата държава на гаранциите по чл. 41 ал. 3 ЗЕЕЗА.

Екстрадиция, трансфер на осъдени лица и трансфер на наказателни производства

През отчетния период са получени за изпълнение 39 (4) молби за екстрадиция от други държави, а са изпратени 11 (25) молби за екстрадиция.

В териториалните прокуратури са получени 54 (39) молби за трансфер на наказателни производства от чужди държави.

Изпратени са 6 (17) молби за трансфер на наказателни производства от България за друга държава.

Производства по трансфер на осъдени лица от чужбина за България са 67, а осъществените са 39.

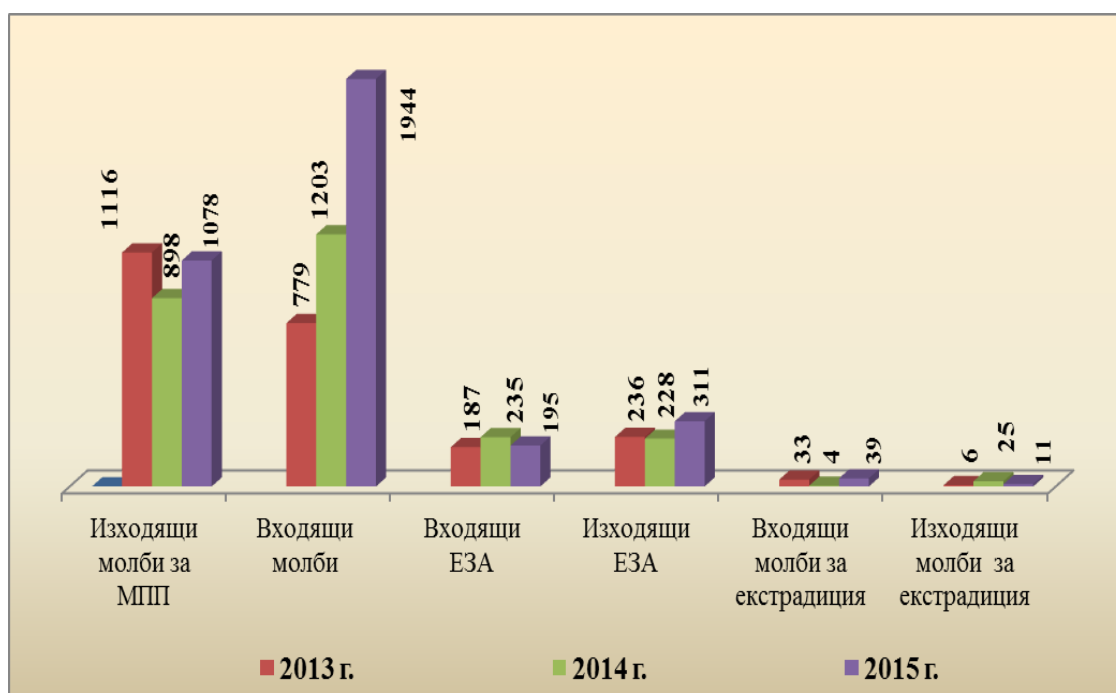
През отчетния период в прокуратурите са образувани 4489 преписки с международен елемент. Извън статистическите данни остават случаите на т.нар. „спонтанен обмен на информация“, който е един все по-често приложим способ на правно сътрудничество с прокурори от страни, членки на ЕС.

При отчитането на международното сътрудничество, следва да се има предвид, че през 2015 г. прокурорите от териториалните прокуратури са участвали активно в работата на Националната мрежа от прокурори за международно правно сътрудничество.

Налице е тенденция на увеличаване на входящите молби за правна помощ, което е видно от следващата графика. Спрямо предходната година са се увеличили изходящите

⁴⁰ В тези данни не са включени молбите за правна помощ, за които компетентността е изцяло на прокурорите от отдел 04 във ВКП, както и молбите относно държавите – членки на ЕС, за които този отдел има запазена компетентност по някои от най-сложните правни институти - преговори за създаване на съвместни екипи за разследване, разследване чрез внедряване на агент под прикритие, доверителна сделка, прихващане на далекосъобщения и трансгранично наблюдение.

молби за правна помощ и изходящите ЕЗА. Данните сочат на засилена активност на прокурорите като възложители в международното правно сътрудничество.

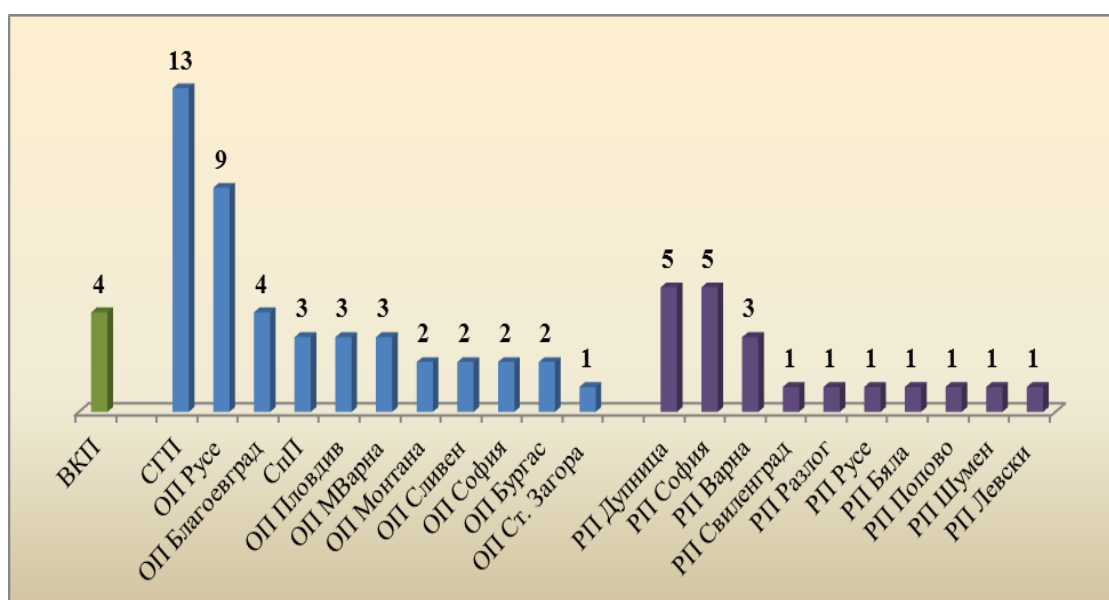


Фиг. 59. Дейност по международно правно сътрудничество през последните три години

Взаимодействие с Националното бюро на България в Евроджъст

През отчетния период дейността по международното правно сътрудничество успешно се подпомага от Националното бюро на България в Евроджъст.

По искане на българските прокуратури, в Системата за управление на казуси на Евроджъст са регистрирани 68 казуса. Разпределението на казусите по прокуратури е представено на следващата графика:



Фиг. 60. Разпределение на отправените казуси до Националното бюро на Р България в Евроджъст, по нива прокуратури за 2015 г.

С цел непосредствен обмен на информация и доказателства по текущи разследвания, както с оглед вземане на решения за създаване на съвместни екипи за разследване (СЕР) са проведени 16 координационни срещи на ниво 3, с участие на представители на ПРБ и органи на разследване на други държави.

С подкрепата на Евроджъст са сформирани 3 нови съвместни екипа за разследване (СЕР) – между България и Обединеното Кралство; между България, Румъния, Молдова и Литва и между България и Нидерландия. През 2015 г. е продължила работата по създадения през 2014 г. СЕР между България и Обединеното Кралство като е подписано допълнително споразумение за дейността на екипа⁴¹.

V. АДМИНИСТРАТИВНА И КОНТРОЛНО-РЕВИЗИОННА ДЕЙНОСТ

Към 01.01.2015 г. *утвърденият щат* на ПРБ за магистрати е 2 300, разпределени по вид длъжности, съответно: административни ръководители (154) заместници на адм. ръководител (148), прокурори (1 382), младши прокурори (77), завеждащи следствени отдели в окръжни прокуратури (29), следователи (486), военни следователи (24)⁴².

Свободният щат на прокуратурата към 01.01.2015 г. е 352 щатни бройки, от които за административни ръководители – 11, за заместници на административния ръководител – 5, за прокурори – 246, за младши прокурори – 32, за следователи – 58⁴³.



Фиг. 61. Щатна численост и незаети длъжности към 01.01.2015 г.

През отчетния период във ВСС са внесени предложения от главния прокурор за: обявяване на свободни длъжности за прокурори в РП и обявяване в конкурс; оптимизиране на щатни длъжности за прокурори в ОП и обявяване на свободни длъжности в конкурс; обявяване на конкурси за прокурори във ВКП, ВАП и АП и на свободните длъжности за следователи в НСлС и в окръжните следствени отдели и обявяване в конкурс⁴⁴.

⁴¹ Виж Приложение № 13 Отчетен доклад за работата на Националното бюро на България в Евроджъст за 2015 г.

⁴² Щатът е разпределен, както следва: главен прокурор; ВКП – 98 щ. бр.; ВАП – 40 щ. бр.; НСлС – 90 щ. бр.; апелативни прокуратури – 94 щ. бр.; окръжни прокуратури – 942 щ. бр. (489 прокурори, 429 следователи и 24 военни следователи); районни прокуратури – 1035 щ. бр.

⁴³ Свободният щат е съответно: ВКП – 18 щ. бр.; ВАП – 3 щ. бр.; НСлС – 14 щ. бр.; апелативни прокуратури – 6 щ. бр.; окръжни прокуратури – 169 щ. бр. (124 прокурори и 45 следователи); районни прокуратури – 142 щ. бр.

⁴⁴ Обявените конкурси с решение на Висшия съдебен съвет са, както следва: по протокол № 17/02.04.2015 г. за повишаване в длъжност и преместване на 30 магистрати в окръжни прокуратури; по протокол № 25/14.05.2015 г. за преместване на 54 магистрати в районни прокуратури; по протокол № 28/27.05.2015 г. за първоначално назначаване в РП на 7 щатни длъжности в окръжни прокуратури; по протокол № 31/04.06.2015 г. за повишаване в длъжност и за преместване на 6 щатни длъжности в апелативни прокуратури; по протокол № 62/16.12.2015 г. за първоначално назначаване на 43 щатни длъжности „прокурор“ в районни прокуратури.

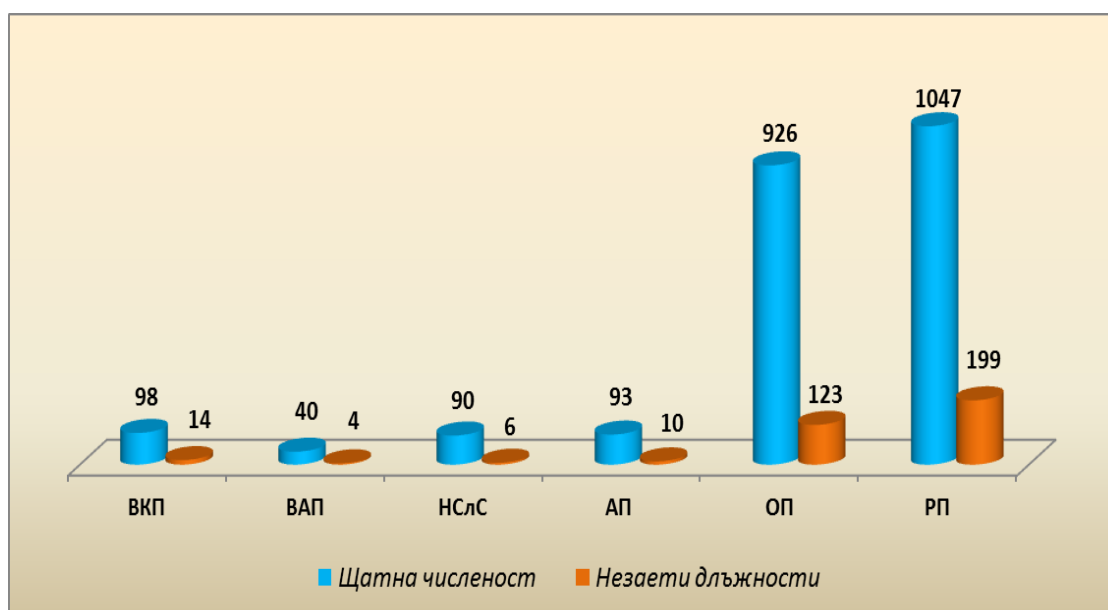
През 2015 г. е изтекъл мандатът на общо 77 административни ръководители на прокуратури (ОП–4; РП–73). Във връзка с необходимостта, досегашните административни ръководители да останат на длъжност „прокурор“ в съответната прокуратура от главния прокурор са внесени общо 8 предложения във ВСС. Уважени от ВСС са предложения за увеличаване с по 1 щ. бр. „прокурор“ на щатната численост на 49 прокуратури.

През 2015 г. са усвоени общо 117 щ. бр. (99 щ. бр. прокурор и 18 щ. бр. следовател), в резултат на встъпване в длъжност на магистрати, съответно: ВКП – 8 щ. бр. прокурор, ВАП – 2 щ. бр. прокурор, НСлС – 9 щ. бр. следовател, окръжни прокуратури – 14 щ. бр. прокурор и 9 щ. бр. следовател (от които 3 щ. бр. в Специализираната прокуратура), районни прокуратури – 75 щ. бр. От усвоените общо 117 щата през 2015 г., 104 щ. бр. са по обявени конкурси през 2014 г. и 13 щ. бр. по конкурс за преместване в РП, обявен 2015 г.

Назначени са 55 административни ръководители на прокуратури. В края на отчетния период не е приключила процедурата за избор на административни ръководители на 22 прокуратури.

С решение на ВСС по Протокол № 34/17.06.2015 г. в районни прокуратури са назначени 29 младши прокурори, успешно преминали обучение в НИП и положили изпит по реда на чл. 258, ал. 2 ЗСВ.

Към 31.12.2015 г. щатната численост на ПРБ е с 5 щатни бройки по-малко, в сравнение с тази към 01.01.2015 г. (съкратена е щатната численост на окръжни следствени отдели с 5 щ. бр. следовател). Към края на годината свободният щат е 356 щ. бр., от които за административни ръководители – 28, заместници – 12, прокурори – 221, младши прокурори – 32, следователи – 63. Свободният щат по нива е, както следва: ВКП – 14; ВАП – 4; НСлС – 6; апелативни прокуратури – 10; окръжни прокуратури – 123 (66 прокурори и 57 следователи); районни прокуратури – 199 щ. бр.



Фиг. 62. Утвърдена щатна численост и незаети длъжности към 31.12.2015 г.

Данни за актуалната щатна численост на ПРБ към 01.01.2015 г. и към 31.12.2015 г. се представят в следващата таблица.

Година	Щатна численост								Незаети длъжности							
	Адм. ръководители	Заместници на адм. ръководители	Прокурори	Мл. прокурори	Зав ОСО-ОП	Следователи	Военни следователи	Общ брой магистрати	Адм. ръководители	Заместници на адм. ръководители	Прокурори	Мл. прокурори	Зав ОСО-ОП	Следователи	Военни следователи	Общ брой магистрати
01.01.2015	154	148	1382	77	29	486	24	2300	11	5	246	32	0	58	0	352
31.12.2015	154	148	1384	77	29	479	24	2295	28	12	221	32	0	63	0	356

През 2015 г. за разглеждане от ВСС са внесени от административни ръководители общо 1072 предложения за кадрови промени: за провеждане на атестиране за придобиване статут на несменяемост – 65; за периодично атестиране – 569; за повишаване в ранг – 258; за назначаване и освобождаване от длъжност – 58; за обявяване на свободен щат, преразпределение, трансформации по щата на ПРБ – 94; за поощрения – 17; определяне на изпълняващ функциите на административен ръководител – 11.

С решение на ВСС е извършено периодично атестиране на 425 магистрати (348 прокурори и 77 следователи). Повишени в ранг са 140 прокурори и 34 следователи. Придобита е несменяемост от 40 прокурори и 2 следователи. Освободени от длъжност са общо 35 магистрати, от които на основание чл. 165, ал. 1, т. 1 ЗСВ – 8 прокурори и 9 следователи и на основание чл. 165, ал. 1, т. 2 ЗСВ – 11 прокурори и 7 следователи.

През отчетния период са командироваани общо 96 прокурори и следователи, на основание чл. 147, т. 3 ЗСВ; прекратено е командироването на 10 магистрати. Към 31.12.2015 г. командироваани са 89 прокурори и 2 следователи.

Ниво прокуратура	Щатна численост	Свободен щат	Командироваани	
			Прокурори	Следователи
ВКП	98		11	-
ВАП	40	4	3	-
НСлС	90	6	-	-
АП	93	10	7	-
ОП	926 481 прокурори 421 следователи 24 в.следователи	123 66 прокурори 57 следователи	50	2
РП	1047	199	18	-
ОБЩО:	2295	356	89	2

Гореизложените данни водят до следните изводи:

- ✓ кадровото обезпечаване на прокуратурите в значителна степен е постигнато;
- ✓ щатът на прокуратурата е достатъчен за пълноценно осъществяване на законовите й правомощия;
- ✓ създаден е механизъм за контрол на актуалното кадрово състояние на ПРБ чрез ежемесечна проверка на наличен и незает щат и за контрол на института на командироването;

✓ активна е дейността на административните ръководители за провеждане на периодично атестиране на магистратите, за придобиване на статут на несменяемост, както и за повишаване в ранг;

✓ за оптимизиране на управлението на човешките ресурси на прокуратурите е необходимо да продължат действията в насока преразпределяне на щатове при адекватна нужда, трансформиране на щатни бройки и приложение на чл. 194 ЗСВ в рамките на щата, както и намаляване на щатната численост.

Професионална квалификация

Дейността на ПРБ във връзка с повишаване на квалификацията на прокурорите, следователите и прокурорските помощници се ръководи и координира от отдел 05 „Аналитичен“ на ВКП, съобразно Правилата за обучение и повишаване на квалификацията в системата на ПРБ⁴⁵.

В съответствие с тях, Вътрешноведомствената обучителна програма се структурира на две полугодия, темите са определени сред приоритетните за работата на прокуратурата и лектори са прокурори от ВКП и ВАП, прокурорски помощници, представители на териториални прокуратури и партниращи институции, в това число ВКС, САС, СГС, НАП и др. През първото полугодие на 2015 г. са проведени 9 обучения, в които са участвали 233 прокурори и следователи от страната, а през второто - 13 обучения, в които са участвали 253 прокурори, следователи и прокурорски помощници.

В организираниите от НИП и от други доставчици обучения са участвали 591 прокурори и следователи, в рамките на 70 квалификационни мероприятия.

Проверки и ревизии

През отчетната година, по заповед на главния прокурор, с участие на прокурори от ВКП са извършени следните *ревизии*: комплексна ревизия за дейността на Апелативната специализирана прокуратура за периода от 01.01.2014 г. до 01.06.2015 г.; тематична ревизия на спрените и неприключени досъдебни производства за корупционни престъпления към 08.06.2015 г. (в СГП); тематична ревизия на неприключените и спрените досъдебни производства с предмет чл. 123 НК (в СГП); тематична ревизия на работата на административното ръководство на Софийската градска прокуратура по организация, контрол и отчетност на дейността на СГП за периода 01.01.2014 г. – 15.09.2015 г.

Извършени са 10 *тематични проверки* на административни ръководители на окръжните прокуратури Смолян, Хасково, Кърджали, Видин, Враца, Търговище, Разград, Русе, Силистра, Шумен – по организация и ръководство на дейността, включително по постъпили жалби, с оглед търсене на дисциплинарна отговорност и по чл. 143, ал. 4 ЗСВ.

Данни за извършената контролно ревизионна дейност по апелативни райони са представени в следващата таблица.

Апелативен район	Извършени комплексни ревизии	Извършени тематични проверки
АП София	23	180
АП Пловдив	19	235
АП В.Търново	18	237
АП Варна	9	61
АП Бургас	6	37
АСП	1	10
ВоАП	3	12

⁴⁵ Утвърдени със Заповед № ЛС-4497 от 13.10.2014 г. на главния прокурор.

Контролно-ревизионната дейност е организирана и извършена от АП и ОП, в съответствие с регламента, утвърден от главния прокурор с Указание за контролната дейност в ПРБ.

Анализът на резултатите сочи, че може да се търси развитие в контролно-ревизионната дейност в две насоки: при планирането и при изпълнението на комплексни и тематични проверки, вниманието да се насочва към проверка и анализ на дейността по направления, надзори, пряко свързани с прокурорските функции. Резултатите от тематичните ревизии да бъдат основен източник на информация за административните ръководители относно надлежното изпълнение на служебните задължения от страна на прокурори и следователи в проверяваните прокуратури, респ. да бъдат повод за извършване на проверки по конкретни преписки и дела, с оглед търсене и на дисциплинарна отговорност.

През отчетния период, Инспекторатът към ВСС е извършил 21 *планови ревизии*⁴⁶ и 7 *контролни проверки*⁴⁷. От административните ръководители е създадена организация за запознаване на магистратите и служителите с констатациите от ревизиите и са предприети действия в изпълнение на направените препоръки.

Образуване дисциплинарни производства

През отчетния период във ВСС са образувани 16 *дисциплинарни* производства срещу прокурори, следователи и административни ръководители, от които 5 по предложение на главния прокурор и 11 по предложение на административни ръководители на прокуратури.

Внесените във ВСС заповеди на главния прокурор и на административни ръководители, издадени на основание чл. 311 т. 1 ЗСВ, за налагане на дисциплинарни наказания „забележка“ и „порицание“ са общо 11.

Разпределението на предложенията за образуване на дисциплинарни производства и на заповедите за налагане на дисциплинарни наказания е представено в следващата таблица.

	Прокурори	Следователи	Адм. ръководители	Заместници на адм. ръководител	Общо
Предложения за образуване на дисциплинарни производства	8	1	5	2	16
Заповеди за налагане на дисциплинарни наказания	7	4			11

Приключените през 2015 г. с решение на ВСС дисциплинарни производства са 13, от които 3 са образувани през 2013 г., 9 са образувани през 2014 г. и 1 е образувано през 2015 г.

По 10 от тях ВСС е наложил дисциплинарни наказания, а по 3 – решението на ВСС е „не налага наказание“. Неприключени в края на отчетния период са 15 от образуваните през 2015 г. 16 дисциплинарни производства.

Висшият съдебен съвет е разгледал 11 заповеди на административни ръководители на прокуратури за наложени дисциплинарни наказания. Наложените наказания по вид, съответно на прокурор, следовател, административен ръководител за 2015 г. са представени в следващата таблица.

⁴⁶ Три в ОП – Кюстендил, Перник, СГП и 18 в РП – Благоевград, Сандански, Разлог, Перник, Брезник, Радомир, Трън, Ихтиман, Етрополе, Своге, Пирдоп, Елин Пелин, Сливница, Ботевград, Костинброд, Кюстендил, Дупница и СРП.

⁴⁷ В ОП – Бургас и ОП – Ямбол, 5 в РП – Бургас, Троян, Елхово, Тополовград, Ямбол.

Наложени дисциплинарни наказания по чл. 308, ал. 1 ЗСВ	Прокурори	Следователи	Административни ръководители	Заместници на административни ръководители
т. 1 „забележка“	5	1	1	
т. 2 „порицание“	3	7		1
т. 3 „намаляване на основно трудово възнаграждение“	1	0		
т. 5 „освобождаване от длъжност като адм. или зам. адм. ръководител“			1	0

Във ВСС са внесени 28 заповеди, издадени от административни ръководители, за обръщане на внимание, на основание чл. 327 ЗСВ, на 21 прокурори и на 4 следователи. През 2013 г. издадените заповеди са били 10, а през 2014 г. – 16.

В тригодишния период се наблюдава непрекъснат ръст на заповедите по чл. 327 ЗСВ, което сочи на по-голяма активност от страна на административните ръководители на прокуратури за повишаване качеството на разследването и оптимизиране на сроковете за приключване и решаване на делата.

VI. Натовареност на прокурорските и следствените органи

За отчитане на дейността и измерване на натовареността, в ПРБ са прилагани различни методи, като от 2007 г. се използва т.нар. „изчерпателен метод”, чрез отчитане на прокурорски актове и дейности по всички надзори. Действащ регламент е Указанието за информационната дейност на прокуратурата, утвърдено със заповед на главния прокурор през 2014 г. (Указанието), съгласно което се събират и обработват данни за широк обхват актове и дейности извършвани в прокуратурите. Този метод е базиран на количествено преброяване на дейността по показатели, без да се разграничават според правната и фактическа сложност актовете и извършените дейности. Информацията придобивана въз основа на Указанието дава широк поглед за дейността на териториалните прокуратури, за обема на прокурорската дейност и дейността на следователите.

С решение по Протокол № 60 от заседание, проведено на 11.12.2014 г., ВСС прие Правила за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател (Правилата). Считано от 01.01.2015 г., те са въведени в действие във всички прокуратури, следствени отдели в окръжните прокуратури и в НСлС⁴⁸.

За отчитането на натовареността на прокуратурите по Правилата се използват данни, изцяло изведени от Унифицираната информационна система (УИС) на ПРБ. Изведени са и данни за натовареността с административно-ръководна дейност на административните ръководители, техните заместници и завеждащите отдели.

Натовареността на прокурорите и следователите е отчетена посредством предвидената в Правилата тежест за актове и действия, определени въз основа на обичайно необходимото време за тяхното постановяване/извършване, приравнени към акт с тежест единица. Отчита се и тежест на краен прокурорски акт, отличаващ се с тежест над обичайната, по определените в Правилата показатели и въз основа на попълнен от наблюдаващия прокурор формуляр по преписката/делото. Среднодневната натовареност на един прокурор/следовател се отчита за реално отработените дни от тях.

⁴⁸ При отчитане натовареността на следствените отдели, вкл. в НСлС, са използвани данни, предоставени от отделите, поради това, че до 01.01.2016 г. следствените отдели не ползваха деловодната система на прокуратурата. С въведената от началото на 2016 г. такава възможност, данните за натовареността на следователите, респ. на следствените отдели, също ще се извеждат от УИС и ще подлежат на проверка.

В Приложение № 14.1. са представени данни за средната дневна натовареност на един прокурор в прокуратурите по нива – апелативни, окръжни и районни.

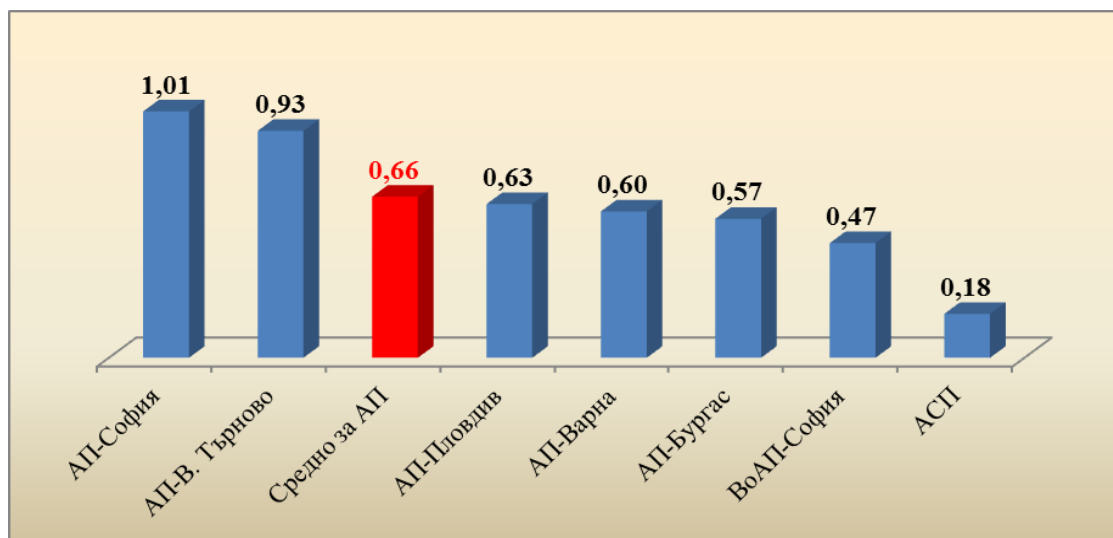
В Приложение № 14.2. допълнително са представени и данни, изведени и обобщени съгласно Указанието, относно средния общ обем на дейността и по някои отделни показатели – напр. брой наблюдавани и решени преписки и досъдебни производства и др.

Придобитите данни по двата метода отразени в приложенията ще се съпоставят, с оглед анализ на натовареността и на резултатността на прокурорската дейност.

Натовареност на прокурорите и на прокуратурите

Подреждането по натовареност е в низходящ ред по среднодневна натовареност на един прокурор/следовател – според реално отработените дни.

Определената в Правилата норма за натовареност на един прокурор за един работен ден е 2 (два) акта с тежест 1.



Фиг. 63. Среднодневна натовареност на един прокурор в апелативните прокуратури

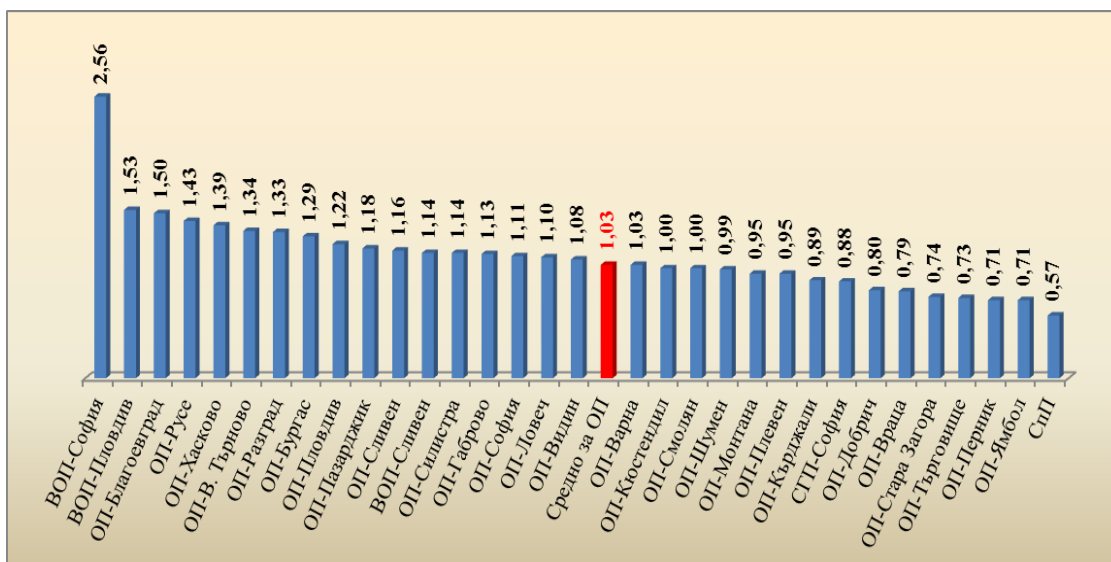
При **апелативните прокуратури** с най-висока натовареност е АП София – 1,01. Следва я АП В.Търново – с 0,93, при средно за АП – 0,66. С най-ниска натовареност е АСП (0,18), което е обусловено от специфичната им, законово ограничена компетентност, включително спрямо дейността на само една долустоящата прокуратура.

Апелативните прокуратури Пловдив, Варна и Бургас, както и ВоАП са с близка по ниво натовареност, около средната за АП за страната.

По-високата средна натовареност на прокурорите в АП София може да се обясни с по-големия неин район и с намаления брой реално работили прокурори (21, при утвърден щат 26). Останалите апелативни прокуратури са работили при почти попълнен щат – АСП (12 заети, при утвърден щат 13), В.Търново (8 от 9); Пловдив (14 от 15); Бургас (9 от 10) и ВоАП (8 от 9). Само АП Варна в края на 2015 г. е с изцяло попълнен щат (11 от 11).

При апелативните прокуратури съотношението между среднодневната натовареност на един прокурор в най – натоварената и най-слабо натоварената прокуратури е приблизително 5,6:1.

При **окръжните прокуратури** най-натоварена е ВОП София, която е единствената окръжна прокуратура с натовареност, над дневната норма за натовареност по Правилата (2,56, при норма 2).



Фиг. 64. Среднодневна натовареност на един прокурор в окръжните прокуратури

С натовареност под нормата, но с над средната за ОП от 1,03 акта с тежест единица са 17 окръжни прокуратури, т.е. около половината от всички окръжни прокуратури. С най – висока натовареност от общите окръжни прокуратури е Благоевградската със среднодневна натовареност на 1 прокурор с 1,50 акта с тежест единица.

Най-голямата окръжна прокуратура – ССП е под среднодневната натовареност за окръжните прокуратури – 0,88 акта с тежест 1.

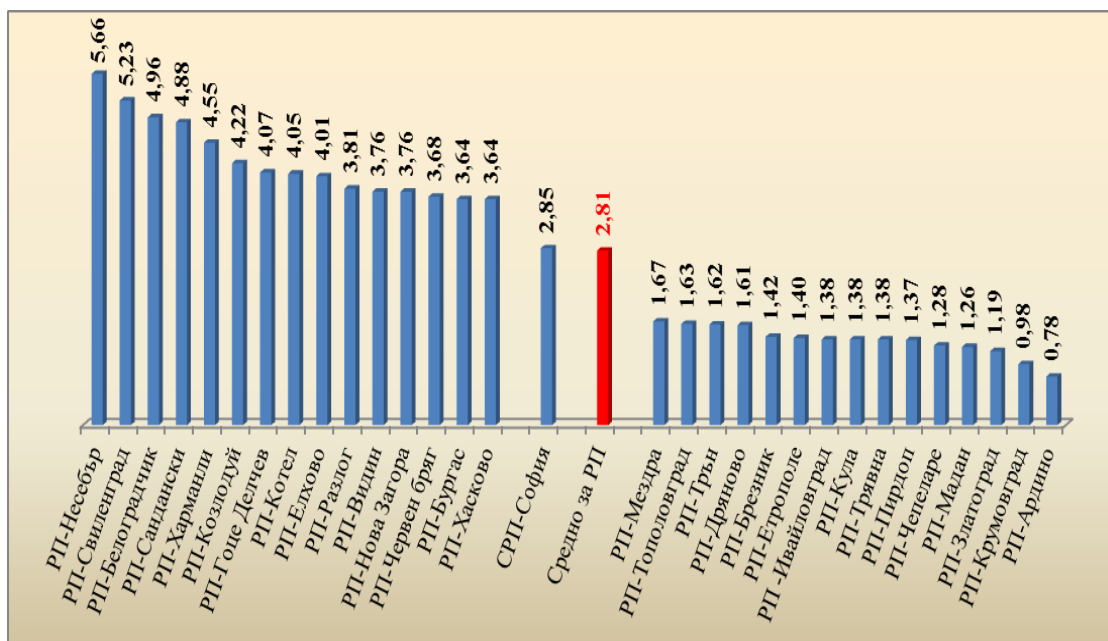
При анализ на натовареността и данните за обема по Указанието се наблюдава, че ССП при отчитаната под средната натовареност, е с над средния за ОП брой наблюдавани дела от един прокурор⁴⁹ (46,8, при средно за ОП – 42,4). За разлика от ССП, следващите я седем окръжни прокуратури с най-ниска натовареност са и най-малко натоварените по брой наблюдавани дела от един прокурор. ОП Бургас, която е на първо място по брой наблюдавани дела от един прокурор, е на осмо място по натовареност, определена по Правилата. Пет от окръжните прокуратури (Пазарджик, Силистра, Габрово, Ловеч и Видин) с над средната натовареност по Правилата, са с обем под средния за страната съобразно броя на наблюдаваните дела от един прокурор.

Изводът, който може да се направи е, че по-големият брой наблюдавани дела не води до по-голяма натовареност, поради това, че Правилата отчитат реално изготвени от прокурор актове и извършени действия, т.е. реално извършената работа. По-големият брой на наблюдаваните дела е само предпоставка за по-голяма натовареност, но влияние върху нея оказват и други фактори: фактическата и правна сложност на делото (оценена в Правилата със съответния утежняващ коефициент), броят и видът на постановените по делото актове и извършените действия от прокурор, срочността на разследването.

При окръжните прокуратури съотношението между среднодневната натовареност на един прокурор в най – натоварената и най-слабо натоварената прокуратури е приблизително 4,5:1.

При средна дневна норма на натовареност за прокурор – 2, определена по т. III от Правилата, средната дневна натовареност в **районните прокуратури** е по-висока – 2,81. От районните прокуратури, 86 са с по-висока натовареност от дневната норма.

⁴⁹ Виж графиката на фигура 65.



Фиг. 65. Среднодневна натовареност на един прокурор в районните прокуратури

Най-натоварени са районните прокуратури: Несебър, Свиленград и Белоградчик – с натовареност около и над 5. В тези три прокуратури реалната натовареност надвишава два и половина пъти нормата за натовареност, регламентирана в Правилата. Прави впечатление, че същите три прокуратури са сред петнайсетте районни прокуратури с най-голям брой наблюдавани дела от един прокурор⁵⁰.

Най-голямата районна прокуратура – СРП, е със среднодневна натовареност на прокурор над нормата и около средната натовареност за РП – 2,85 акта с тежест единица. СРП обаче е с над средния за страната брой наблюдавани дела от един прокурор (317,3, при средно за РП – 265,5). Други натоварени според Правилата районни прокуратури не са сред най-натоварените с наблюдавани дела прокуратури - Сандански, Козлодуй, г. Делчев, Елхово, Разлог, Видин, Нова Загора, Червен бряг и Бургас. Това потвърждава вече направения по-горе извод за окръжните прокуратури, че по-големият брой наблюдавани дела от един прокурор в една прокуратура не води непременно до по-голяма натовареност, а натовареността отразява активността на прокурора и тежестта на извършените действия и постановени актове.

Най-ниско натоварените районни прокуратури са РП Ардино и РП Крумовград. Малко натоварени са и районните прокуратури: Златоград, Мадан и Чепеларе, които са и с най-малък брой наблюдавани дела от един прокурор. За разлика от тях обаче, най-слабо натоварените две прокуратури по Правилата – Ардино и Крумовград, не са сред петнайсетте районни прокуратури с най-малък брой наблюдавани дела от един прокурор.

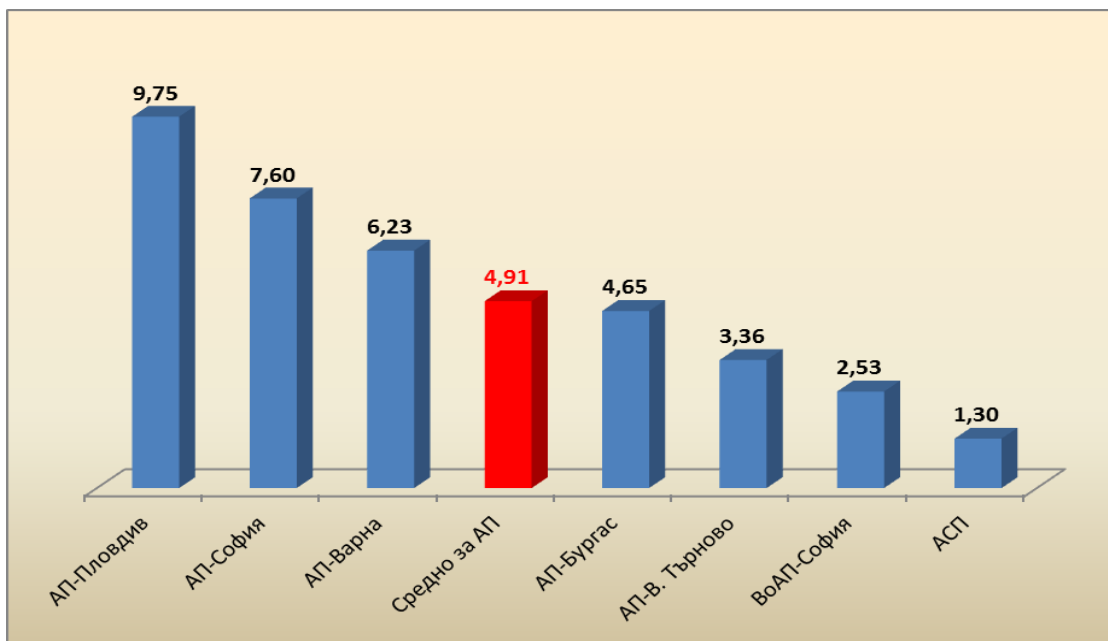
При районните прокуратури съотношението между среднодневната натовареност на един прокурор в най – натоварената и най-слабо натоварената прокуратури е приблизително 7,3:1.

За прокуратурите в страната **съотношението на броя актове по правоприлагане към един акт по администриране** е 20, а по нива както следва: в апелативните прокуратури – 4,91; в окръжните прокуратури – 11,69 и в районните прокуратури – 25,53.

Изследването на тази зависимост има важно значение за анализа на съотношението – ефективност/ресурс.

⁵⁰ Виж графиката на фигура 66.

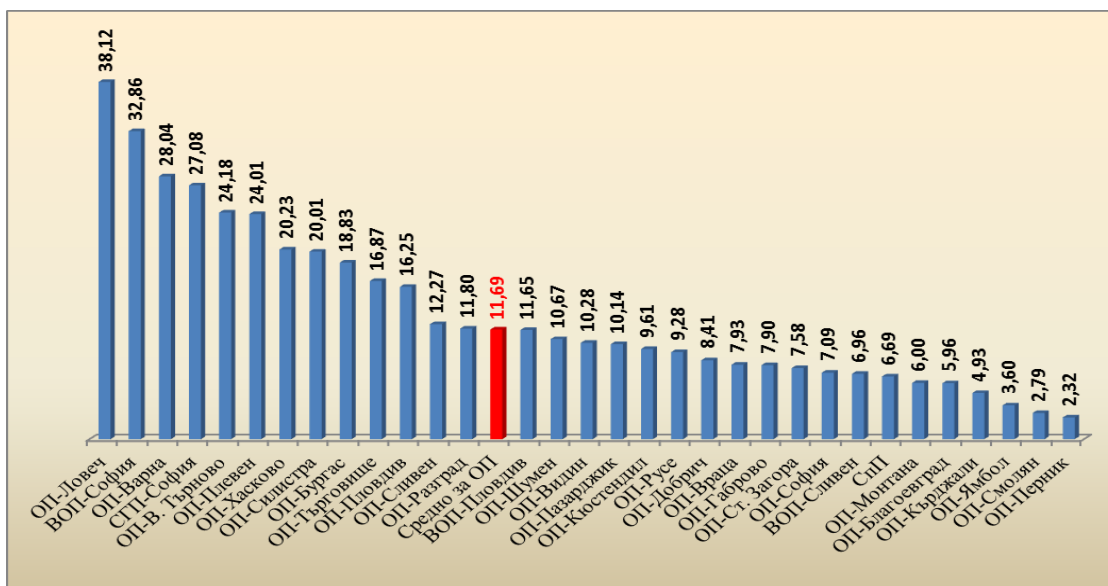
За апелативните прокуратури се отчитат следните данни:



Фиг. 66. Съотношението на броя актове по правоприлагане към един брой акт по администриране за апелативните прокуратури

При наблюдение на съотношението на дейност по администриране/прокурорска дейност се установява, че ако в АП Пловдив съотношението е 1 акт по администриране към 9,75 прокурорски акта, то в АСП съотношението е 1 акт по администриране към 1,3 прокурорски акта. Или с приблизително 8 пъти по-голям административен ресурс в АСП се обезпечават постановяването на 1 прокурорски акт с тежест 1. Със значително по-малък административен ресурс в апелативните прокуратури в Пловдив, София и Варна се осигурява по-голям обем прокурорска дейност.

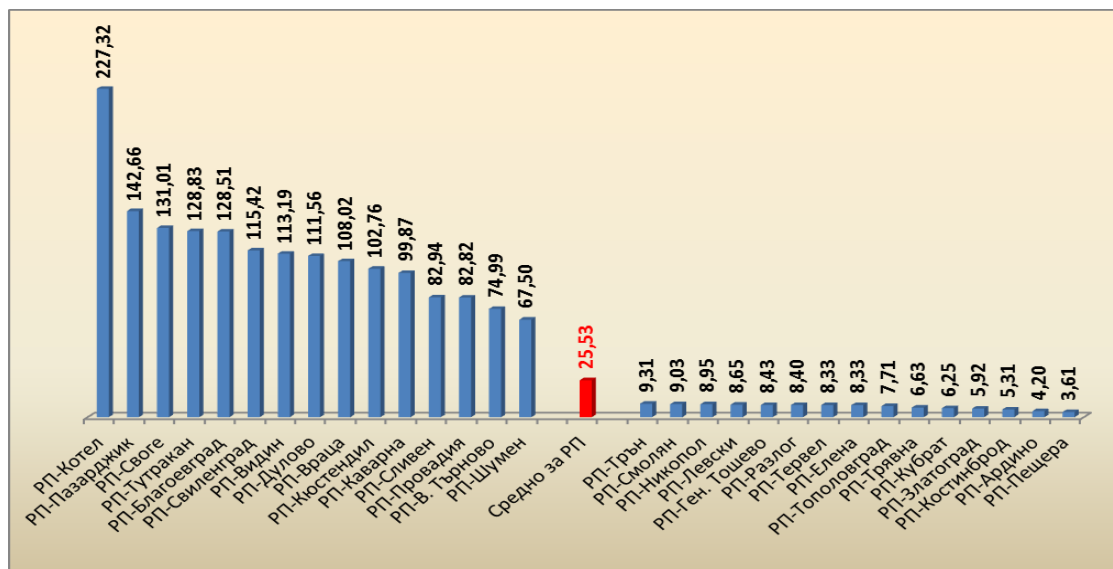
За окръжните прокуратури се отчитат следните данни:



Фиг. 67. Съотношението на броя актове по правоприлагане към един брой акт по администриране за окръжните прокуратури

При наблюдение на съотношението на дейност по администриране/прокурорска дейност се установява, че ако в ОП Ловеч съотношението е 1 акт по администриране към 38,12 прокурорски акта, то в ОП Перник съотношението е 1 акт по администриране към 2,32 прокурорски акта и в ОП Смолян 2,79 акта.

За районните прокуратури се отчитат следните данни:



Фиг. 68. Съотношението на броя актове по правоприлагане към един брой акт по администриране за районните прокуратури

Данните за районните прокуратури сочат на изключително разнообразни процеси на организацията - от прокуратури, в които средно 1 акт по администриране обезпечава постановяването на около 4 прокурорски акта, до органи, в които средно 1 акт по администриране обезпечава постановяването на над 100 прокурорски акта.

Открояват се данните на РП Котел, където през цялата 2015 година са били постановени 5,7 акта по администриране с тежест 1, при което съотношението с постановените прокурорски актове е 227,3 акта.

Освен въпросите, възникващи от данните за вложен значителен ресурс за администриране, в някои от органите за обезпечаването на малък обем прокурорски актове, данните за занижена дейност по администриране в органите също поставят въпроси - дали се осъществяват в пълнота задълженията на администриращите за организацията на работа в органа.

Предвид констатираните в първата година (отчетната 2015 г.) несъответстващи на Правилата подходи при отразяване на дейността по администриране в част от териториалните прокуратури и предприетите от ръководството на ПРБ мерки за преустановяване на неправилното приложение, корекция на записите и уеднаквяване на практиките, се очаква към първото полугодие на 2016 година да бъдат придобити данни за дейността по администриране с по-добра надеждност.

Конкретни данни за натовареността по административно-ръководната дейност на прокуратурите по нива може да се видят в Приложение № 14.1.

За 2015 г., сравнявайки данните за натовареността по Правилата с тези, определени по Указанието, могат да се направят следните **сравнения и изводи**.

При **апелативните** прокуратури прави впечатление, че по досегашния метод, най-натоварена е АП В. Търново, следвана от АП София. По Правилата двете прокуратури разменят местата си и на първо място излиза АП София, следвана от АП В. Търново. За АСП и ВоАП се наблюдава същия процес, като съответно са на предпоследно и последно място, но по Правила АСП отива на последно, а ВоАП на предпоследно място. Тези

размествания са в резултат на включването, респ. изключването на дейността по администриране в общата натовареност на органа. Останалите три апелативни прокуратури: АП Пловдив, АП Варна и АП Бургас, запазват местата си, съответно от трето до пето, и по двата метода на определяне на натовареността.

При **окръжните прокуратури**, ВОП София запазва първото си място и по двата метода. ОП Пловдив, която е втора по натовареност по досегашния метод, отива на 9-о място, изчислено по Правилата.

Прави впечатление преподреждането при СпП, която от четвърто място по досегашния метод, по Правилата е на последно място сред прокуратурите от окръжно ниво. ОП София от трето място по натовареност по досегашния метод, е на 15-о по Правилата. ОП Кърджали от 7-мо отива на 24-то място по Правилата. Подобно преподреждане от първите места по натовареност по досегашния метод на съществено по-задни позиции по новия метод съгласно Правилата се наблюдава и при ОП Кърджали (от 7-мо на 24-то), ОП Варна (от 10-о на 18-о), СГП (от 14-о на 25-о) и др. Процесът е изцяло в резултат на отчетеното съществено администриране, което при метода по Указанието се включва в натовареността на органа, а по правилата не се включва в натовареността на органа, и се разглежда като ресурс за обезпечаване на работата му.

Движение в обратна посока се наблюдава при ОП Благоевград - от 6-о място се изтегля на 3-то по Правилата и при ОП Разград, която от 9-о място се качва на 7-мо.

При **районните прокуратури** се наблюдава подобно движение и преподреждане.

РП Несебър запазва първо място по натовареност и по двата метода. Съществено разместване се наблюдава при: РП Луковит, която от 7-мо място по стария метод отива доста назад в подреждането – на 55-о място, РП Царево от 8-мо място слиза на 33-то по Правилата, Софийската районна прокуратура от 18-о място по стария метод, отива на 44-то място в подреждането по Правилата.

Други районни прокуратури обратно, от по-задно място по стария метод се изтеглят напред в подреждането по Правилата: РП Козлодуй от 28-мо място по стария метод отива на 6-о по Правилата. Напред в класацията по новите Правила се изместват и РП Белоградчик (от 5-о на 3-то място), РП Свиленград (от 11-о на 2-ро), РП Гоце Делчев (от 38-мо на 7-мо), РП Разлог (от 40-о на 10-о), РП Видин (от 56-о на 11-о) и други.

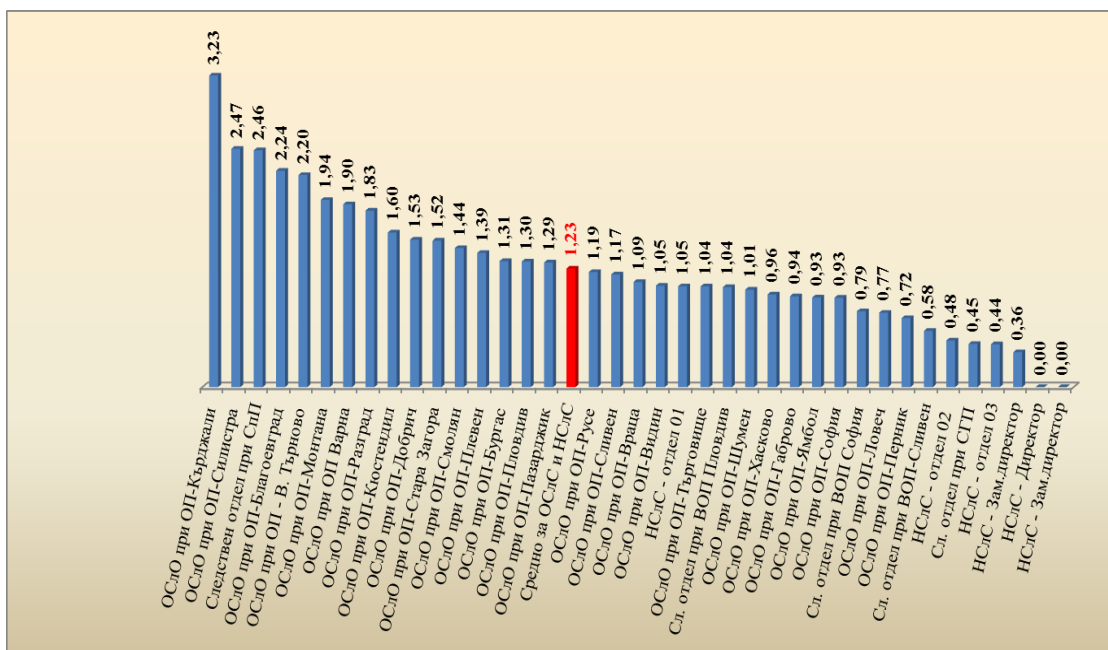
Прави впечатление, че РП Ардино и РП Крумовград и по двата метода са с най-ниската натовареност. Запазват ниското си ниво на натовареност и районните прокуратури: Чепеларе, Грявна, Кула, Брезник, Дряново, Мездра и Омуртаг, но РП Омуртаг от 112-о предпоследно място по стария метод се изтегля на 95-о място при подреждането по Правилата.

Горното, макар и с голяма доза условност, сочи, че поради различията в критериите и показателите, използвани по двата метода на измерване на натовареността, някои прокуратури запазват мястото си в подреждането за натовареност и по двата използвани метода. Други също запазват мястото си, но с незначителни размествания. При голяма част от прокуратурите обаче, разместването е значително. Влияние върху тази динамика оказва и фактът, че в натовареността, измерена съгласно изчерпателния метод по Указанието, са включени и данни за административно-ръководната дейност, които по Правилата се измерват отделно от прокурорската и следователската натовареност.

Натовареност на следователите и следствените отдели

Определената в Правилата норма за натовареност на един следовател за един работен ден е 2,8 акта с тежест 1. Средната натовареност измерена по Правилата за следовател в **следствен отдел** е 1,23 акта с тежест 1.

С най-голяма натовареност – над определената норма и два пъти и половина над средната за следствените отдели, е следственият отдел в ОП Кърджали.



Фиг. 69. Среднодневна натовареност на един следовател в ОСЛС и НСЛС

Среднодневна натовареност над 2 акта с тежест 1 отчитат четири следствени отдела: ОП Силистра, в Специализираната прокуратура, в ОП Благоевград и в ОП В. Търново.

Среднодневна натовареност от 0,5 до 1 акт с тежест 1 отчитат следствените отдели към ОП Сливен, ОП Перник, ОП Ловеч, ВОП София, ОП София, ОП Ямбол, ОП Габрово и ОП Хасково.

Среднодневна натовареност под 0,5 акта с тежест 1 отчитат следствените отдели: 03 в НСЛС, в ССП и отдел 02 в НСЛС.

При следствените отдели съотношението между среднодневната натовареност на един следовател в най – натоварената и най-слабо натоварената прокуратури е приблизително 7,3:1.

Данните за натовареността сочат, че е наличен съществен ресурс за намаляване сроковете на провежданите от следователите разследвания, както и за по-ефективно използване на възможността по чл. 194, ал. 1, т. 4 НПК за възлагане на дела.

Данни за натовареността по брой разследвани и възложени дела от един следовател може да се види на графиката на фиг. 67 и от доклада на НСЛС (в Приложение № 7).

В заключение, може да се направят следните **изводи**:

- ✓ продължава да е налице сериозен дисбаланс в натовареността на отделните прокуратури и следствени отдели. При част от тях това се дължи на по-малкия брой реално работили през 2015 година прокурори и следователи спрямо утвърдения щат;

- ✓ по-голямата натовареност на районните и окръжните прокуратури не се обуславя единствено от по-големия брой наблюдавани досъдебни производства от един прокурор. Същото се отнася и за следствените отдели - броят на разследваните дела от един следовател не е единствената предпоставка определяща натовареността. Наред с броя на преписките и делата, върху натовареността се отразяват тяхната сложност и конкретния обем осъществена дейност от съответния магистрат.

- ✓ измерването на натовареността на прокуратурите и прокурорите е с нужното ниво достоверност, предвид събирането и извеждането на данните изцяло от УИС, с което са реално изброими и проверими, включително с проверка на отчетените актове, чрез прикачените им файлове. Системата позволява извеждане на данните и извършване на проверка в реално време за всеки прокурор и всяка прокуратура, което е в помощ при атестирането на прокурорите, както и при вземането на управленски решения;

- ✓ измерването на натовареността на прокуратурите и индивидуалната натовареност на прокурорите, респ. следствените отдели и следователи, определена

съгласно приетите от ВСС Правила, дава широк и в същото време детайлен поглед върху реално извършената дейност от всеки прокурор и конкретна прокуратура/следовател и следствен отдел. Механизмът дава възможност за проверка на достоверността на данните, с което да се осигурява надеждност на статистиката и анализа. Същата позволява достатъчно обективни изводи, тъй като освен броят на изготвените актове и извършени действия, се отчита и степента на тяхната тежест, която оказва влияние върху субективното усещане за натовареност на прокурорите и следователите. Такова е и становището, изразено в докладите на всички прокуратури, независимо от направените от някои от тях предложения за разширяване на обхвата на отчитаните количествени показатели.

РАЗДЕЛ ТРЕТИ

ДЕЙНОСТ НА ВЪРХОВНАТА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА

ОБОБЩЕНИ ДАННИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ВЪРХОВНАТА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА (ВКП)

През 2015 г. прокурорите от ВКП са работили общо по 28 980 (30 799)⁵¹ преписки, от които 16 908 (18 231) са новообразувани, 911 (1 742) са неприключени от предходен период, а 11 143 (10 793) са решени преписки, по които са постъпили нови материали през отчетния период.

Решени са общо 28 498 (30 317) преписки, от които инстанционните са 1 292 (1 332). В края на отчетния период нерешени са останали 482 (482) преписки. От общия брой решени преписки за периода, 28 294 (30 230) са решените в срок до 1 месец и 204 (87) са решените в срок над 1 месец.

На специален надзор са взети общо 123 (132) досъдебни производства.

По 1 676 (1 780) дела прокурорите от отдел 03 „Съдебен“ във ВКП са участвали в съдебни заседания.

СЪДЕБЕН НАДЗОР

Наказателно-съдебен надзор

Този надзор се осъществява от направление „Наказателно-съдебен надзор“ (НСН) в отдел 03 „Съдебен“ във ВКП и включва: произнасяне по молби на осъдени и пострадали лица и по сигнали от прокуратурите, с които се иска възобновяване на наказателни дела и изготвяне на проекти на искания за възобновяване (на основанията и от компетентността на главния прокурор – по реда на Глава тридесет и трета от НПК); участие в съдебни заседания по наказателни дела на ВКС; даване на писмени становища за закрити заседания на ВКС по частни наказателни дела; осъществяване на инстанционен контрол по произнасяния на окръжни и апелативни прокурори за възобновяване на наказателни дела, от тяхна компетентност (чл. 422, ал. 1, т. 1-3 НПК и чл. 380 НПК); изготвяне на проекти на искания до ВКС за приемане на тълкувателни решения и проекти на становища по образувани тълкувателни дела на ОСНК; осъществяване на специален надзор в съдебната фаза на наказателното производство.

За отчетния период в направление НСН са разгледани общо 2 325 преписки и дела (новообразуваните са 1 238), както и 1 040 преписки от предходни години, по които са постъпили нови жалби или материали.

Прокурорите са участвали в 185 открити съдебни заседания на ВКС⁵² в общо 1 581 дела (със 142 дела по-малко от 2014 г.). Представени са 429 писмени становища за закрити заседания на ВКС. Изготвени са 4 становища по тълкувателни дела и 13 становища по искане на други отдели във ВКП и на прокуратури в страната.

Създадена е организация на работа по делата, взети на специален надзор - същите се водят в отделен регистър, поддържа се информация за въззивните съдебни актове и се оказва методическа помощ при изготвяне на касационни протести. В съдебните заседания пред ВКС по дела на специален надзор участват съответните надзорни прокурори.

⁵¹ Сравнението на общите показатели за дейността на ВКП са направени само с данните, изведени от ГД 2014 г., поради липса на данни по конкретни показатели в ГД 2013 г., наложено от новата структура на ВКП, извършена в изпълнение на *Мярка № 1* от Плана за действие на ПРБ за периода 01.09.2013 г. – 01.03.2015 г. и съгласно Заповед № ЛС-3414/15.11.2013 г.

⁵² В едно съдебно заседание на ВКС – НК са разглеждани средно по 8-10 наказателни дела.

Гражданскосъдебен надзор

През 2015 г. прокурорите от направление „Гражданско-съдебен надзор“ (ГСН) в отдел 03 „Съдебен“ - ВКП са наблюдавали общо 3 584 преписки (1 518 са новообразувани, а 216 са от предходния отчетен период). В края на годината нерешени са останали 132 преписки (92 – чакащи за окомплектоване, 40 – при прокурорите за решаване, всички в едномесечния срок). Традиционно е добра сročността на произнасяне - решени са 3400 преписки в срок до 1 месец. Прокурорите от направление ГСН са участвали в 95 дела, разгледани в 68 съдебни заседания на гражданската и търговската колегии на ВКС.

По всички иски молби срещу ПРБ по чл. 2 и чл. 26 ЗОДОВ - 563 (514 и 504) прокурорите от направлението са изготвили конкретни указания до териториални прокуратури във връзка с въззивното и касационно обжалване на съдебните решения и определения.

През 2015 г. са постъпили 401 искания за изплащане на обезщетения въз основа на влезли в сила осъдителни съдебни решения по ЗОДОВ (спрямо 360 за 2014 г., 338 за 2013 г. и 297 за 2012 г.) По всяко от тях прокурорите от направлението са изготвяли мотивирани становища до Дирекция „Финансово-стопански дейности“ в АГП за основателността на постъпилото искане за плащане. В случаите, в които е поискано изпълнение, преди спорът да е бил разрешен с влязло в сила съдебно решение, прокурорите са атакували с частни жалби разпорежданията за издаване на представените изпълнителни листове и са искали тяхното обезсилване.

През отчетната година прокурорите от направлението са се произнесли по 8 жалби на граждани, по реда на инстанционния контрол са се произнесли по 6 преписки, като са потвърдили 4 акта, изготвили са и са обсъдили становища по 9 тълкувателни дела.

Изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки

През 2015 г. прокурорите от направление 03 „Надзор върху изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки“ (НИНДПМ) в отдел 03 „Съдебен“ във ВКП са разгледали общо 1 902 преписки. От тях новообразувани са 874 преписки.

В края на годината са решени общо 1 858 преписки, по които има 2 878 произнасяния, като нерешени са останали 44 преписки. Има произнасяне и по 893 преписки от минали години, по които са постъпили нови материали.

От общо разгледаните през 2015 г. преписки в тридневния срок са решени 1 694 преписки, 158 са в срок до 1 месец и 6 – над 1 месец.

През 2015 г. прокурорите от направление НИНДПМ са се произнесли по 121 преписки, отнасящи се до определяне на общо наказание по реда на чл. 306 НПК и са дали подробни писмени указания на компетентната прокуратура за изготвяне и внасяне в съда на предложение по чл. 306 НПК.

По всичките 34 сигнала за неоснователно задържане на лица са назначени проверки и са дадени разпореждания към съответните прокуратури за предприемане на конкретни мерки. От извършените проверки са регистрирани 24 неоснователни задържания на лишени от свобода, които в сравнение с 2014 г. – 27, и с 2013 г. – 27, сочат тенденция на намаляване. В сектора е въведен регистър на неоснователно задържаните лица, в който се поддържа актуална информация.

Прокурорите от направлението са се произнесли по 43 случая с постановления, с които са обжалвани прокурорски актове на апелативните прокуратури; по реда на инстанционния контрол са потвърдили 40 прокурорски акта на апелативни прокуратури и 3 са отменили; дали са писмени становища и указания по 62 преписки, отнасящи се до конкретни казуси във връзка с изпълнение на наказанията.

През отчетната 2015 г. в направлението са постъпили общо 125 сигнала с искане за възобновяване на наказателни дела. По 48 от тях, във ВКС и в апелативните съдилища като касационна инстанция, са внесени искания за възобновяване, на основание

чл. 422, ал. 1, т. 5 НПК. От разгледаните през годината 31 искания, уважени са 23, не е уважено 1, а 6 са прекратени, като от тях – 5 поради липса на актуален адрес за припознаване и 1 – поради процесуална недопустимост. Без разглеждане, понеже лицето е било в УПО, е оставено 1 искане. От останалите искания, в края на годината, по 8 са образувани производства в съда, но няма постановени решения, а по други 8 – не са образувани производства.

Приведени в изпълнение са 7 указа на вицепрезидента на Република България за помилване на лишени от свобода.

Разгледани са общо 385 молби, жалби и заявления от лишени от свобода, като 36 от тях са срещу действия на затворническата администрация. Извършен е контрол и проверка, включително и чрез съответната прокуратура, по получени 6 предложения за условно предсрочно освобождаване, 588 постановления за прекъсване на изпълнението на наказанието, 11 постановления за отлагане на изпълнението на наказанието. Приведени в изпълнение са 39 решения на ВКС и 1 – на апелативен съд по отношение на осъдени лица.

Продължава взаимодействието на прокурорите от направлението с Комисията по помилванията при Президента на РБ, Главната дирекция „Изпълнения на наказанията” при МП, администрацията на затворите и пробационните служби. В сектора са получени, обработени и изпратени по компетентност на други органи и ведомства общо 47 преписки.

Извършена е една проверка⁵³ относно случаите на незадържани осъдени лица на наказание лишаване от свобода за срок повече от един месец след изпращане на присъдата на органа по чл. 418 НПК.

И през 2015 г. важен акцент в работата на прокурорите от направлението е подобряване на дейността и контрола във връзка със срочното привеждане в изпълнение на влезлите в сила присъди. Създаден е и се води регистър на осъдените лица на наказание лишаване от свобода, по отношение на които не е приведена в изпълнение влязлата в сила присъда.

Международна правна помощ и сътрудничество

Дейността на прокурорите от отдел 04 „Международен“ във ВКП се осъществява по следните основни направления – международна правна помощ, екстрадиции, европейски заповеди за арест, трансфери на производства по наказателни дела и информационен обмен, трансфери на осъдени лица.

През отчетната 2015 г. прокурорите от отдела са работили по общо 6 349 преписки, от които 3 999 са новообразувани, 19 са останали нерешени от края на предходния отчетен период, а 2 331 са решените преписки, по които през годината са постъпвали нови материали. Общият брой на направените произнасяния по решени преписки е 8 085. Срочността на решаване на преписките е: до 3 дни – 6036 преписки и до 1 месец – 296 преписки.

Прокурорите от отдела изпълняват функции като представители на страната в различни европейски и регионални структури, в качеството им на контактни точки, като: Европейската съдебна мрежа, Съвместните екипи за разследване, координатори по линия на тероризма в Евроджъст, Консултативна група на прокурорите от Югоизточна Европа, Европейската мрежа на служби за конфискация на имоти (ARO)⁵⁴.

По направлението международна правна помощ и организиране на дейността, прокурорите от отдела са работили по 1 114 молби за правна помощ, като от тях 477 са изходящи молби (от Р България към други държави) и 637 са входящи молби (от чужбина за Р България)⁵⁵. В хода на изпълнение на молбите за правна помощ са изготвяни и множество искания до съда за даване на разрешения за използване на специални

⁵³ Разпореждане изх. № 31/2015 г. на ръководителя на направление НИНДПМ.

⁵⁴ Виж по-подробна информация за дейността на Националното бюро на Р България в Евроджъст в Приложение № 13.

⁵⁵ Дейността на отдела в цифри по това направление през 2015 г. може да се види в Приложение № 15.

разузнавателни средства, респ. такива разрешения са били и получавани, а изпълнението им е проконтролирано от прокурори в отдела.

За отчетния период са сключени и споразумения за създаване на 3 съвместни екипа за разследване (СЕР), анекс за продължаване на срока на един действащ СЕР, както и са проведени консултации за евентуалното сключване през 2016 г. на споразумения за създаване на няколко други СЕР.

Възходяща е тенденцията за увеличение на преписките във връзка с изпълнение на ЕЗА – общо 454 преписки, от които 288 преписки по български ЕЗА. Предадените по ЕЗА лица са общо 182. Относно изходящите екстрадиционни производства, следва да се отчете фактът, че е засилена активността на регионалните прокуратури да сезират отдел „Международен“ във ВКП за издирване на лица, отклонили се от досъдебно производство или от изпълнението на влезли в сила присъди.

Следва да се отбележи продължаващата и през 2015 г. тревожна тенденция за отказа от изпълнение на ЕЗА, издадени от компетентните български органи, единствено и само заради лошите условия в българските затвори, като към ФР Германия са се присъединили и други европейски държави.

Задълбочила се е и тенденцията за увеличаване на случаите, в които заради „грешната“ редакция (от страна на законодателя) на текста на чл. 43, ал. 3 ЗЕЕЗА, не се връщат в Р България предадените в изпълнение на ЕЗА български граждани, въпреки поетите ангажименти от молещите държави.

През 2015 г са образувани 31 екстрадиционни производства по ЕКЕ, като са приключили 16. По искане на Р България са образувани 4 производства, а по искане на чужди държави – 27 производства.

Новообразуваните преписки за международно издирване са 27.

Прокурорите от отдела са работили по 50 преписки с предмет входящи трансфери и по 15 преписки за трансфери от РБ към други страни, а информационният обмен обхваща цялата кореспонденция от и за чужбина в случаите, когато се провежда разследване у нас срещу чужди граждани, респ. когато в чужбина се провежда разследване срещу български граждани.

През отчетния период са образувани 66 производства за трансфер на осъдени лица и са осъществени 46 производства. Почти двойно е увеличен броят на образуваните производства по искане на български граждани, които изтърпяват наказание „лишаване от свобода“ в затворите на държавите – членки на ЕС.

Освен дейността по посочените направления, прокурорите от отдела през отчетния период са изготвили или участвали в изготвянето на 30 проекта на становища по международни договори и др. нормативни актове и на 2 проекта на междуведомствени актове. Работили са и по 23 преписки, съдържащи класифицирана информация, като 17 от тях са новообразувани.

Дейност на ВКП по дела за престъпления, представляващи особен обществен интерес

Предмет на дейността на отдел 01 „Специализиран“ във ВКП са дела, водени за престъпления против републиката, за посегателства срещу финансовите интереси на Европейския съюз, паричната, финансовата, данъчната и осигурителната системи на държавата, корупционните престъпления, престъпленията, свързани с трафика на хора, и престъпленията против мира и човечеството, делата за престъпления, извършени от членове на Министерския съвет и от лица с имунитет, както и делата, подсъдни на Специализирания наказателен съд (чл. 411а, ал. 1, 3, 5 и 6 НПК).

През 2015 г. на прокурорите от отдела са възложени 3 254 преписки и дела. Новообразуваните преписки са 1 205, а 311 са преписките, останали неприключени от предходния отчетен период. Добра е сročността на произнасяне - общият брой решени преписки за 2015 г. са 3 227, от които 2 601 са решени в тридневен срок, 624 – в едномесечен и само 2 преписки над един месец.

По 18 от преписките прокурорите са възлагали или извършвали лично проверки⁵⁶, а по 24 от делата, наблюдавани в отдела, се осъществява специален надзор (т. 4.8. и т. 6.5. от Указанието за специален надзор⁵⁷).

Като водещ подход в работата на отдел „Специализиран“ се осъществява регулярен, при необходимост и ежедневен контакт с прокурорите от първоинстанционните прокуратури по наблюдаваните дела и преписки. Същият е подходът по отношение на прокурорите от апелативните прокуратури, осъществяващи специален надзор, което дава възможност както за своевременно формулиране на указания относно прилагането на закона и събирането на доказателства, така и за оценка на събраните доказателствени източници „в реално време“. Така се постигат оперативност и обективност и се гарантира възможността за своевременно реакция при възникване на необходимост от осъществяване на инстанционен или служебен контрол.

Като все по-важен и широко застъпен в цялостната дейност на отдела ангажимент през 2015 г., се очертава участието на прокурорите в междуведомствени работни групи по изготвянето на законопроекти или проекти на други нормативни актове, в екипи за мониторинг и разследване на определени категории престъпления, както и с представители на други органи и организации⁵⁸. Представители на отдела са били включвани и при извършването на почти всички проверки и ревизии в определени прокуратури или по конкретни теми.

Прокурорите от отдела традиционно участват като лектори в семинари и обучения, в работни срещи с представители на органи на изпълнителната власт, с чуждестранни делегации и т.н. По конкретни казуси са установявани контакти с Европол и Евроджъст. Вече е утвърдена практиката, представители на отдела да бъдат командирани за координационни срещи в Хага, Кралство Нидерландия.

И през отчетната година е продължило приоритетното наблюдение на делата за престъпления, извършени от участници в организирани престъпни групи (ОПГ). Без това да бъде квалифицирано като трайно очертана тенденция, през 2015 г. тежестта на посегателствата, осъществявани от ОПГ и насочени срещу митническия режим, паричната, кредитната, финансовата, данъчната и осигурителната системи, бележи ръст. В част от случаите се наблюдава „тясна специализация“ на конкретна, трайно съществуваща престъпна структура само в даден вид противоправна активност (например контрабанда по чл. 242, ал. 1, б. „ж“ НК, данъчни престъпления по чл. 255 НК). Други сдружения осъществяват паралелно престъпления против личността, трафик и разпространение на наркотични вещества и прекурсори, изпиране на пари и т.н.

Със заповед на главния прокурор през м. март 2015 г. в Специализираната прокуратура е обособен отдел от прокурори, на които приоритетно се възлагат дела за данъчни, осигурителни и финансови престъпления, извършени от лица, участващи в организирани престъпни групи (чл. 321, вр. чл. 255 и чл. 256 НК). Оперативното ръководство и контролът върху тяхната работа и координацията с представители на други държавни органи (преди всичко – с НАП) се осъществяват от прокурори от отдел „Специализиран“ във ВКП. Резултатите от така създадената организация са позитивни и обещаващи, тъй като се използват всички преимущества на работа в екип и в реално време се установяват нови практики при избягване на данъчни задължения или при получаване на неследващи се плащания от държавния бюджет, което респективно води до успешното им противодействие.

⁵⁶ Броят им е намалял наполовина от предходния отчетен период, след своеобразното „преминаване“ на част от дейността на отдела към новосъздаденото Специализирано звено за разследване на дела за корупцията.

⁵⁷ Утвърдено със Заповед № ЛС-729 от 18.03.2014 г. на главния прокурор, изменено и допълнено със Заповед № РД-04-199/15.04.2015 г. и Заповед № РД-04-382/21.07.2015 г.

⁵⁸ НАП, ДАНС, Дирекциите „Национална полиция“, „Борба с организираната престъпност“ и „АФКОС“ в МВР, ДФ „Земеделие“, Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), Евроджъст и др.

Във връзка с работата по дела, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз или фондове, принадлежащи на ЕС или предоставени от него, и корупционни престъпления, прокурорите от отдел „Специализиран“, констатира следните проблеми:

✓ липса на законодателен отговор относно необходимостта от криминализиране на нарушения, които засягат значителни финансови интереси, но не са предвидени като самостоятелни престъпления в Особената част на Наказателния кодекс;

✓ консервативност на действащото законодателство по отношение на нарушения на служебни задължения, на регламенти и процедури (напр. обявяването, възлагането и изпълнението на обществени поръчки), при констатиран конфликт на интереси, злоупотреба с права или с определен обществен статус и т.н.;

✓ необходимост от тълкуване или дори законодателна редакция на нормата на чл. 307 НК, в която са очертани елементите на фактическия състав на престъплението „провокация към подкуп“, което ще доведе до преустановяване на разнородната съдебна практика.

Дейност на ВКП по преписки и досъдебни производства

Обобщени статистически данни

Функционалните задължения на прокурорите от отдел 02 „Досъдебен“ във ВКП се осъществяват по преписките и делата, извън тези от компетентност на отдел 01 „Специализиран“ във ВКП.

През 2015 г. на прокурорите от отдела са възложени 2 109 преписки (включително 56 по описа на регистратурата за класифицирана информация). Новообразуваните са 1 547, от които 14 – с класифицирана информация. Останали от предходния период са 128 (от тях 42 са с класифицирана информация), а 434 са преписки, решени в предходен период, по които през отчетната година са постъпили нови материали (вкл. пренасочените от друг отдел).

През периода са решени общо 1 993 преписки, или 94 % от общо възложените на отдела, като: в срок до 7 дни – 1 429, до 1 месец – 487 и над 1 месец – 76. Изпратени по компетентност са 475, или 24 % от решените.

В края на 2015 г. са останали нерешени 116, или 5,5 % преписки, от които 54 са чакащи комплектоване, 6 са над един месец и 62 са при прокурор за решаване (от тях – 12 над един месец и 3 – над 6 месеца).

От решените преписки 989, или 49,6 % са инстанционни: от тях, по контрол на откази да се образува ДП са 664, или 67 %, по спорове за компетентност – 188, или 19 %, по отводи/самоотводи – 37, или 3,7 %, по контрол на постановления за прекратяване на досъдебни производства – 55, или 5,5 %, други (във връзка с произнасяне по чл. 84 ЗМВР и пр.) – 45.

По преписки за досъдебни производства, взети на специален надзор, са дадени 114 указания, разпореждания, консултации и друга помощ. Направени са 19 предложения за издаване на акт от главния прокурор по чл. 195, ал. 4 НПК. Изготвени са 216 становища по подложени на проверка от заместник на главния прокурор актове на прокурори от отдела. По 170 от тях е изразено мнение от завеждащия отдел (74 – в месечен срок).

През отчетния период в отдел „Досъдебен“ преписките по дела на специален надзор са общо 40, а в края на 2015 г. те са 34. По 10 преписки са взети ДП на специален надзор (5 от тях през последното тримесечие). От тях по чл. 116 НК – 3 (едно е приключило с внесен обвинителен акт); по чл. 123 НК – 3; по 124 НК – 1; по чл. 206 НК – 1; по чл. 213а НК – 1 (изпратено по компетентност на отдел 01); по чл. 343 НК – 1 (приключено с внесен обвинителен акт).

По преписки за взетите ДП на СН през 2014 г., останали през 2015 г.: по 2 ДП са внесени обвинителни актове – 1 по чл. 123 НК и 1 по чл. 343 НК; по едно е постановено прекратяване; една от преписките (ДП по чл. 123 НК) е изпратена по компетентност на

отдел 01. Останалите са от предходни години (от и преди 2014 г., вкл. преди създаването на отдел 02), в преобладаващата част срещу неизвестен извършител.

Въз основа на констатации от прокурори в отдел 02 по инстанционни преписки или по запитвания, както и по повод на даване на становища по въпроси, поставени пред отдел 05, могат да се изведат някои проблеми на практиката през периода:

- ✓ прибързано и необосновано, преди да се установи необходимият минимум от относими факти, преписки/ДП се изпращат по компетентност на други териториални прокуратури. Не са редки случаите, когато последните на свой ред, без да извършат каквито и да е проверовъчни действия, отказват да приемат и връщат обратно преписката. Това намира известен израз и в нарастването на дела за инстанционни произнасяния на отдела по спорове за компетентност;

- ✓ проблеми, свързани с разбирането за (не)възможността да се осъществи служебен прокурорски контрол върху постановлението за спиране;

- ✓ различни разрешения при преценката, коя прокуратура е компетентна да определи друга, равна по степен прокуратура, която да наблюдава ДП, когато по-горестоящата прокуратура (ОП, АП) приеме отводите на прокурорите от съответната РП (ОП) и с това се изчерпи възможността да се наблюдава от нея;

- ✓ следва ли протоколът за оглед да се представи за одобрение от съда в съответната му част, когато се извърши изземване с протокол за оглед;

- ✓ проблеми на разкриването и доказването на компютърните престъпления, свързани с уредбата на чл. 159а НПК (ДВ, бр. 24/2015 г.);

- ✓ подлежи ли на служебен контрол постановление на наблюдаващ прокурор, с което са дадени указания по чл. 196 НПК, след като изрично е предвидено, че дадените от прокурора до разследващия орган писмени указания не подлежат на възражение;

- ✓ кой е компетентен да вземе отношение по законосъобразността на постановлението за прекратяване на ДП при постъпване на сигнал (жалба и пр.) след изтичането на сроковете по чл. 243, ал. 9 НПК;

- ✓ по конкретната преценка на предпоставките за приложението на чл. 9, ал. 2 НК;

- ✓ трудности по определяне на правилната правна квалификация по чл. 206, чл. 209, чл. 346 и др.; смесват се състави, не се преценява коректно мястото на довършване на престъплението;

- ✓ проблеми, свързани със случаи на правна квалификация по чл. 234 и чл. 242 НК, когато се отнася за акцизни стоки;

- ✓ проблеми във връзка с действащата нормативна уредба (чл. 84 ЗМВР) – как да се процедира при отсъствие на молба за правна помощ и искане от компетентен орган на съответната държава, по чиято инициатива е въведен сигнал в ШИС, и същевременно е предявено искане от упълномощен представител на собственика (лизингодател, застраховател, гражданин и пр.), както и какво е дължимото законосъобразно отношение от страна на прокурора, когато в тези случаи са налице най-малко данни за използване на неистински документи (свидетелство за правоуправление на МПС, свидетелство за регистрация на МПС, служене с контролни знаци, издадени за друго МПС или неиздадени от съответните органи).

Някои прокуратури са по-настойчиви в иницирането на служебен контрол върху актове на горестоящи прокуратури, включително до заместник на главния прокурор. Продължава да е проблем в случая изпращането на сигнала непосредствено на ВКП, а не чрез съответните прокуратури (ОП, АП), чийто акт се оспорва, при което същите остават неуведомени за сигнала, не вземат отношение и не се прилагат инстанционните преписки.

Във връзка с работата по ДП по време на провежданите избори през 2015 г., са констатирани някои въпроси, породили определени затруднения:

- ✓ при извършено привличане на лице в качеството на обвиняем преди датата на регистрацията му като кандидат за изборна длъжност в изборна кампания, дали действия или се изключва по силата на ал. 4 предвиденият имунитет по чл. 160, ал. 1 ИК, прилага

ли се чл. 220 НПК и дали досъдебното производство продължава (не се спира), без да се променя компетентността, без да се отменят взетите по отношение на него мерки за процесуална принуда;

✓ когато се установи, че лице, регистрирано по-рано като кандидат за изборна длъжност в изборна кампания, поради липса на информация е било привлечено в качеството на обвиняем и му е била взета мярка за процесуална принуда, какви действия следва да предприеме наблюдаващият прокурор, съобразно предвидения имунитет по чл. 160, ал. 1 от Изборния кодекс; как да се действа, когато ДП е започнало при заварено тежко престъпление;

✓ по повод на необходимостта и получаването на разрешение да се използват специални разузнавателни средства (СРС) като способ на доказване по досъдебно производство, водено за някой от съставите на престъпление по чл. 167, ал. 3, 4, 5 или чл. 169г НК, както и при провеждането на предварителна проверка; кога следва да се уведомява административният ръководител на компетентната прокуратура и кога е компетентен да поиска използването на СРС административният ръководител на ОП.

Кадрово обезпечаване, административно-контролна и ревизионна дейност по ЗСВ

Дейността е свързана с функционалната компетентност на отдел Об „Административен” във ВКП. През отчетния период прокурорите от отдела са работили по 8 267 преписки, от които останали нерешени в края на предходния отчетен период – 47. Новообразуваните са 5 595. Решените преписки от предходни години, по които са постъпили нови материали през отчетния период, са 2 625. Преписките са разпределени за работа по направления на дейността, както следва: Кадри – 1 705, Инспекторат – 1 360, Жалби, сигнали и прием на граждани – 4 424, Административни преписки – 778. Решените преписки от прокурорите в отдела за периода са общо 8 180.

1. Дейност по направление „Кадри“

Поради значимостта на кадровата работа за всички останали дейности, и през отчетната година са продължили усилията за кадровото укрепване и обезпечаване на ПРБ.

Обхватът и обемът на кадровата дейност е свързан с правомощията на главния прокурор и административните ръководители на прокуратурите и се извършва в съответствие със ЗСВ и приетите от ВСС правила и методики⁵⁹.

През 2015 г. в направлението са проучени, подготвени и внесени за разглеждане във ВСС документи: за кадрови промени – 1 072 предложения, направени от административните ръководители; за провеждане на атестиране за придобиване на статут на несменяемост – 65 предложения; за периодично атестиране – 569 предложения и атестационни документи; за повишаване в ранг – 258; за назначаване и освобождаване от длъжност – 58; за обявяване на свободен щат, преразпределение, трансформации по щата на Прокуратурата – 94; за поощрения – 17; за определяне на изпълняващ функциите на административен ръководител – 11 предложения.

През отчетния период са изготвени 277 проекта на заповеди на главния прокурор и на ресорния заместник на главния прокурор по кадровите въпроси, както следва: 96 – за командироване на прокурори и следователи, на основание чл. 147, т. 3 ЗСВ; 10 – за прекратяване на командироване; 139 – за командироване на прокурори за участие в съдебни заседания, на основание чл. 138 ЗСВ и Наредбата за командировките в страната; 32 – за определяне състав на помощни атестационни комисии от ВКП за атестиране на прокурори от апелативни прокуратури.

⁵⁹ Правила относно реда за провеждане на конкурсите и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, Методика за атестиране на съдия, прокурор, следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител, Правила за преместване по реда на чл. 194 ЗСВ, Правила за определяне на условията, реда и критериите за поощрение на съдии, прокурори и следователи, Правила за командироване на съдии, прокурори и следователи.

Въз основа на анализ за кадровото състояние на граничните районни прокуратури и тези с критично нисък зает щат, своевременно са взети кадрови решения от апелативните и окръжни прокурори.

Упражнен е контрол по постъпили 778 заповеди на административни ръководители на прокуратури, изпращани в съответствие със Заповед № 1989/30.05.2014 г. на главния прокурор, определяща предмета на заповеди по административни и организационни въпроси, които следва да се изпращат в отдела, и по този начин се редуцира броят на заповедите, получавани в отдела (за 2014 г. изпратените заповеди са 1 275).

2. Дейност по направление „Инспекторат“

По постъпили сигнали, жалби и молби от граждани, държавни органи и организации и длъжностни лица, с оглед данни за дисциплинарни нарушения на прокурори, следователи и административни ръководители на прокуратури, са извършени общо 239 проверки, от които две са извършени съвместно от двама прокурори от отдела.

Приключени са 210 проверки, от които 170 с прекратяване, тъй като не са установени данни за дисциплинарни нарушения; по 2 проверки, въз основа на събраните данни, със заповед на главния прокурор, са образувани дисциплинарни производства; по 4 са внесени във ВСС предложения на главния прокурор, на основание чл. 312, т. 2 ЗСВ; по 30 са изпратени справки и становища на административните ръководители, с оглед правомощията им за образуване на дисциплинарни производства или обръщане на внимание по чл. 327 ЗСВ, при установените данни за дисциплинарни нарушения. Прекратени са 4 преписки, образувани по анонимни сигнали. При условията на чл. 9, т. 1 от Вътрешните правила, със становище са изпратени 14 сигнала до главния прокурор за преценка компетентността на Специализираното междуведомствено звено на Прокуратурата и ДАНС.

Постъпилите 7 бр. сигнали с твърдения за нарушения от съдии, са изпратени по компетентност до Комисията по професионална етика и превенция на корупцията (КПЕПК) към ВСС. Сигнали с оплаквания за нарушения от адвокати, нотариуси и съдебни изпълнители, са изпратени по компетентност съответно на Камарата на частните съдебни изпълнители – 20 и на Адвокатската колегия – 3.

По запитвания от КПЕПК към ВСС, относно постъпили сигнали, извършени проверки и резултат за магистрати (прокурори, следователи, съдии, административни ръководители на прокуратури и съдилища), с оглед участието им в конкурси, са изпратени 461 отговора.

На основание чл. 142, ал. 1 ЗСВ и в съответствие с Плана за контролно-ревизионната дейност на отдела, са извършени 10 *тематични проверки* на административни ръководители на окръжни прокуратури, описани по-горе. В отдела са получени и проучени 28 доклада за извършени ревизии от Инспектората към ВСС.

През отчетния период във ВСС са образувани 16 *дисциплинарни* производства срещу прокурори, следователи и административни ръководители, описани по-горе.

3. Дейност по направление „Жалби, сигнали и прием на граждани“

През отчетния период са приети и изслушани 321 граждани. В повечето случаи, след проведените разговори, гражданите, посетили приемната, се ориентират правилно за действията, които следва да предприемат в защита на интересите си.

Значителна по обем е работата по разпределение на доклада, постъпващ във ВКП, и представяне на заместниците на главния прокурор за разпределение към съответните отдели, с оглед функционалната им компетентност. За отчетния период общият брой на разпределените преписки е 15 776.

Прокурори от отдела са участвали в 34 заседания на комисии и работни групи, в това число ръководят постоянни комисии за атестиране на служители в АГП и във ВКП.

Методическа и информационно-аналитична дейност. Вътрешноведомствена програма за квалификация

Тези дейности се осъществява от прокурорите в отдел 05 „Аналитичен“ във ВКП. През 2015 г. в отдела са наблюдавани общо 996 преписки, като от тях 760 са новообразувани и 8 са останали нерешени от края на миналия отчетен период. По 228 преписки, заведени в минали отчетни периоди, през годината са постъпили нови материали, изискващи произнасяне на прокурорите. Решените от прокурорите в отдела преписки са 977⁶⁰. В голяма част от случаите, решението на постъпилите в отдела преписки (подробно становище, анализ или доклад) е съпроводено и с проект на акт от името на заместник на главния прокурор или на главния прокурор. По компетентност на други отдели във ВКП или органи на съдебната власт са изпратени 25 преписки.

1. Преписки по специфични показатели. Взаимодействие с други органи

В основния си обем, дейността на прокурорите от отдела не е свързана с непосредствено наблюдаване и надзор на предварителни проверки и ДП. Решаването на възложените задачи предполага осъществяването на много разнородна теоретично-изследователска, организационна, обобщаваща и друга подготвителна работа. Към тях се отнасят: ежегодното изготвяне на годишния доклад за дейността на прокуратурата и на разследващите органи; на обобщените информации за образуването, движението и приключването на преписките и делата; изготвянето на обобщени доклади и информации относно работата по наказателните производства с висок обществен интерес и наблюдавани от ЕК; по наказателните производства за престъпления, извършени от организирани престъпни групи, и за корупционни престъпления; на изследване на тенденциите в срочността и ликвидността на работата на прокуратурите по тези приоритетни направления⁶¹; на воденето на наказателни производства за престъпления, извършени от високопоставени длъжностни лица и други заемащи контролни и отговорни позиции в държавните и общинските структури. Изготвянето им е съобразено с изискванията на вътрешните правила за водене на отчетността в ПРБ⁶² и с данните по статистическите показатели за отчитане на дейността на ПРБ⁶³. Те биват предоставяни на ВСС, Инспектората на ВСС и на министъра на правосъдието, на основание чл. 141 и чл. 142 ЗСВ.

През 2015 г., прокурорите от отдела са участвали в изготвянето на 32 проекта на споразумения с компетентни органи на други държави, изготвили са множество отговори и становища до международни институции, както и други актове по преписки с международен елемент.

Прокурорите от отдел „Аналитичен“ (самостоятелно или в съвместна работа с други отдели) са изготвили и представили на ръководството на ПРБ 98 становища и анализи. Подготвени са и са проведени 2 мащабни изследвания – Изследване за дейността на прокуратурите по приложението на процедурата по чл. 83а–е ЗАНН, активността и резултатността от работата, както и констатираните добри практики и проблеми при приложението на този институт и Изследване на практиката и резултатите по наказателни производства за престъпления по транспорта през периода 2010–2014 г.

Друга същностна насока в работата на отдела е била и по отношение на действията, предприети от държавата за реформа на съдебната система – направено е обобщение и анализ на постъпилите в отдела мнения, предложения и становища на териториалните

⁶⁰ Дейността на отдела трудно се поддава на традиционното количествено и качествено отчитане (вкл. измерване на натовареността) чрез показатели като брой на образувани и решени преписки. Характерът им е такъв, че в типичния случай по една преписка постъпват множество материали (или точно обратното – поставя се накратко само проблемът, който се очаква да намери своето решение).

⁶¹ В изпълнение на Пакета мерки по изпълнение на препоръките от Доклада на Европейската комисия от 22.01.2014 г., утвърден със Заповед № ЛС-518 от 28.02.2014 г. и Заповед № 727 от 18.03.2014 г., относно въвеждане на Единен стандарт за отчитане и наблюдение на делата за корупционни престъпления и организирана престъпност и Заповед № ЛС-728 от 18.03.2014 г., относно създаване на организация за приоритетна работа по направленията противодействие на корупцията и организираната престъпност.

⁶² Въведени през 2014 г. с Указанието за информационната дейност на прокуратурата на Република България, утвърдено със Заповед № ЛС-1985/2014 г. на главния прокурор.

⁶³ Актуализирани в началото на 2015 г., съобразно новоприетите текстове в НК със ЗИДНК, ДВ, бр. 19/2014 г., в сила от 05.03.2014 г., и ДВ, бр. 107/2014 г., в сила от 01.01.2015 г.

прокуратури⁶⁴ по актуализация на Стратегията за продължаване на съдебната реформа (по препоръка на ЕК в доклада си от м. януари 2014 г. по Механизма за сътрудничество и оценка), представени на ръководството на ПРБ за изразяване на цялостна позиция; проведено е обсъждане⁶⁵ на внесените в НС проекти на закони, като оформилото се общо становище на отдела е представено на ръководството на ПРБ. Работна група с водещото участие и на прокурори от отдела е изготвила и проекта на окончателната официална позиция на ПРБ по ЗИДКРБ и ЗИДЗСВ.

В изпълнение на решения на ВСС⁶⁶, до Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт към ВСС са изпратени: Анализ-становище на отдел 05 „Аналитичен“ във ВКП (съгласувано с ръководството на ПРБ) на критериите, по които е изготвен докладът за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система, съдържащ и показатели за промяна на съдебната карта; Статистически данни за натовареността на районните прокуратури за периода 2010–2014 г. и за I шестмесечие на 2015 г., като последните са изчислени и по двата подхода – по правилата на ВСС и по Указанието за информационната дейност в ПРБ; Информация за I полугодие на 2015 г. – в частта за натовареността на прокурорите.

По приетия от ВСС⁶⁷ Доклад за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната система и критериите за промяна в териториалната структура на районните прокуратури, е направено обобщение на основните констатации, предложения и възражения от становищата на териториалните прокуратури⁶⁸ относно предстоящата реорганизация на съдебната карта на районните съдилища и районните прокуратури на територията на страната.

Прокурорите са изготвили 4 проекта на искания за сезиране на Конституционния съд, утвърдени от главния прокурор, по които са образувани конституционни дела⁶⁹, 2 проекта на становища по конституционни дела, по които страна е бил главният прокурор и 4 становища и проекти на отговори по искания, отправени към главния прокурор да упражни правомощията си по чл. 159 КРБ.

Разработили са 41 проекта на вътрешни и организационни актове и 4 проекта на методически указания, по смисъла на чл. 138, т. 4 ЗСВ, участвали са в 81 работни групи, комисии и други междуведомствени експертни формати и са изготвили 33 проекта на становища по проекти на нормативни актове.

В направлението статистически и съпоставителен анализ на прокурорската работа, срочност, териториална концентрация на наказателни производства и преписки по конкретни материи, дейността на прокурорите от отдела е била активно подпомагана от работата на експертите. Тя се илюстрира с изготвянето на 160 доклада, анализи и конкретни информации и 162 справки – регулярни или разработени по повод на конкретно искане и по конкретно зададени показатели.

По предмета на преписките, разпределени за работа в отдела, извън изведените по-горе направления на функционалните задължения, през отчетния период са изготвени 184 становища на прокурори до главния прокурор и неговите заместници.

⁶⁴ Отворено писмо на Главния прокурор на РБ от 05.11.2014 г., с което прокурорите и следователите са приканени да вземат участие в обсъждането на проекта за актуализирана Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система.

⁶⁵ Възложеното от Главния прокурор организиране на обсъждане на проекти за изменение и допълнение на Конституцията на Република България и на Закона за съдебната власт.

⁶⁶ Решения на ВСС по протоколи № 29/28.07.2015 г. и № 40/15.07.2015 г., относими и към натовареността на районните прокуратури.

⁶⁷ Решение на ВСС по Протокол № 51/15.10.2015 г.

⁶⁸ Становищата на апелативните, окръжните и районни прокуратури са изготвени и представени във ВКП в изпълнение на писмо изх. № 11-06-1266 от 15.10.2015 г. на зам.-председател на Комисията по анализ и отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт към ВСС. Постъпили в отдел 05 „Аналитичен“ във ВКП, в изпълнение на писмо изх. № ГП-3547/2015 г. от 03.11.2015 г. на г-жа Пенка Богданова, заместник на главния прокурор при ВКП.

⁶⁹ Искане за установяване на противоконституционност на § 2, с който е въведена т. 2 на чл. 79, ал. 2 от Наказателния кодекс, на § 35 и § 36 от Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (ДВ, бр. 74 от 26 септември 2015 г.); Установяване несъответствие на разпоредбите на чл. 95а, ал. 1 и 2 от Закона за Министерството на вътрешните работи с международни договори, по които България е страна; Установяване на противоконституционност на чл. 29, ал. 2, 3 и 4 и чл. 30, ал. 1 от Закона за адвокатурата; Установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г.

2. Обучения и квалификации

Дейността на ПРБ във връзка с повишаване на квалификацията на прокурорите, следователите и прокурорските помощници се ръководи и координира от отдел 05 на ВКП⁷⁰, като подробни данни за същата са представени по-горе. Отделът поддържа регистър за проведените обучения по теми, обучаеми и лектори, както и актуализира информацията в модул „Обучения“.

3. Поддържане на Ведомствения информационен сайт, изследвания и други дейности

През отчетния период, с участието на прокурори и експерти от отдел „Аналитичен“ и от Дирекция ИОТ в АГП, съдържанието на Ведомствения информационен сайт е актуализирано и допълвано, като отделът е поел администрирането на по-голямата част от неговото поддържане.

Въведен е в експлоатация спомагателен деловоден регистър, в който ежедневно се отразяват публикуваните материали и съобщения на ВИС. През 2015 г. служители от отдела са обработили и публикували общо 923 документа, от които 272 заповеди, вкл. и придружаващите ги актове на методическо ръководство при утвърждаване на такива, 110 графици за дежурства и 108 съобщения.

Създадени са и се поддържат 3 изцяло нови рубрики относно: организацията на работа и осъществяването на контрол за законосъобразност от ПРБ при провеждане на избори и референдуми; актуализирани методики за разследване от НСлС; приети становища на Консултативния съвет на европейските прокурори към Съвета на Европа, преведени на български език.

И през отчетния период е продължило поддържането и актуализирането на рубриката, в която се представят с анотация решения на ЕСПЧ, отнасящи се до дейността на ПРБ. За целта, се осъществява кореспонденция с ресорната дирекция на Министерството на правосъдието, извършва се преглед и синтезирано представяне на решенията, които са пряко свързани с дейността на ПРБ.

⁷⁰ Заповед № ЛС-3414/15.11.2013 г. на главния прокурор и Правила за обучение и повишаване на квалификацията в системата на ПРБ, утвърдени със Заповед № ЛС-4497 от 13.10.2014 г. на главния прокурор.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЪРТИ

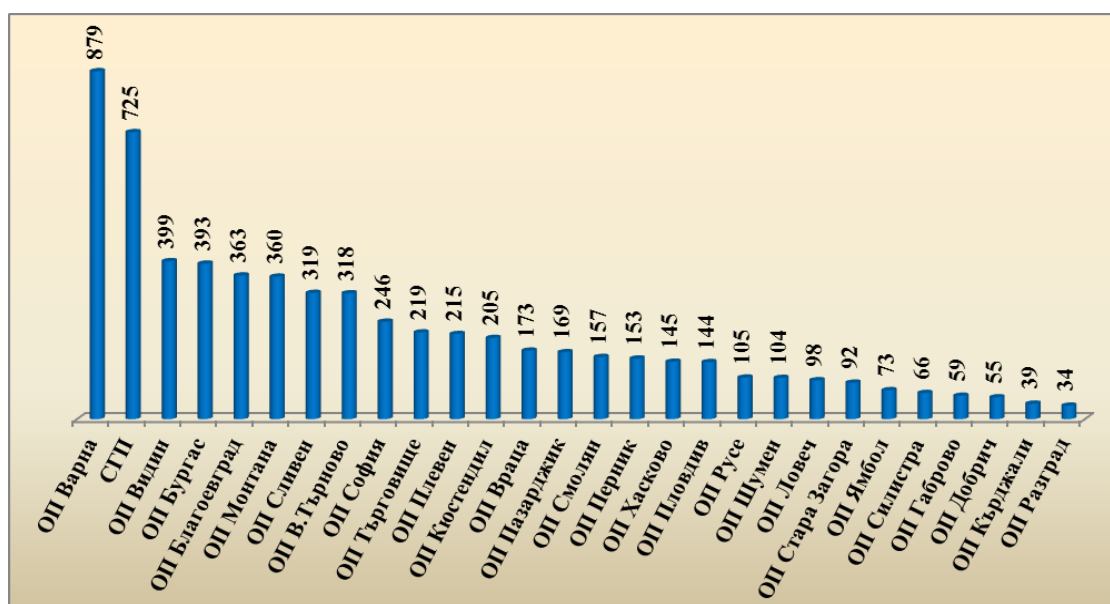
ДЕЙНОСТ НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ПРОКУРАТУРИ И НА ВЪРХОВНАТА АДМИНИСТРАТИВНА ПРОКУРАТУРА ПО АДМИНИСТРАТИВНОСЪДЕБНИЯ НАДЗОР И НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТ

I. ДЕЙНОСТ НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ПРОКУРАТУРИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОСЪДЕБНИЯ НАДЗОР И НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТ

1. Дейност на административните отдели в окръжните прокуратури

1.1. Кадрово обезпечаване, натовареност

Наличието на достатъчен кадрови състав на административните отдели в окръжните прокуратури е основна предпоставка за осигуряване на срочното и качествено изпълнение на предвидените в Конституцията правомощия за Прокуратурата по различните направления на административния надзор за законност. В тази връзка следва да се посочи, че до месец април 2015 г. почти една трета от съществуващите административни отдели са с щат от 1 прокурор, а останалите - 2 прокурори, което обуславя значителни затруднения. Този проблем бе разрешен със Заповед № РД-04-195/14.04.2015 г. на главния прокурор, с която на административните ръководители на ОП се предостави възможност да определят числеността и персоналия състав на отделите, съобразно действителното натоварване и обема на работа.



Фиг. 70. Средна натовареност на прокурор по административносъдебния надзор по окръжни прокуратури

Средната годишна натовареност на окръжните прокуратури и СГП е 225,95 административни дела за реално работилите по надзора прокурори през 2015 г. (при 282,38 за 2014 г. и 314,01 за 2013 г.), като е налице намаление с 19,98 % в сравнение с 2014 г. Най-голяма е натовареността при СГП и окръжните прокуратури Варна, Видин, Бургас, Благоевград, Монтана, Сливен и В. Търново, а най-малка при ОП Разград, Кърджали, Добрич, Габрово и Силистра. Отчитаната от ОП Варна най-голяма средна натовареност е 25 пъти по-голяма от най-малката такава при ОП Разград.

1.2. Състояние и организация на дейността по административносъдебния надзор за законност на административните актове

Прокурорите от ОП са участвали в съдебни заседания по 19 794 административни дела (21 211 и 26 747), като по 18 180 дела (19 407 и 20 154) участието им е било задължително по закон, а по 1 614 дела (1 804 и 6 593) са участвали по преценка – поради важен държавен или обществен интерес. От тези данни могат да се направят следните изводи:

- ✓ наблюдава се известно намаление от 6,68% при общия брой на делата, по които са участвали прокурори от териториалните прокуратури;
- ✓ има незначително намаление с 6,32% при участието в административни дела, когато това е задължително по закон, което се дължи на относително по-малкия брой (със 7,21%) на касационните дела спрямо 2014 г.;
- ✓ налице е намаление с 10,52% при участието по преценка на прокурори⁷¹.

По обем най-голямо е било участието в административни дела на прокурорите от СГП и от ОП Варна, Пловдив, Бургас, Благоевград и В. Търново, а най-малко в ОП Силистра, Разград, Ямбол, Кърджали, Смолян, Търговище, Ловеч, Перник, Шумен, Сливен и Габрово.

1.3. Участие по закон в съдебни заседания по административни дела

През 2015 г. прокурорите от териториалните прокуратури са участвали по закон в съдебни заседания по 18 180 административни дела, както следва:

✓ Съгласно чл. 192 във вр. с чл. 191, ал. 2 АПК, участието на прокурорите в първоинстанционните дела на административните съдилища, относно оспорени подзаконовни *нормативни актове на общинските съвети*, е задължително. Прокуратурите са взели участие в съдебни заседания по 248 такива дела (155 и 195).

✓ Прокурорите са участвали и в други 1 270 първоинстанционни административни дела (1 371 и 1 310), като се касае главно за дела по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (*ЗОДОВ*).

Участието в първоинстанционни дела за оспорване на нормативни актове на общински съвети е значително увеличено - с около 60 %, в сравнение с предходната 2014 г., а по други първоинстанционни дела е намаляло със 7,37%.

✓ Участието в *касационните производства*, както и през предходните отчетни години, е най-значителната част (83,43%) от дейността на прокурорите от административните отдели на ОП. Те са участвали в 16 514 касационни административни дела (17 797 и 18 529), което представлява 90,84 % (91,70 % за 2014 г. и 91,94 % за 2013 г.) от всички участия в административни дела, задължителни по закон. Увеличение има при СГП (44,82%), ОП Габрово (6,27%) и Добрич (2,94%), а останалите прокуратури сочат намаление⁷².

⁷¹ Резултат от утвърденото със Заповед № ЛС-4496/13.10.2014 г. на главния прокурор Указание за участието на прокурорите в административни дела по преценка, когато това се налага от важен държавен или обществен интерес.

⁷² Най-голямо е при ОП Ямбол (47,77%), Разград (46,84%), Стара Загора (38,25%), София (37,77%), Бургас (37,29%), Смолян (35,77%), Видин (32,14%) и Кюстендил (31,56%).

Прокуратура	Брой участия по касационни дела		Увеличение/намаление в проценти
	2014 г.	2015 г.	
СГП	4 003	5 797	+ 44,82
ОП Габрово	271	288	+ 6,27
ОП Добрич	341	351	+ 2,94
ОП Перник	273	267	- 2,20
ОП Силистра	126	118	- 6,35
ОП-Сливен	301	281	- 6,64
ОП Варна	1 731	1 598	- 7,68
ОП Търговище	240	212	- 11,67
ОП Монтана	383	338	- 11,75
ОП Хасково	406	356	- 12,32
ОП Кърджали	163	142	- 12,88
ОП Пловдив	1 289	1 104	- 14,35
ОП Ловеч	320	267	- 16,56
ОП В.Търново	529	406	- 23,25
ОП Враца	370	275	- 25,68
ОП Плевен	469	348	- 25,80
ОП Благоевград	912	673	- 26,21
ОП Пазарджик	401	289	- 27,93
ОП Шумен	406	292	- 28,08
ОП Русе	437	310	- 29,06
ОП Кюстендил	469	321	- 31,56
ОП Видин	392	266	- 32,14
ОП Смолян	218	140	- 35,77
ОП Бургас	1 566	982	- 37,29
ОП София	691	430	- 37,77
ОП Стара Загора	685	423	- 38,25
ОП Разград	158	111	- 46,84
ОП Ямбол	247	129	- 47,77

✓ Прокурорите са взели участие, съгласно разпоредбите на чл. 236 във връзка с чл. 217, ал. 2 АПК и по 46 *частни административни производства* по насрочени за разглеждане в открито съдебно заседание частни жалби (48 и 76). Налице е незначително намаление с 4,17%. Най-голямо участие в такива производства отчитат ОП Кюстендил, Сливен, Видин, Стара Загора и Враца.

✓ Съгласно чл. 72, ал. 1 и чл. 73, ал. 1 ЗАНН, *предложенията за възобновяване на основание чл. 70 ЗАНН* на административнонаказателни производства, които се правят от окръжните прокурори, се разглеждат от административните съдилища. През 2015 г. прокурорите са участвали в 102 такива дела (36 и 44), като най-голямо е това участие в ОП София, Враца, Видин, Кюстендил и Сливен.

1.4. Участие по преценка в дела, представляващи важен държавен или обществен интерес и по лична преценка на прокурора⁷³

През 2015 г. прокурорите от териториалните прокуратури са участвали в съдебни заседания по 1 614 (1 804 и 6 593) административни дела по преценка, че това се налага от важен държавен или обществен интерес, както следва:

✓ Съгласно посоченото *Указание* на главния прокурор, те са участвали по преценка в съдебни заседания по 1 141 административни дела (при 1 442 за 2014 г. и 6 206 за 2013 г.). Налице е намаление с 20,87 % спрямо предходната година. Намаление има при

⁷³ Указание за участието на прокурорите в административни дела по преценка, когато това се налага от важен държавен или обществен интерес, утвърдено със Заповед ЛС-4496/13.10.2014 г. на главния прокурор.

почти всички окръжни прокуратури, като известно увеличение отчитат само ОП Бургас и Хасково.

Най-голямо по обем е било участието по административни дела, в СГП и в ОП Велико Търново, Бургас, Пловдив, Хасково и София. В докладите си окръжните прокуратури Видин, Габрово, Добрич, Кърджали, Монтана, Перник, Русе, Силистра, Смолян, Шумен и Ямбол не сочат участие по Указанието, а ОП Шумен и Ямбол не отчитат никакво участие в административни дела нито по Указанието, нито по лична преценка.

Участието на прокурорите по административни дела е било предимно по обжалвани данъчни ревизионни актове за задължения (ОП Велико Търново, Бургас, Варна, Пловдив и СГП), дела по жалби срещу административни актове по Закона за МВР, Закона за убежището и бежанците, Закона за опазване на околната среда, Закона за българските лични документи, Закона за водите, Закона за защитените територии, Закона за биологичното разнообразие и др.

✓ През 2015 г. прокурорите от страната са участвали *по лична преценка*, че това се налага от важен държавен или обществен интерес в 473 административни дела (362 и 387)⁷⁴. Увеличението с 30,66%, спрямо 2014 г., се дължи на проявената активност от прокурорите от СГП и от ОП Видин, Бургас, Велико Търново, Плевен, Русе, Перник, Разград, Враца, Добрич, Благоевград, Монтана, Пазарджик и Кърджали, както и от РП Елена.

В същото време ОП Варна, Пловдив, Стара Загора, Търговище, Хасково, Шумен и Ямбол не отчитат участие, въпреки значителния брой първоинстанционни административни дела, разгледани от съответните административни съдилища. С оглед повишаване активността на прокурорите в тези прокуратури за участие в административни дела по лична преценка, се налага създаването на съответна организация.

1.5. Подадени прокурорски актове до съда и резултати по тях

През 2015 г. прокурорите от териториалните прокуратури са подали до съдилищата следните актове.

✓ общо *101 протеста* срещу незаконосъобразни административни актове предимно на общински съвети, кметове и областни управители (52 и 78). Почти двойното увеличение се дължи на проявената активност от ОП Монтана, Габрово, Благоевград, Силистра, Враца, Пазарджик, Бургас, Варна, Разград, Пловдив, Хасково и Кърджали, както и районните прокуратури Пловдив, Лом, Монтана, Разлог, Севлиево, Сливен, Дряново и Стара Загора. От подадените протести 24 са срещу подзаконовни нормативни актове на общински съвети и 77 са срещу индивидуални административни актове по ЗМСМА, ЗДС и др. От общия брой подадени протести 69 са уважени, 13 са отхвърлени и по 19 производството не е приключило.

✓ атакували са с *15 касационни протеста* актове на съдилищата (при 22 за 2014 г. и 12 за 2013 г.), от които са били разгледани 6, като 3 са уважени, 3 са отхвърлени и по 9 протеста производството е висящо. Най-голяма активност са ОП Бургас, Враца, Благоевград, Плевен, Пазарджик, Варна и Сливен.

✓ *105 предложения за възобновяване* (при 36 за 2014 г. и 44 за 2013 г.), от които са разгледани 69, като 57 са уважени 12 не са уважени, а по 36 производството е висящо. Най-голяма по този показател е активността на ОП София, Враца, Бургас Хасково, Видин, Благоевград, Кюстендил и Сливен.

През 2015 г. окръжните прокурори са постановили 95 (при 102 за 2014 г. и 108 за 2013 г.) отказа за внасяне в съда на предложения за възобновяване по чл. 70 и следв. ЗАНН, от които 18 са обжалвани пред прокурор от апелативна прокуратура, и са били

⁷⁴ Това са предимно административни дела по Закона за гражданската регистрация, Закона за устройство на територията, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Изборния кодекс, Закона за администрацията, Закона за МВР и Закона за държавния служител.

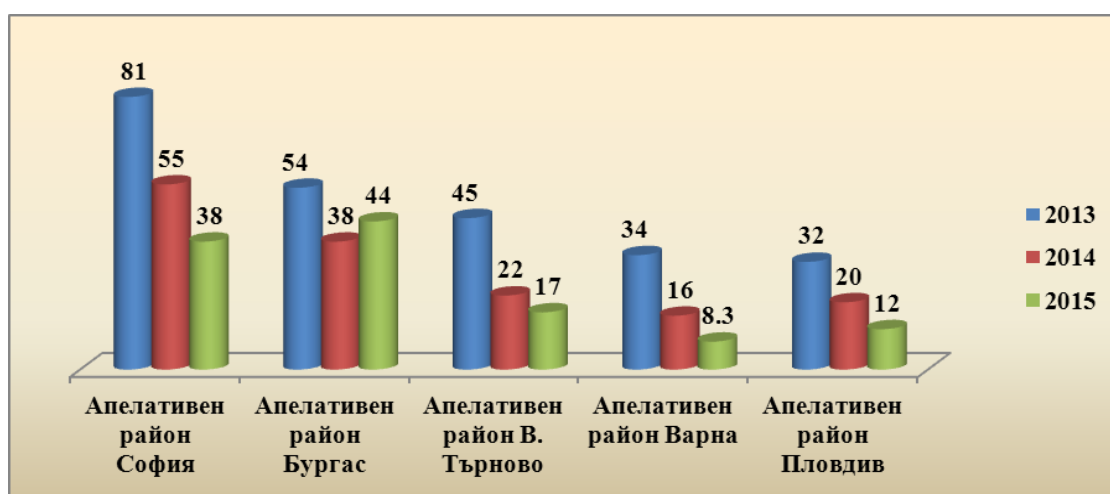
потвърдени. В 17 случая постановленията на апелативните прокуратури са били потвърдени и само едно постановление е отменено.

2. Дейност на апелативните, окръжните и районните прокуратури по надзора за законност

2.1. Кадрово обезпечаване и натовареност на прокурорите

Дейността по надзора за законност на всички нива на териториалните прокуратури е кадрово обезпечена. По статистически показатели, нивото на натовареността на прокурорите на всички нива в териториалните прокуратури през 2015 г., с изключение на апелативния район Бургас, бележи спад в сравнение с предходните отчетни периоди.

През 2015 г. прокурорите са работили по общо 6 687 преписки, при 8 524 преписки за 2014 г. и 12 262 преписки за 2013 г. Тези данни сочат, че работата по надзора за законност общо за апелативните, окръжните и районните прокуратури през 2015 г. е намаляла с 21,55% в сравнение с 2014 г. и с 45,47% в сравнение с 2013 г.⁷⁵



Фиг. 71. Средна натовареност на прокурор по надзора за законност по апелативни райони

През отчетния период най-високи показатели за натовареност по общ брой на образуваните преписки по надзора за законност отчитат: АП София – 3 026 преписки, следвани от АП Бургас – 1 263, АП Велико Търново – 1 055, АП Пловдив – 913 и АП Варна – 430 преписки.

Най-натоварените окръжни прокуратури са ОП Бургас, Ямбол и Благоевград с отчетени съответно по 277, 252 и 178 преписки по надзора за законност. Най-слабо натоварените окръжни прокуратури са ОП Търговище, Разград и Пловдив с отчетени по 11, 13 и 17 преписки.

Районните прокуратури с най-голям брой образувани преписки по надзора са РП Бяла Слатина, Бургас и Козлодуй съответно с по 233, 188 и 187 преписки. РП Каварна, Ардино и Свиленград отчитат само по 3, 4 и 4 преписки.

⁷⁵ Причината за този значителен спад за окръжните и районните прокуратури е разликата в начина на отчитане на преписките по надзора за законност през настоящия и предходните отчетни периоди. През предходните периоди голяма част от окръжните и районните прокуратури отчитат като отделни преписки всички изпратени им за сведение от общинските съвети и областните управители административни актове (заповеди, решения), дори и актове за държавна собственост и договори. В тази насока е дадено указание, изпращаните от областните управители и общинските съвети актове да бъдат завеждани и отчитани от съответната прокуратура като отделни преписки само в случаите, в които се извършва проверка за тяхната законосъобразност и е налице надлежно мотивирано произнасяне. В случаите, в които не се извършва проверка на съответните административни актове, същите се завеждат в прокуратурата под един номер за текущата година.

По показател средна натовареност на прокурор най-натоварените прокуратури са отново ОП Ямбол, Бургас и Благоевград с отчетени съответно по 126, 92 и 89 преписки. Най-слабо натоварените прокуратури са ОП Пловдив, Шумен и Варна с отчетени съответно по 2, 6 и 6 преписки.

По същия показател най-натоварените районни прокуратури са РП Бяла Слатина, Ботевград и Пещера с отчетени съответно по 233, 147 и 136 преписки. РП Свиленград, Ардино, Раднево и Кюстендил отчитат по 2 преписки.

2.2. Организация на работата по надзора за законност, обем и основни области, в които е осъществяван надзорът за законност през 2015 г.

Както през предходните години, така и през 2015 г. дейността на териториалните прокуратури по надзора за законност е насочена главно към изпълнение на плановите задачи. В годишните планове за дейността по надзора за законност на апелативните, окръжните и районните прокуратури са включени всички задачи, предвидени в годишния план на отдел „Надзор за законност“ (НЗ) във ВАП. По собствена инициатива голяма част от прокуратурите са включили и задачи, обусловени от конкретни проблеми и специфики на съответните райони.

Дейността по надзора включва и изпълнението на извънпланови задачи по възложени от ВАП проверки, както и извършване на проверки по сигнали на граждани и такива след самосезиране. Положени са усилия прокурорите целогодишно да следят и завеждат, като преписки, всички сигнали в средствата за масова информация, съдържащи данни за допуснати закононарушения или издадени незаконосъобразни административни актове. В тази връзка положителен опит има административният отдел в ОП Бургас.

Основните области, към които е насочен надзорът за законност, касаят дейността и издадени административни актове на местните органи на власт и управление – областни управители, общински съвети, кметове на общини и кметства; дейността на териториални структури на контролни органи; издадени и действащи подзаконови нормативни актове на общинските съвети.

Дейността на апелативните прокуратури основно се изразява в обобщаване и систематизиране на информацията, събрана при реализирането на проверки от районните и окръжните прокуратури, както и в осъществяването на инстанционен контрол в случаите на подадени сигнали и жалби срещу актове на окръжните прокуратури. От АП са извършвани и ревизии по места на дейността по надзора в определени районни и окръжни прокуратури, съгласно плана на ВАП.

2.3. Анализ на резултатите от дейността по надзора за законност, в сравнение с предходните две години

Дейност на прокурорите по надзора за законност общо за ПРБ

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	12 262	8 524	6 687
Общ брой извършени проверки	11 855	11 484	7 683
Общ брой предложения за образуване досъдебни производства	-	197	69
Общ брой на установените закононарушения	3 067	1 200	1 735
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	149 368	78 158	55 547
Общ брой подадени и разгледани предложения	511	866	873
Разгледани протести	113	83	169
Брой неприключени преписки	274	211	368

Сравнявайки статистическите данни, броят на образуваните преписки по надзора за законност общо за апелативните, окръжните и районните прокуратури през 2015 г. бележи значителен спад, в сравнение с предходните отчетни периоди – с 21,55% в сравнение с

2014 г. и с 45,47% в сравнение с 2013 г. Причината е посочена в т.2.1. от настоящия доклад. От общия брой 6 687 преписки – 5 461 са по инициатива на прокурора или 81,67%, а 1 226 са по искане на граждани и организации или 18,33%.

Общият брой на проверените административни актове също бележи значителен спад – с 28,93% в сравнение с 2014 г. и с 62,81% в сравнение с 2013 г. Причината е поставеното от ВАП изискване да се отчетат единствено проверените административни актове – индивидуални, общи, нормативни, но не и вътрешноведомствените и други организационни актове, които не подлежат на контрол за законосъобразност от прокуратурата, каквато практика съществува до 2014 г. в значителна част от териториалните прокуратури.

Броят на извършените проверки е намалял с 33,1% спрямо 2014 г. и с 35,19% спрямо 2013 г. Териториалните прокуратури са използвали всички способи, предвидени в чл. 145, ал. 1, т. 1–3 ЗСВ⁷⁶, видно от следващата графика.



Фиг. 72. Проверки

Броят на предложенията по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ се е увеличил с 0,8% в сравнение с 2014 г. и със 70,8% в сравнение с 2013 г. Уважените предложения са 737, а неуважените 23. Останалите 113 не са разгледани към края на отчетния период.

Подадените протести също значително са се увеличили – с 103,6% в сравнение с 2014 г. и 49,6% в сравнение с 2013 г. От разгледаните протести 82 са уважени, 12 не са уважени. Останалите 75 са висящи в края на отчетния период.



Фиг. 73. Съотношение на изготвените предложения и подадените протести от районните и окръжните прокуратури

⁷⁶ От извършените проверки през 2015 г. – общо 7 683, най-много са тези по способа на чл. 145, ал. 1, т. 1 – 5 596 проверки за законност – 72,8%. Личните проверки през отчетната година по реда на чл. 145, ал. 1, т. 2 ЗСВ са 933 или 12,1% от общия брой. Възлагателните проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ са 1 154 или 15,0% от общия брой.

**Дейност на прокурорите по надзора за законност
от Апелативния район Бургас**

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	1 396	1 030	1 263
Общ брой извършени проверки	967	654	638
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	-	11	11
Общ брой на установените закононарушения	294	201	438
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	49 558	5 899	9 005
Общ брой подадени и разгледани предложения	48	150	159
Разгледани протести	32	11	46
Брой неприключени преписки	31	15	69

Сравнявайки статистическите данни, през настоящия отчетен период за Апелативния район Бургас се констатира увеличение на образуваните преписки с 22,6% спрямо 2014 г. и намаление с 10,53% спрямо 2013 г.

От общия брой 1 263 преписки – 1 155 са по инициатива на прокурора или 91,45%, а 108 са по искане на граждани и организации или 8,55%.

Общият брой проверени актове е 9 005, при 5 899 за 2014 г. и 49 558 за 2013 г. Увеличението в сравнение с 2014 г. е 52,62%. Намалението в сравнение с 2013 г. е над 5 пъти.

В сравнение с 2014 г., увеличението на предложенията по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ е с 6%, а в сравнение с 2013 г. – с 231,25% – общият брой на предложенията е 159 при 150 за 2014 г. и 48 за 2013 г. Уважените предложения са 114, а неуважените 5. Останалите 24 не са разгледани.

По отношение на подадените протести се наблюдава значително увеличение – с 318% в сравнение с 2014 г. и 43,75% в сравнение с 2013 г. – подадените протести през 2015 г. са 46 при 11 за 2014 г. и 32 за 2013 г. От разгледаните протести за целия апелативен район 23 са уважени и само един не е уважен. Останалите 22 са висящи в края на отчетния период.

**Дейност на прокурорите по надзора за законност
от Апелативния район Варна**

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	1 587	827	430
Общ брой извършени проверки	978	556	488
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	-	17	10
Общ брой на установените закононарушения	762	210	166
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	14 104	7 580	6 494
Общ брой подадени и разгледани предложения	44	185	138
Разгледани протести	5	5	24
Брой неприключени преписки	30	28	28

През настоящия отчетен период за Апелативния район Варна има значителен спад на образуваните преписки по надзора – с 48% спрямо 2014 г. От общия брой 430 преписки – 315 са по инициатива на прокурора, а 115 са по искане на граждани и организации.

Общият брой на проверените административни актове също е намалял – 6 494, при 7 580 за 2014 г. и 14 104 за 2013 г. Намалението в сравнение с 2013 г. е над 50%, а спрямо 2014 г. – с 14%.

Броят на предложенията по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в сравнение с 2014 г. бележи спад с 25,4%. От изготвените общо 138 предложения 120 са уважени, само едно не е уважено и 17 не са били разгледани към края на отчетния период.

По отношение на подадените протести статистическите данни сочат увеличение почти пет пъти, в сравнение с предходните два периода. От разгледаните общо 24 протеста за целия апелативен район 20 са уважени, един не е уважен и 3 са висящи.

**Дейност на прокурорите по надзора за законност
от Апелативния район Велико Търново**

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	2 041	1 165	1 055
Общ брой извършени проверки	941	889	764
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	-	52	23
Общ брой на установените закононарушения	830	212	208
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	14 061	7 388	7 418
Общ брой подадени и разгледани предложения	56	77	147
Разгледани протести	10	12	17
Брой неприключени преписки	55	37	59

За Апелативния район Велико Търново също се констатира спад на образуваните преписки по надзора за законност – с 9,4% спрямо 2014 г. и с 48,3% спрямо 2013 г. От общия брой 1 055 преписки – 839 са образувани по инициатива на прокурора, а 216 – по искане на граждани и организации.

Проверените административни актове са увеличили незначително своя ръст – с 0,4% спрямо 2014 г., при значителен спад спрямо 2013 г. – с 47,2%.

Ръстът на предложенията по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в сравнение с 2014 г. бележи увеличение с 90,9%, а в сравнение с 2013 г. – с 162,5%. От изготвените общо 147 предложения 125 са уважени, 6 не са уважени, а 16 не са били разгледани към края на отчетния период.

По отношение на подадените протести статистическите данни сочат също увеличение – с 41,7% в сравнение с 2014 г. и със 70% в сравнение с 2013 г. От разгледаните общо 17 протеста за целия апелативен район 6 са уважени, един не е уважен и 10 са висящи.

**Дейност на прокурорите по надзора за законност
от Апелативния район Пловдив**

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	1 707	1 408	913
Общ брой извършени проверки	1 295	1 007	936
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	-	65	0
Общ брой на установените закононарушения	431	280	418
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	19 414	15 397	9 062
Общ брой подадени и разгледани предложения	128	153	123
Разгледани протести	27	17	34
Брой неприключени преписки	27	12	36

За Апелативния район Пловдив отново се констатира значителен спад на образуваните преписки по надзора за законност – с 35,2% спрямо 2014 г. и с 46,5% спрямо 2013 г. От общия брой 913 преписки – 730 са образувани по инициатива на прокурора, а 183 – по искане на граждани и организации.

Проверените административни актове също са по-малко. Броят им бележи спад с 41,1% спрямо 2014 г. и с 53,3% спрямо 2013 г.

Броят на предложенията по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в сравнение с 2014 г. също бележи спад с 19,6% и с 3,9% в сравнение с 2013 г. От изготвените общо 123

предложения 101 са уважени, 3 не са уважени, а 19 не са били разгледани към края на отчетния период.

По отношение на подадените протести статистическите данни сочат значително увеличение – със 100% в сравнение с 2014 г. и с 25,9% в сравнение с 2013 г. От разгледаните общо 34 протеста за целия апелативен район 11 са уважени, един не е уважен и 22 са висящи.

Дейност на прокурорите по надзора за законност от Апелативния район София

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	5 531	4 094	3 026
Общ брой извършени проверки	7 674	8 378	4 857
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	-	52	25
Общ брой на установените закононарушения	750	297	505
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	52 231	41 894	23 568
Общ брой подадени и разгледани предложения	235	301	306
Разгледани протести	39	38	48
Брой неприключени преписки	131	119	176

За Апелативния район София за пореден път се констатира спад на образуваните преписки по надзора – с 26,1% спрямо 2014 г. и с 45,3% спрямо 2013 г. От общия брой 3 026 преписки – 2 422 са образувани по инициатива на прокурора, а 604 – по искане на граждани и организации.

Проверените административни актове също са по-малко. Броят им бележи спад с 43,7% спрямо 2014 г. и с 54,9% спрямо 2013 г.

Броят на предложенията по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в сравнение с 2014 г. е увеличен незначително – с 1,7%, увеличението в сравнение с 2013 г. е с 30,2%. От изготвените общо 306 предложения 277 са уважени, 8 не са уважени и 21 не са били разгледани към края на отчетния период.

По отношение на подадените протести статистическите данни сочат увеличение с 26,3% в сравнение с двата предходни периода. От разгледаните общо 48 протеста за целия апелативен район 22 са уважени, 8 не са уважени и 18 са висящи.

2.4. Взаимодействие със специализираните контролни органи

Като основна форма на взаимодействие с контролните органи, териториалните прокуратури традиционно отчитат възлагателните проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ.

Според повечето териториални прокуратури, специализираните контролни органи не са особено активни при установяването и санкционирането на закононарушенията. За преодоляване на тази пасивност и с оглед постигане на оптимални резултати за преустановяване на закононарушенията и превенция на същите в дългосрочен план, е отчетена необходимост, взаимодействието с всички контролни органи да се задълбочава, като системно им се възлагат проверки в рамките на предоставените им законови правомощия и прокурорите осъществяват системно надзор за законност на контролно-санкционната им дейност. Следва да се отчете положителният ефект на практиката, прокурорите да изискват във всички случаи обратна информация за изпълнението на отправените предложения по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ.

В докладите си териториалните прокуратури не отчитат проблеми при взаимодействието си с различните контролни органи. Като изключение е посочен фактът, че част от контролните органи нямат структурни звена във всеки областен център и териториалният им обхват често е различен от този на прокуратурите, което поражда затруднение единствено от организационно естество при реализирането на проверки от някои околните прокуратури.

2.5. Проблеми в работата по надзора за законност (НЗ)

Проблемите при осъществяване на НЗ се свеждат до невъзможност за профилиране на работещите по надзора прокурори от някои районни прокуратури. Изтъква се, че поради натовареността им с работата по наказателни преписки и дела, запознаването на прокурорите детайлно с обширната нормативна база е затруднено. Това от своя страна неминуемо е причина както за липсата на активност в дейността, така и за необоснованост на прокурорските актове по надзора за законност.

Предложенията с цел преодоляване на проблемите са свързани главно с провеждане на обучения. Предлагат се теми, свързани с управление, стопанисване и разпореждане с държавно и общинско имущество, възлагане на обществени поръчки.

2.6. Примери за планирани и осъществени проверки за законност – ефективност на проверките, чрез различните способности за извършването им

Организацията на работа по надзора за законност се характеризира с плановост на проверките. На всички нива в териториалните прокуратури са изготвени подробни планове за работата по надзора, като са съобразени както поставените от отдел НЗ във ВАП задачи, така и специфичните, повтарящи се проблеми за съответния район.

Извършените проверки са в различни области и направления, основните от които са дейността и актовете на местните органи на власт и управление, издадените и действащи подзаконовни нормативни актове на общинските съвети, дейността и актовете на специализираните контролни органи.

Проверките са реализирани чрез способите на чл. 145, ал. 1, т. 1–3 ЗСВ, като най-често използваният способ е чрез изискване на информация от съответните органи, следван от способа за извършване на проверки чрез възлагане на компетентните контролни органи и на последно място, но не по важност, е извършването на лични проверки на дейността и актовете на съответните органи.

Типични примери за осъществени проверки по надзора са:

- ✓ проверка за законосъобразност на общинските наредби за регулиране на обществения ред;
- ✓ проверка в общините относно изпълнението на закономото изискване, всяка община, на основание чл. 225а, ал. 3 ЗУТ, да приеме наредба за реда, по който се изпълняват принудително заповедите за премахване на незаконни строежи;
- ✓ контролна проверка за законосъобразност на наредбите на общинските съвети, издадени на основание чл. 1, ал. 2 и чл. 9 ЗМДТ;
- ✓ проверка за законосъобразност на дейността и актовете на местните комисии по ЗБППМН;
- ✓ проверка за законосъобразност на дейността и актовете на кметовете на общини и общински съвети по прилагане на ЗОС и наредбата по чл. 8, ал. 2 ЗОС относно управление на имоти, общинска собственост;
- ✓ проверка за законосъобразност на дейността и актовете на държавните горски и ловни стопанства по ЗГ и ЗАНН;
- ✓ проверка за законосъобразност на дейността и актовете на ТП на НОИ по прилагане на чл. 349 и сл. КСО;
- ✓ проверка за законосъобразност на дейността и актовете на Регионалните здравни инспекции по чл. 19 и чл. 38 ЗЗ;
- ✓ контролна проверка за законосъобразност на дейността на басейновите дирекции, областните управители и кметовете по Закона за водите и Закона за защита при бедствия;
- ✓ контролна проверка за законосъобразност на актовете на местните органи на власт и управление и РИО към МОН по чл. 36, ал. 1, т. 1 ЗНП и реализиране на административнонаказателната отговорност по чл. 47 и чл. 48 ЗНП;

✓ възлагателна контролна проверка относно спазване на изискванията на чл. 286 ЗЕС при изграждане на електронни съобщителни мрежи и съоръжения, представляващи строежи IV и V категория по ЗУТ;

✓ възлагателна контролна проверка на ОД на МВР и РУП относно спазване на изискванията на ЗОБВВПИ и подзаконовите нормативни актове за издадените разрешителни за държане и ползване на огнестрелни оръжия и боеприпаси от юридически лица и граждани.

Пример за ефективност на реализираните от районните прокуратури проверки е проверката за законосъобразност на общинските наредби за регулиране на обществения ред. До края на 2015 г. са внесени 75 протеста в административните съдилища с искане за отмяна на незаконосъобразни разпоредби на общински наредби и са изготвени 201 предложения до местните органи на властта за отстраняване на закононарушения.

При проверката относно изпълнението на законовото изискване всяка община да приеме на основание чл. 225а, ал. 3 ЗУТ наредба за реда, по който се изпълняват принудително заповедите за премахване на незаконни строежи, е установено, че в 98 общини не са приети такива наредби. Прокурорите са изготвили предложения по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ до кметовете и общинските съвети на посочените 98 общини с оглед приемането на наредбите по чл. 225а, ал. 3 ЗУТ. Във връзка с конкретните данни за неизпълнение на законовото изискване по ЗУТ, през 2016 г. е планирано извършването на контролна проверка от съответните окръжни прокуратури.

В резултат от контролната проверка в общините, в които са били констатирани нарушения на законовите изисквания при изграждане на кабелни електронни съобщителни мрежи и изготвените предложения на основание чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ от съответните прокуратури до органите, упражняващи контрол по строителството, са премахнати 178 незаконно изградени съобщителни мрежи и са издадени 212 заповеди на основание чл. 225а, ал. 1 ЗУТ за премахване на мрежи, които са изградени без строителни книжа.

В хода на контролната проверка на територията на цялата страна по спазването на разпоредбите на Закона за водите и Закона за защита при бедствия, отново са констатирани нарушения, поради което са отправени от съответните прокуратури 50 предложения по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ. Резултатът е – съставени 104 акта за установяване на административни нарушения и издадени 69 наказателни постановления.

II. ДЕЙНОСТ НА ВЪРХОВНАТА АДМИНИСТРАТИВНА ПРОКУРАТУРА ПО АДМИНИСТРАТИВНОСЪДЕБНИЯ НАДЗОР И НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТ

1. Дейност на отдел „Административносъдебен“ (АСН) във ВАП

1.1. Кадрово обезпечаване и натовареност на прокурорите в отдел АСН

В началото на 2015 г., поради навършване на необходимата възраст (чл. 165, ал. 1, т. 1 от ЗСВ) са пенсионирани трима прокурори от отдела. Редукцията на магистратския състав създава сериозни затруднения, особено през м. февруари, при подготовката на участието в съдебните заседания по административни дела на ВАС. Това налага временно попълване на състава на отдела чрез командироване на прокурори и обявяване на конкурс от ВСС за свободните щатни бройки.

Дейността по административносъдебния надзор се осъществява от 28 (27,9) прокурори⁷⁷, като към края на годината в отдела работят и трима командировани прокурори.

Въпреки наличието на тези затруднения от кадрово естество, следва да се отбележи, че благодарение на създадената организация и проявената отговорност и

⁷⁷ През м. I и VI – 27 прокурори, през м. II – 25 прокурори, през м. III–V – 28 прокурори и през м. IX–XII – 29 прокурори.

дисциплинираност от прокурорите не е допуснато неизпълнение на задълженията по осъществяването на административносъдебния надзор.

Данните относно участието, средната годишна натовареност и средната месечна натовареност на прокурорите от отдел „Административносъдебен надзор” във ВАП в съдебните заседания на съставите на Върховния административен съд през 2015 г., 2014 г. и 2013 г. са посочени обобщено в следната таблица.

**Участие на прокурорите от отдел АСН във ВАП
в съдебните заседания на ВАС през 2013 – 2015 г.⁷⁸**

година	реално участвали прокурори	съдебни заседания	адм. дела	средна <u>годишна</u> натовареност на прокурор		средна <u>месечна</u> натовареност на прокурор	
				съд. заседания	адм. дела	съд. заседания	адм. дела
2015	28	906	7 642	32,36	272,93	3,24	27,29
2014	27	914	9 204	33,85	340,89	3,38	34,09
2013	27	917	10 375	34	384,26	3,4	38,43

От посочените данни може да се направи изводът, че през 2015 г., е налице намаление (16,97%) на общия брой на насрочените административни дела с участие на прокурор при почти същия брой на съдебните заседания, което обуславя и намалението на средната годишна натовареност на прокурорите при броя на административните дела, в сравнение с данните за 2014 г. Това намаление през 2015 г. при броя на участието по административни дела е обективно обусловено от броя на насрочваните от ВАС съдебни заседания по съответните дела.

Тази констатация важи и за данните относно средната месечна натовареност на прокурор от отдел АСН за времето, през което са заседавали съставите на ВАС, без съдебната ваканция, от които се вижда, че при почти същия брой участия в съдебни заседания е налице намаление в броя на административни дела в едно заседание с 16,47%.

Данните обосновават констатираната и през предходните две години обективно обусловена тенденция за известно намаление на общия брой на насрочените административни дела с участие на прокурор, при почти еднакъв брой на съдебните заседания, което води и до намаление при средната натовареност на прокурорите по този показател, в сравнение с данните за 2014 г. и 2013 г.

При обективната оценка на тежестта на съществуващото през 2015 г. натоварване, следва да се има предвид обстоятелството, че във ВАС са заседавали 27 тричленни и 8 петчленни състава, което обуславя наличието при пълен работен месец на 116 насрочени открити съдебни заседания. Обезпечаване на участието в тези заседания е възможно, само ако всички прокурори от отдела участват в по четири съдебни заседания.

Относно тенденциите за натоварването в работата на отдела през 2016 г., от съществено значение ще бъдат времето и начинът на обособяването на съставите в създадената във ВАС трета колегия и свързаното с тях евентуално увеличение на числения състав на съдиите във ВАС, както и предстоящото пенсиониране на един прокурор през второто шестмесечие на годината.

⁷⁸ *Забележка:* 1. През цялата 2015 г. във ВАС са заседавали 27 тричленни и 8 петчленни състава.
2. През първото шестмесечие на 2014 г. са заседавали 26 тричленни и 8 петчленни състава, а от м. 09 до м. 12. - 27 тричленни и 8 петчленни състава.
3. През първото и второто шестмесечие на 2013 г. са заседавали съответно 26 и 25 тричленни и 8 петчленни състава.

1.2. Състояние и организация на дейността по административносъдебния надзор

Дейността на прокурорите от отдел „Административносъдебен надзор” във ВАП през 2015 г. е насочена към осигуряването на качествено и срочно изпълнение на възложените на Прокуратурата функции с чл. 127, т. 5 и 6 КРБ относно надзора за спазване на законността в съдебно производство по административни дела пред ВАС, както и към оказването на методическа помощ на прокурорите от териториалните прокуратури.

С оглед направените констатации в Доклада за проведения функционален анализ на структурата, процедурите и организацията на Прокуратурата на Република България за периода 2007–2012 г., че структурата на отдела съответства на основното направление на дейността му по осъществяването на надзор в съдебната фаза на административния процес и че кадровият му състав обезпечава процесуалното представителство на прокуратурата по делата във ВАС, през 2015 г. не са извършени промени в структурата и организацията на работата на отдела⁷⁹.

Следва да се отбележи, че така създадената структура и организация на работа в отдела реално осигурява възможност на прокурорите да осъществяват дейността по административносъдебния надзор за точното и еднакво прилагане на законите в съдебно-административното производство, за да бъдат гарантирани защитата на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица.

1.3. Проблеми при прилагането на законовата и подзаконовата нормативна уредба и предложения за законодателни промени

Наличието на неточна или непълна формулировка на правните норми, липсата на дефиниране на използвани за нуждите на съответния нормативен акт понятия и наличието на остаряла правна уредба на някои институти създават проблеми при прилагането на законите и другите подзаконови нормативни актове.

Отдел „Административносъдебен надзор” е сезирал главния прокурор през 2015 г., с оглед упражняване на правомощията му по чл. 125 ЗСВ, в 4 случая на констатирана противоречива съдебна практика на състави на ВАС.

Като проблем по приложението на закона, който продължава да създава значителни затруднения в практиката, в шести пореден годишен доклад следва да бъде посочена остарялата уредба в чл. 70–73 ЗАНН на института на възобновяване на административнонаказателните производства.

Друга проблемна норма е разпоредбата на чл. 143 АПК, с оглед задължителността на Тълкувателно решение № 4/16.07.2009 г. на ВАС (т.2), относно дължимост на разноските и таксите при участие на прокурора в административния процес. Даденото различно тълкуване от ВАС, според нас, не съответства на волята на законодателя и еднаквото му виждане по отношение на правното положение на прокурора в гражданския и в административния процес, определено в КРБ, ГПК и АПК.

Конкретните законодателни предложения са посочени в Раздел I. т. 2.2.

През 2015 г. са установени проблеми по прилагането на закона, свързани с противоречивата практика на ВАС и административните съдилища относно: приложимостта на разпоредбите на чл. 122–124 ДОПК за установяване дължимост на задължителни осигурителни вноски за периоди преди създаването на чл. 124а ДОПК (ДВ, бр. 14/2011 г., в сила от 15.02.2011 г.); правния характер на срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ (ДВ, бр. 82/2012 г., в сила от 26.11.2012 г.); извършените служебни корекции от органите по приходите по реда на чл. 106, ал. 1 във вр. с чл. 105 и чл. 103 ДОПК и за компетентния орган по изпълнението на влезлите в сила заповеди на органите на ДНСК за премахване на незаконни строежи или части от тях от четвърта до шеста категория, когато производствата по чл. 225 ЗУТ са започнали до влизането в сила на ЗИД на ЗУТ (ДВ, бр. 82/2012 г., в сила от 26.11.2012 г.), с

⁷⁹ Заповед № ЛС-3415/15.11.2013 г. на главния прокурор.

оглед §126 от ПЗР на закона, като този проблем намира законодателно разрешение едва в края на годината с §54 от ПЗР на ЗИД на ЗУТ (ДВ, бр. 101/2015 г.).

1.4. Дейност на отдел „Административносъдебен надзор” във ВАП по административносъдебния надзор за законност на административните актове

1.4.1. Участие по закон в съдебни заседания по административни дела

През 2015 г. прокурорите от отдел „Административносъдебен надзор“ са участвали *по закон* в съдебни заседания общо по 7 549 административни дела (при 9 036 за 2014 г. и 10 221 за 2013 г.). Продължава констатираната и през миналата година тенденция за намаление при този вид участие на прокурора (с 16,45% спрямо 2014 г.). То се дължи главно на намаляване броя на насрочените в съдебните заседания административни дела, както и на обстоятелството, че след изменението на чл. 160, ал. 2 АПК (Изм. - ДВ, бр. 39 от 2011 г.) частните жалби се разглеждат по принцип в закрито съдебно заседание.

✓ Съгласно изричната разпоредба на чл. 192 АПК, прокурорите от отдела са участвали задължително по закон през 2015 г. по 71 дела (вкл. и по отложени) за атакувани *подзаконовни нормативни административни актове* (при 72 за 2014 г. и 64 за 2013 г.). Налице е устойчивост на участието по този вид дела, което е обусловено обективно от броя на насрочените във ВАС административни дела по постъпили жалби срещу такива нормативни актове. Следва да се посочи, че подготовката на прокурорите за участие по този вид дела отнема значително повече време в сравнение с другите дела, с оглед спецификата на материята, която налага допълнителни справки, свързани с практиката на Конституционния съд, с посочени от страните актове на органите на Европейския съюз и с решенията на ВАС по дела за други подобни нормативни актове.

✓ Съгласно указанията, дадени с Тълкувателно решение № 7/2010 г. на ОС на колегиите във ВАС, през 2015 г. прокурорите от отдела са участвали *по закон в други* 16 първоинстанционни административни дела по чл. 1 от ЗОДОВ (при 29 за 2014 г. и 22 за 2013 г.). Констатираното намаление с 44,82%, при този вид участие по закон на прокурорите от отдела, в сравнение с предходната година, също е обективно обусловено от постъплението във ВАС на такива дела.

✓ Участието в *касационните производства* пред ВАС, което е задължително, съгласно изричната разпоредба на чл. 217, ал. 2 АПК, и през 2015 г. е основна дейност на прокурорите от отдела. През 2015 г. те са участвали общо в 7 456 касационни административни дела на тричленни и петчленни състави на ВАС (при 8 926 за 2014 г. и 10 110 за 2013 г.). Данните сочат тенденция за намаление на този вид участие с 16,47% през 2015 г., с 11,71% през 2014 г. и с 1,64% през 2013 г. Това намаление е обективно обусловено от броя на насрочените в съдебните заседания на ВАС касационни дела.

Следва да се отбележи, че през последните три години е налице устойчивост при относителния дял на участието по тези дела, което представлява 98,77 % (при 98,78 % за 2014 г. и 98,91 % за 2013 г.) спрямо това по всички административни дела, по които прокурор задължително участва по закон. Насочването с АПК на усилията на прокурорите към осъществяването на административносъдебния надзор главно в касационните производства осигурява възможност за по-добра подготовка за съдебните заседания и по-голяма ефективност при упражняване на надзора.

✓ Прокурорите от отдел „Административносъдебен надзор”, съгласно разпоредбите на чл. 236 във връзка с чл. 217, ал. 2 АПК, през 2015 г. са взели участие и по 6 *частни административни производства* по насрочени за разглеждане в открито съдебно заседание частни жалби (при 9 за 2014 г. и 25 за 2013 г.). Намалението с 33,33% на участието по тези дела се дължи на обективни причини, тъй като след изменението на чл. 160, ал. 2 АПК частните жалби и в случаите по чл. 159 т. 4 и 5 АПК вече се разглеждат по принцип в закрито съдебно заседание.

1.4.2. Участие по преценка в дела, представляващи важен държавен или обществен интерес и по лична преценка на прокурора

Прокурорите от отдел „Административносъдебен надзор“ са участвали през 2015 г. по преценка в общо 93 административни дела, представляващи важен държавен или обществен интерес, срещу 168 за 2014 г. и 154 за 2013 г. Налице е намаление с 44,64% при този вид участие на прокурорите от отдела спрямо предходната година, което се дължи на оптимизиране на участието на прокурорите в съдебно-административни производства по преценка (чл. 16, ал. 1, т. 3 АПК) и съсредоточаването им към делата с действително най-значим важен държавен и обществен интерес⁸⁰.

✓ В изпълнение на посоченото Указание на главния прокурор, през 2015 г., прокурорите от отдел „Административносъдебен надзор“ са участвали по 84 административни дела на ВАС (при съответно 161 и 147 дела за 2014 г. и 2013 г.), главно по Закона за опазване на околната среда, Закона за съдебната власт, Закона за защита на конкуренцията и др. Намалението в сравнение с 2014 г. е с 47,83%.

✓ Прокурорите от отдела са участвали през 2015 г. по лична преценка и в 9 административни дела (при 7 дела за 2014 г. и 7 за 2013 г.), предимно по Закона за защита на конкуренцията и Закона за достъп до обществена информация. Независимо, че този вид участие е в пряка зависимост от обема и равномерността на натоварването на прокурорите при подготовката за участие по административни дела и кадровата обезпеченост на отдела, следва да се отбележи увеличението с 22,22%, което се дължи на проявената активност от прокурорите в отдела.

1.4.3. Подадени прокурорски актове до съда и резултати по тях

С оглед важността на *тълкувателна дейност от ВАС* за осигуряване равенството на гражданите пред закона в административното производство и премахването и ограничаването на предпоставките за корупционни практики, дейността на отдел „Административносъдебен надзор“ във ВАП през 2015 г. е насочена към своевременното установяване на противоречива или неправилна съдебна практика. Полезни в тази насока се оказват въведенният начин на месечно отчитане на работата по надзора, проявената активност от прокурорите в отдела и дейността на прокурорските помощници по възложените им задачи за издирване на противоречиви съдебни решения на съставите на ВАС.

През 2015 г. главният прокурор е отправил 4 искания (при съответно 4 за 2014 г. и 2 за 2013 г.) до ОСК във ВАС за издаване на тълкувателни решения поради наличие на противоречива съдебна практика относно: приложимостта на разпоредбите на чл. 122–124 ДОПК за установяване дължимост на задължителни осигурителни вноски за периоди преди създаването на чл. 124а ДОПК (ДВ, бр. 14/2011 г., в сила от 15.02.2011 г.); правният характер на срока по чл. 216, ал. 7 ЗУТ (ДВ, бр. 82/2012 г., в сила от 26.11.2012 г.); извършените служебни корекции от органите по приходите по реда на чл. 106, ал. 1 във вр. с чл. 105 и чл. 103 ДОПК и за компетентния орган по изпълнението на влезлите в сила заповеди на органите на ДНСК за премахване на незаконни строежи или части от тях от четвърта до шеста категория, когато производствата по чл. 225 ЗУТ са започнали до влизането в сила на ЗИД на ЗУТ (ДВ, бр. 82/2012 г., в сила от 26.11.2012 г.), с оглед §126 от ПЗР на закона.

Дейността на прокурорите от отдел АСН за установяване на противоречива практика в актовете на административните съдилища и на ВАС е обусловена от обективното проявяване на такава практика и е в зависимост от кадровото обезпечаване на отдела и от степента на натоварване на прокурорите.

През 2015 г. в работни групи прокурорите в отдел АСН са изготвили и 8 становища (за 2014 г. и за 2013 г. – по 7) до заместника на главния прокурор при ВАП във връзка с

⁸⁰ В изпълнение на Мярка № 14 от Плана за действие на ПРБ, осъществено с утвърденото от главния прокурор със Заповед № ЛС-4496/13.10.2014 г. Указание за участието на прокурорите в административни дела по преценка, когато това се налага от важен държавен или обществен интерес.

участието му в ОСК във ВАС при разглеждане на искания за издаване на тълкувателни решения относно противоречива съдебна практика, както и 3 становища по искане за сезиране на ВАС за издаване на тълкувателни решения.

През отчетната година прокурорите от отдел АСН са подали до ВАС *2 протеста*, *5 касационни протеста* и *3 частни протеста* (при 3 касационни протеста и 3 частни протеста за 2014 г. и 2 касационни протеста и 1 частен протест за 2013 г.). С протестите са атакувани разпоредби на Наредбата за извършване на посредническа дейност по наемане на работа и на Правилника за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания. Касационните протести са подадени срещу решения на тричленни състави, с които са отменени решения на ДКЕВР за определяне на цени за достъп до електроразпределителната мрежа и цени за пренос на електрическа енергия, отменена е Наредба № 15/2014 г. за утвърждаване на медицински стандарт „Ревматология“, обявена е нищожност на Практика за третиране на репо-сделките и обратните репо-сделки с безналични ценни книжа, регистрирани в централния депозитар на КФН и е отхвърлен протест на ВАП срещу заповед на министъра на физическото възпитание и спорта за издаване на спортна лицензия на федерация.

С частните протести са атакувани актове на тричленни състави относно въпроси по допустимостта на обжалването, представителството при касационното обжалване и спирането на съдебното производство.

Данните сочат, че е повишена активността на прокурорите от отдела, тъй като значително е увеличен броят на подадените през 2015 г. касационни протести и е запазен броят на частните протести срещу незаконосъобразни съдебни актове, в сравнение с предходните години, подадени са и два протеста относно незаконосъобразни разпоредби на подзаконовни нормативни актове.

От подадените протести един касационен и един частен протест са разгледани и уважени, три касационни протеста не са уважени, а производството по един касационен протест, по два частни протеста и по двата протеста срещу подзаконовни нормативни актове не е приключило със съдебен акт към края на годината.

През 2015 г. прокурорите от отдел АСН са работили по 486 преписки (при 507 за 2014 г. и 459 за 2013 г.).

Налице е незначително намаление с 4,14% в сравнение с 2014 г., като данните по този показател са в пряка обективна зависимост главно от обема на кореспонденцията с ВАС по административните дела.

През 2015 г. продължава да бъде много добра сročността на решаване на преписките, 96,5% са решени в срок до 7 дни (при 99% за 2014 г. и 98% за 2013 г.), като останалите преписки са решени в срок до 14 дни или в срока, определен от главния прокурор или от заместника на главния прокурор при ВАП. През годината са решени 483 преписки и са останали за решаване при прокурор 3 преписки, образувани в края на отчетния период. Следва да се посочи, че в някои случаи забавянето на окончателното произнасяне при упражняването на инстанционния контрол по чл. 70–72 ЗАНН се дължи на некомплектване на постъпващите в отдела преписки с необходимите н.а.х. дела.

1.5. Проблеми в дейността по административносъдебния надзор през 2015 г. и предложения за преодоляването им

При извършените анализи на дейността по административносъдебния надзор през 2015 г. в годишните доклади на прокуратурите са посочени следните *проблеми* при осъществяването ѝ и *предложения* за тяхното преодоляване.

По приложението на закона

Освен обсъдените в т. 1.3. проблеми при прилагането на законовата и подзаконовата нормативна уредба, окръжните прокуратури в своите доклади са посочили и следните:

✓ ОП В.Търново изтъква, че независимо от разрешаването на въпроса с т. 1 от Тълкувателно постановление № 2/19.05.2015 г. на Общото събрание на съдиите от ВАС и Гражданската колегия на ВКС за подсъдността на исковете, съществуват проблеми по прилагането на ЗОДОВ относно вреди от отменени наказателни постановления. Една част от съдебните състави приемат, че имуществените вреди, произтичащи от платено адвокатско възнаграждение, не са пряка и непосредствена последица и не могат да се обезщетяват по този ред, а други състави заемат обратното становище.

✓ ОП В. Търново отбелязва в доклада си, че при прилагане на законовата и подзаконова нормативна уредба съществуват проблеми във връзка с неудачните законови промени в ЗДВП, касаещи издаването на електронни фишове при установяването на нарушението от мобилни автоматизирани системи.

✓ ОП Плевен прави предложение за забрана с изрични текстове в съответните закони осъществяването на инвестиционни проекти на територията на защитените зони, включени в Натура 2000 по Директива 92/43 ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания на дивата флора и фауна (на основание чл. 6, ал. 1 от Закона за биологичното разнообразие). Целта на промяната е да се избегне субективна преценка, за наличие и липса на значително отрицателно въздействие върху предмета и целите на съответната защитена зона от изпълнението на инвестиционното предложение, както спазване на принципа на предпазливост по чл. 147 от ДСЕО, намерил отражение в чл. 6, ал. 3 на Директива 92/43 ЕИО. Посочват се и конкретни примери за различие в характера на оценката на въздействие върху околната среда на осъществяване в защитена зона на един и същ инвестиционен проект, възприета от двете инстанции – РИОВС и Басейнова дирекция за управление на водите.

От организационно естество

В годишните си доклади окръжните прокуратури посочват следните основни *проблеми от организационно естество* относно дейността по административносъдебния надзор:

✓ значителна обща натовареност на окръжните прокуратури и непопълненият или недостатъчен щатен състав, които обуславят невъзможност за работа само по надзора на прокурорите от административните отделения (ОП – Силистра, Кърджали, Шумен, Добрич и др.);

✓ необходимост от провеждането на квалификационни мероприятия за прокурорите от административните отделения на ОП по въпросите на административното право и процес, вкл. и относно прилагащото се в административното производство европейско законодателство (ОП – Бургас, София, Стара Загора, Търговище, Перник, Габрово, Благоевград, Велико Търново и др.).

Във връзка с кадровото обезпечаване на отдела през 2016 г. и наличието на трима командировани прокурори, както и предстоящото през второто полугодие пенсиониране на един прокурор, ще бъде необходимо своевременно обявяване на конкурс от ВСС за свободните щатни бройки. Следва изрично да се отбележи, че от съществено значение за кадровото обезпечаване на отдела през 2016 г. ще бъдат времето и начинът на обособяването на съставите в създадената във ВАС трета колегия и свързаното с тях евентуално увеличение на числения състав на съдиите във ВАС.

2. Дейност на отдел „Надзор за законност” (НЗ) във ВАП

Дейността на отдел „Надзор за законност” във ВАП през 2015 г. се осъществява в съответствие с правомощията на прокуратурата, предоставени от Конституцията (КРБ), АПК, ЗСВ, другите закони, подзаконовите нормативни актове, заповедите и указанията на главния прокурор на РБ и неговия заместник при ВАП, както и решенията на ВСС.

В изпълнение на своите правомощия, прокуратурата следи за спазване на законността на всички административни нива в различните сфери на управление и предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове на административните органи. Основна цел в работата на отдела е защита на обществените интереси и правата на гражданите чрез ефективен надзор за законност върху дейността на централните административни органи и издаваните от тях административни актове. Част от работата на отдела е и изготвянето и даването на методически указания към териториалните прокуратури, с оглед осъществяването на ефективен надзор за законност по отношение на действията и административните актове на органите на местна власт и управление, както и по отношение на териториалните звена на централните административни органи.

2.1. Кадрово обезпечаване и натовареност на прокурорите в отдел „Надзор за законност“ във ВАП

През 2015 г. отдел „Надзор за законност” във ВАП работи в състав от 8 прокурори, сред които са и завеждащият отдела и ръководителят на обособения в отдела сектор „Анализ“. През същия период щатните бройки за прокурори са 9. Към края на предходния отчетен период в отдела са работили общо 9 прокурори, като щатните бройки за прокурори са били 10.

Натовареността на прокурорите е в пряка зависимост от общия брой на заведените в отдела преписки. Този брой включва преписките, образувани по инициатива на прокурорите, по сигнали подадени от граждани, организации или административни органи, по преписки постъпили от долустоящи прокуратури, с оглед осъществяване на служебен и/или инстанционен контрол. За достигнатото ниво в дейността на отдела спомага проявената активност за самосезиране от страна на прокурорите. В останалите случаи броят на сигналите, с които бива ангажирана прокуратурата, респективно броят на образуваните преписки, зависи единствено от волята и преценката на посочените по-горе субекти. Кадровата обезпеченост и нивото на натовареност на прокурорите позволяват прецизно изясняване на фактичката обстановка, съобразяване с приложимата правна уредба и произнасяне с мотивирани прокурорски актове по всяка прокурорска преписка.

Ръстът на натовареността на прокурорите от отдела през 2015 г. е запазен, в сравнение с предходния отчетен период. През 2015 г. прокурорите са работили по общо 412 преписки – средно по 52 на прокурор, при 415 преписки за 2014 г. – също средно по 52 на прокурор, и при 365 преписки за 2013 г. – отново по 52 на прокурор. Новообразуваните преписки през 2015 г. не са се увеличили значително – броят им е 323, при 316 за 2014 г. и 305 за 2013 г. Запазен е ръстът и на преписките, образувани по искане на граждани – 239 за 2015 г., при 236 за 2014 г. и 238 за 2013 г.

Количествените критерии за отчитане, цифровото изражение на натовареността във ВАП обаче не дават пълна представа за действителния обем на работа. Динамично променящата се нормативна база в административната дейност на централните и местни органи на власт, налагат задълбочена проверка и анализ на приложимата правна уредба, при решаването от прокурор на всеки конкретен казус. По различни казуси са изготвяни и аналитични правни становища, което изисква познаване и системен анализ на цялата нормативна база. Изготвяни са становища по законопроекти (ЗСВ, КРБ), както и такива относно конституционността на отделни законови разпоредби. Пример в това отношение становище за конституционността на разпоредбите на чл. 29, ал. 2, ал. 3

и ал. 4 и чл. 30, ал. 1 от Закона за адвокатурата, теза, възприета от главния прокурор и намерила място в искането, отправено на основание чл. 150, ал. 1, вр. чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1 КРБ.

2.2. Създадена организация на работата по надзора за законност, обем и основни области, в които е осъществяван надзорът за законност през 2015 г.

Основните направления, в които е осъществявана дейността на отдел „Надзор за законност“ във ВАП, през 2015 г. са:

- ✓ постигане на максимална ефективност при реализиране на правомощията по надзора за законност, с цел утвърждаване върховенството на закона в дейността и актовете, постановени от централните и местните органи на държавна власт и ограничаване на закононарушенията, създаващи условия за извършване на престъпления;
- ✓ уеднаквяване на практиката по надзора за законност в дейността на териториалните прокуратури чрез оказване на методическо ръководство и контрол върху актовете;
- ✓ подобряване на квалификацията на прокурорите по надзора за законност;
- ✓ подобряване на взаимодействието с контролните органи;
- ✓ информационно осигуряване със статистическа и аналитична информация за дейността на ВАП и териториалните прокуратури по административносъдебния надзор и надзора за законност.

В отдел „Надзор за законност“ е създадена оптимална организация на работа. За постигане на максимална ефективност при реализиране на правомощията по надзора за законност, прокурорите в отдела са разпределени, с оглед осъществяването на системен надзор за законност върху дейността и актовете на административните органи в различните сфери на регулирани обществени отношения – образование, култура, труд и социална политика, закрила на детето, здравеопазване, устройство на територията, околна среда, вътрешен ред, митнически контрол, съобщения и комуникации, транспорт, обществени поръчки, икономика, енергетика, туризъм, защита на потребителя, финансова система и средства от ЕС и пр. За целта всеки от прокурорите своевременно и задълбочено следи приложимата нормативна уредба в съответната сфера на регулирани обществени отношения, както и настъпващите промени. Дейността на прокурорите в тази насока се осъществява едновременно с работата по конкретни преписки и съответно не се отразява в официалната статистика за дейността на ПРБ. При наличие на основания са изготвяни предложения, по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ, до органите на изпълнителната власт, по смисъла на чл. 19, ал. 2 и ал. 4 ЗА, за приемане на подзаконовни нормативни актове в изпълнение на законови разпоредби.

В изпълнение на поставените планови задачи, през отчетния период са реализирани всички проверки. Извършени са тематични проверки в различни сфери на регулирани обществени отношения. Предмет на проверките са били актовете, постановени при контролната и административнонаказателната дейност, на редица централни органи на държавна власт. Извършени са проверки в Министерството на енергетиката, Министерството на околната среда и водите, Министерството на културата, Министерството на туризма, Държавната агенция за закрила на детето, Агенцията за социално подпомагане, Главната инспекция по труда, Агенцията за държавна финансова инспекция, Агенцията по геодезия, картография, и кадастър, Изпълнителната агенция „Морска администрация“, Изпълнителната агенция по лекарствата, Националния съвет по цени и реимбурсиране на лекарствени продукти към министъра на здравеопазването, Държавната комисия по хазарта, Държавния фонд „Земеделие“ – Дирекцията „Противодействие на измамите“, Агенцията за обществени поръчки, Съвета за електронни медии.

Във всички случаи, в които негативни резултати от предходни проверки са наложили провеждането на нови инспекционни действия, такива са осъществени чрез възлагане или лично извършване на контролни проверки.

Прокурорите са проявявали активност и при установяване на данни за закононарушения и във всички случаи са инициирали извършването на проверки по способите, предвидени в разпоредбите на чл. 145, ал. 1, т. 1, т. 2 и/или т. 3 ЗСВ, като са изисквали документи, сведения, експертни мнения и пр., извършвали са лични проверки или са възлагали такива на компетентните контролни органи. В случаите, в които след проверките са констатирани основания за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които прокурорите не могат да осъществят лично, материалите са изпращани на компетентния орган, като винаги е изисквана обратна информация за предприетите от съответния орган действия. При необходимост, прокурорите от отдела са изготвяли указания за извършване на проверки на територията на цялата страна от съответните прокуратури. За изпълнение на указанията и реализиране на правомощията от страна на прокурорите по места, е осъществяван контрол до приключване на проверките.

При постъпване на жалби срещу актове на прокурори от апелативните прокуратури във връзка с произнасяния по надзора за законност или служебно – при установяване на незаконосъобразни актове на териториалните прокуратури, прокурорите от отдела са осъществявали инстанционен контрол.

Върху дейността и организацията на работа по надзора за законност, на териториалните прокуратури са извършени ревизии и контрол от страна на ВАП. Оказана е и методическа помощ за решаване на преписки по надзора за законност с повишена правна сложност.

С цел повишаване квалификацията на прокурорите, които осъществяват дейността по надзора за законност, е проведено обучение на тема „Правомощия на прокурора в производствата по Закона за административните нарушения и наказания“. Практическото значение на обучителното мероприятие се засилва и с оглед въведените законодателни промени, в сила от 21.11.2015 г.

2.3. Анализ на резултатите от дейността по надзора за законност и сравнение с предходните две години

Дейност на прокурорите от отдел НЗ във ВАП

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	365	415	412
Общ брой извършени проверки	350	239	160
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	2	3	40
Общ брой на установените закононарушения	38	147	260
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	321	350	239
Общ брой подадени и разгледани предложения	37	54	49
Разгледани протести	3	6	4
Брой неприключени преписки	46	20	6

През отчетния период прокурорите от отдела са работили по 412 преписки, при 415 преписки за 2014 г. и 365 преписки за 2013 г. Броят на новообразуваните преписки е 323, при 316 за 2014 г. и 305 за 2013 г. Преписките, образувани по искане на граждани, са 239, при 236 за 2014 г. и 238 за 2013 г. Иницирираните от прокурорите преписки са 173, при 179 за 2014 г. и 127 за 2013 г. При така отчетените статистически данни, се наблюдава увеличение на ръста на преписките в отдела през предходния отчетен период и запазване на достигнатото ниво през настоящия отчетен период.

За изясняване на обстоятелствата по образуваните в отдела преписки са възложени общо 160 проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 1–3 ЗСВ, при 239 за 2014 г. и 350 за 2013 г. При реализиране на проверките законовият способ по чл. 145, ал. 1, т. 1 ЗСВ – изискани документи, сведения и други материали, през 2015 г. е използван в 99 случая, през 2014 г.

– в 133 случая, през 2013 г. в 232 случая. Реализираните лични проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 2 ЗСВ са 28, при 35 през 2014 г. и 19 през 2013 г. Възлагателните проверки по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ са 33, при 71 за 2014 г. и 99 за 2013 г. Единствената причина за констатирания значителен спад на извършените през отчетния период проверки (при запазен ръст на образуваните преписки) е фактът, че не се е наложило извършването на такива по голяма част от преписките, тъй като още при образуването им в отдела обстоятелствата от фактическа страна по конкретните казуси са били изяснени. Ето защо от данните по този показател не може да се прави извод за активността, в дейността на прокурорите от отдела в тази насока.

Многкратно се е увеличил ръстът на изпратените от отдела материали от решените преписки по надзора за законност на компетентните териториални прокуратури, с оглед образуване на досъдебни производства. Общият брой на преписките, от които са изпратени материали за образуване на досъдебни производства, е 40. За сравнение, през предходните отчетни периоди данните по този показател са следните: за 2014 г. – 3 преписки, за 2013 г. – по 2 преписки.

През 2015 г. са проверени общо 1 848 административни акта, при 2 949 за 2014 г. и 2 235 за 2013 г. По отношение на този показател, следва да се има предвид, че броят на административните актове, чиято проверка се налага по отделните преписки, зависи от предмета и естеството на казусите, като прокурорите не могат да влияят определящо върху това количество.

Проведени са 71 срещи (при 42 през предходния отчетен период) с длъжностни лица от централни контролни органи, чрез които на практика е осъществено взаимодействие по прилагане на закона.

Общият брой на проверените нормативни актове през 2015 г. е 486. Този показател не се отразява в статистическите данни за дейността на прокуратурата, не е и отчитан през предходните отчетни периоди.

Ръстът на предложенията по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ за отстраняване на констатирани пропуски и нарушения на законови изисквания в дейността на централните административни органи е запазен. През настоящия отчетен период са изготвени 49 предложения, при 53 за 2014 г. и 37 за 2013 г. От подадените предложения са уважени 36. Висящи – без получен резултат във ВАП, са 11. Не са уважени 2 предложения, при 5 за 2014 г. и 4 за 2013 г. Подадени са 4 протеста, по 3 от които съдът не се е произнесъл, а един не е уважен от съда.

2.4. Взаимодействие със специализираните контролни органи

Взаимодействието със специализираните контролни органи се осъществява при спазване на принципите на независимост и разделение на властите. Прокуратурата предприема действия по надзора за законност в рамките на своята компетентност. С оглед спазване на изискванията за законосъобразност на прокурорската дейност, при взаимодействието с контролните органи на централно ниво са използвани способите по чл. 145, ал. 1 ЗСВ, като един от най-ефективните – е възлагането на проверки и ревизии по реда на т. 3 от същата разпоредба.

В редица случаи контролните органи, по своя инициатива, изпращат материали в прокуратурата. В тази насока е утвърдена практиката, прокурорите да изискват от надлежните администрации да изчерпат правомощията си преди сезиране на прокуратурата, а сигналите, с които сезират прокуратурата, да са конкретни и изчерпателни, още повече, когато за установяване на съответните обстоятелства е предоставена компетентност именно на контролните органи. Взаимодействието на прокуратурата с контролните органи цели постигане на пълно и своевременно реализиране на правомощията им, съгласно законите, засилване на ефекта от дейността им – превенция на закононарушенията и престъпленията, повишаване на качеството на изпращаните в прокуратурата материали за закононарушения, сочещи осъществени състави на престъпления.

Постигнатите резултати от установения начин на взаимодействие на прокуратурата с всички органи, изпълняващи контролни функции, не налагат промяна в работата на прокурорите от отдела.

2.5. Проблеми в работата по надзора за законност

В отдел „Надзор за законност” не са установени проблеми от организационно естество, нито такива във връзка с прякото упражняване на прокурорските правомощия по надзора за законност.

Прокурорите от отдел НЗ във ВАП, отчитат че за поредна година в териториалните прокуратури се наблюдава слаба активност от страна на прокурорите при установяване на нарушения, тяхното отстраняване или преустановяване на бездействие на административни или контролни органи. Като причина се сочи натовареността на прокурорите с работа по всички видове дела и приписки. От отдел „Надзор за законност“ във ВАП, считат че за отстраняване на констатирания проблем е необходимо да бъде оказван по-ефективен контрол по отношение на работата по надзора за законност, както от горестоящите прокуратури, така и от административните ръководители на съответните прокуратури.

Отдел „Надзор за законност”, в рамките на своята компетентност, съгласно Заповед № ЛС-3415/15.11.2013 г. на главния прокурор, във всички случаи, в които са налице основания за това, оказва необходимата методическа помощ и ръководство на прокурорите, работещи по надзора за законност.

2.6. Примери за реализирани проверки за законност

2.6.1. Примери за планови проверки, реализирани въз основа на указания и чрез възлагане от ВАП на териториалните прокуратури

Пр. пр. № И-22/2015 г.

По указание на ВАП е извършена проверка в цялата страна относно изпълнението на законовото изискване, всяка община да приеме на основание чл. 225а, ал. 3 ЗУТ наредба за реда, по който се изпълняват принудително заповедите за премахване на незаконни строежи.

При проверката е установено, че в 98 общини не са приети наредбите. Прокурорите на основание чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ са изготвили предложения до кметовете и общинските съвети на посочените 98 общини да приемат на основание чл. 225а, ал. 3 ЗУТ наредба за реда, по който се изпълняват принудително заповедите за премахване на незаконни строежи.

С оглед конкретните данни за неизпълнение на законовото изискване на чл. 225а, ал. 3 ЗУТ, през 2016 г. е планирано извършването на контролна проверка от съответните окръжни прокуратури.

Пр. пр. И-85/2015 г.

Извършена е планова контролна проверка на територията на цялата страна по спазването на разпоредбите на Закона за водите (ЗВ) и Закона за защита при бедствия (ЗЗБ). Отново е проверена дейността на басейновите дирекции, кметовете и областните управители.

След приключване на проверката са констатирани повтарящи се проблеми и нарушения, а именно: издадените след приключване на проверката през 2014 г. предписания за отстраняване на констатирани пропуски и нарушения не са изпълнени от отговорните за това лица; все още голяма част от язовирните стени са в неизправно-частично работоспособно състояние; не е решен проблемът с наличието на храстовидна и дървесна растителност в леглата на реките и по язовирните стени, изхвърляне на битови и строителни отпадъци в леглата на реките; продължава тенденцията да не се осъществява своевременно или пък въобще да не се осъществява техническа поддръжка и ремонти на хидротехническите съоръжения; установени се идентични, системно допускани

нарушения и въпреки това не е ангажирана административнонаказателната отговорност на виновните лица. С цел отстраняване на констатираните пропуски, прокуратурите в страната са изготвили общо 50 предложения по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ.

Негативните констатации са предпоставка за предприемане на действия и от страна на ВАП – отправяне на предложение, на основание чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ, до министъра на околната среда и водите за създаване на организация, с оглед упражняване на предоставените законови правомощия, свързани със санкционната дейност в случаите на констатирани нарушения. В изпълнение – от МОСВ са предприети поредица от конкретни действия за подобряване на ефективността на извършвания контрол, съставени са и 104 актове за установяване на административни нарушения (АУАН), издадени са 69 НП.

2.6.2. Примери за реализирани проверки за законност след самосезиране от информация, станала публично достояние

Пр. пр. № И-80/2015 г.

Преписката е образувана по повод публикации, съдържащи данни за допуснати нарушения при поддържане и управление на морските плажове по Черноморското крайбрежие.

Преценявайки необходимост от извършването на проверка за законност, на основание чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, ВАП е възложила на министъра на регионалното развитие и благоустройството, в рамките на предоставените му ръководни, контролни и санкционни правомощия по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК) и УПМРРБ, организирането на проверка.

В резултат от извършената проверка са констатирани множество нарушения, а именно: непосредственият достъп до плажовете по българското Черноморско крайбрежие не се осъществява свободно и безплатно за гражданите, в рамките на законовите изисквания за това; зоните за разполагане на платени плажни принадлежности не са равностойни като достъп до морето със зоните за свободно разполагане на плажни принадлежности и са разположени в нарушение на утвърдените от министъра на регионалното развитие и благоустройството схеми; общата площ на преместваемите обекти и съоръжения, поставени върху територията на проверените морски плажове, надвишава площта, регламентирана в ЗУЧК.

За констатираните нарушения дирекция „Концесии“ при МРРБ е предприела единствено действия за уведомяването на нарушителите чрез изпращането на писма с поставен срок за отстраняване на нарушенията. Във връзка с компетентността, произтичаща от разпоредбата на чл. 25, ал. 1 ЗУЧК, длъжностните лица от МРРБ не са предприели действия по ангажиране на административнонаказателна отговорност за допуснатите нарушения. Поради това ВАП е отправила предложение по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ, с оглед упражняване от страна на министъра на регионалното развитие и благоустройството на предоставените му ръководни, контролни и санкционни правомощия и набеязване на конкретни мерки за осъществяване на административнонаказателната дейност по ЗУЧК. В резултат – от страна на МОСВ са издадени 42 АУАН, по които предстои издаването на наказателни постановления.

Пр. пр. № И-92/2015 г.

От ВАП е възложена проверка по реда на надзора за законност спрямо подзаконовите нормативни актове за регулиране на обществения ред, приети от общинските съвети относно:

✓ незаконосъобразното предоставяне на компетентност за издаване на наказателни постановления от определени от общинските кметове длъжностни лица, освен заместник-кметовете, респективно издаване на такива оправомощаващи заповеди;

✓ въвеждане на режими на пребиваване на деца на обществени места, в нарушение на чл. 8, ал. 3 и ал. 4 от Закона за закрила на детето, на тютюнопушене в несъответствие с чл. 56 и чл. 56а от Закона за здравето и др.

За извършването на проверките и обобщаването на резултатите са ангажирани окръжните прокуратури, СГП и апелативните прокуратури, като са включени и прокурори от районни прокуратури. Изискани са, от съответните органи на МВР, и аналитични сведения за тенденции в престъпване на обществения ред, проявявани в обществени заведения за хранене и увеселение или след пребиваване в такива (особено с разрешено по-дълго работно време), за концентрация на закононарушения, за критични точки на неспазване на обществения ред, свързани с въпросните заведения, и т. н.

Според данните, синтезирани от ВАП, до края на 2015 г. са внесени 75 протеста в административните съдилища с искане за отмяна на разпоредби на общински наредби и са изготвени 201 предложения до местните органи на властта за отстраняване на закононарушения.

В резултат на мерките по реда на надзора за законност, предприети от ВАП, на основание чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ, относно липса на регламент, изискуем съгласно Закона за закрила на детето, за удостоверяване на качеството на придружителите на обществени места извън законоустановените часови предели, с адресати министъра на вътрешните работи, министъра на труда и социалната политика и председателя на ДАЗД, е стартиран процес за нормативна промяна в Наредбата за специализирана закрила на деца на обществени места, приета с ПМС № 165/25.07.2003 г.

Пр. пр. № И-100/2015 г.

От ВАП е възложена проверка за законност, на основание чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, на председателя на ДАМТН по повод съобщения в средства за масово осведомяване, съдържащи данни за закононарушения, които са резултат от неизпълнение на законодателството относно характеристиките на течните горива.

В процеса на работа са инспектирани 145 обекта, от които 141 бензиностанции и по 2 бази и данъчни складове.

Взети са общо 243 проби от течни горива – 142 от гориво за дизелови двигатели, 96 от автомобилен бензин А-95Н, 4 от автомобилен бензин А-100Н и 1 от автомобилен бензин А-98Н.

Констатиран са 21 несъответствия с изискванията за качество (8,6%), 13 с изискванията за съдържание на биокомпонент (5,3%) и 88 за т.нар. „документални нарушения“, т.е. касаещи неспазването на формални изисквания.

От компетентния орган са наложени принудителни административни мерки чрез издаване на задължителни предписания, сред които 2 за временно спиране разпространението на течни горива, 18 за забрана разпространението на течни горива, 4 за изтеглянето на течни горива от пазара.

Съставени са актове за установяване на административни нарушения – 30 за документални нарушения и по 2 за несъответствия с изискванията за качество и за съдържание на биокомпонент.

Предстои съставяне и връчване допълнително на общо 88 АУАН и издаване на наказателни постановления (НП) на обща стойност около 1 110 000 лв.

Изтеглени от разпространение са 35 935,62 л автомобилен бензин А-95Н и 51 834,49 л течно гориво за дизелови двигатели.

Представена и обобщена е информация за мерките, реализирани от Главната дирекция „Метрологичен надзор“ при ДАМТН, и резултатите от тях за времето от 13.08.2015 г. до 16.10.2015 г. След инспектиране на общо 528 средства за измерване (СИ) в 161 бензино- и газстанции, е установено, че 49 (13,4 %) бензиномерни и газколонки и 31 (22,5 %) нивомерни измервателни системи (НИС) са без знаци от първоначална или последваща проверка. Констатиран са 17 колонки, които не отговарят на изискванията и измерват в ущърб на клиента. Несъответстващите колонки са спрени от употреба до привеждането им в съответствие. За НИС без знаци от проверка са дадени предписания за предприемане на действия по извършване на метрологичен контрол. За установените нарушения са издадени 67 задължителни предписания, съставени са 34 АУАН и предстои съставяне на още 1 АУАН.

От ВАП е ангажиран председателят на ДАМТН, на основание чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ, с оглед постоянното осъществяване на контролно-санкционната дейност при нарушения на закона в посочените области.

Пр. пр. № И-108/2015 г.

Преписката е образувана по повод тежкото пътнотранспортно произшествие в тунел „Витиня“ на АМ „Хемус“ от 08.10.2015 г.

При проверката е събрана информация за тунелите, разположени изцяло на територията на страната, за които е приложима Наредба № 1/04.04.2007 г. за минималните изисквания за безопасност в тунели по републиканските пътища, които съвпадат с трансевропейската пътна мрежа на територията на РБ (Наредбата).

След запознаване с получените данни и в съответствие с целта на Наредбата (чл. 1, ал. 1), да се предотвратят и ограничат последиците от пътнотранспортни произшествия и други критични събития, които могат да застрашат човешкия живот, конструкцията и съоръженията или да предизвикат замърсяване на околната среда, от ВАП е съобразено, че изискванията на подзаконовия акт (освен че са императивни) са призвани да гарантират основни блага, поради което изпълнението им носи повсеместна полза. От страна на ВАП е взето решение за организиране на действия по реда на надзора за законност, като в защита на държавния и обществен интерес и на основание чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ, е сезиран председателят на Управителния съвет на Агенцията „Пътна инфраструктура“, в пределите на компетентността (чл. 19, ал. 1, чл. 21, ал. 3, чл. 21г ЗП; чл. 11, ал. 2, чл. 29 и сл. ПСДОРАПИ и др.) за извършване на преценка относно необходимостта от провеждане на инспекции за установяване състоянието на тунелите, спадащи в предметния обхват на Наредбата, респективно предприемане на последващи законосъобразни мерки при отклонения от приложимите минимални изисквания за безопасност.

Предложението на ВАП е уважено, като след отчитане на обема и вида на ремонтните дейности, които ще се предприемат за изпълнение на практическото приложение на Директива 2004/54/ЕО и на Наредбата, от Агенцията „Пътна инфраструктура“ е изготвен и проект на ПМС за одобряване на допълнителни средства по бюджета на МРРБ за финансиране, ремонт и модернизация на тунелите.

Пр. пр. № И-90/2015 г.

Преписката е образувана с оглед извършването на проверка за законосъобразност във връзка с регистрацията на специализирани предприятия, със съответен дял на лица с увреждания, с цел злоупотреба с възможностите, които предоставя Законът за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ) във връзка с чл. 16г от Закона за обществените поръчки. От извършената от ВАП проверка на списъка на регистрираните предприятия, се установява, че само за първите шест месеца на 2015 г. са регистрирани 142 специализирани предприятия, докато за цялата 2014 г. са били регистрирани само 7 такива. В тази връзка ВАП е възложила на Агенцията за хората с увреждания (АХУ) да извърши проверка за допуснати нарушения при режима на регистрация на специализираните предприятия и кооперации със съответен дял на лица с увреждания.

В хода на проверката АХУ е констатирала нарушения по чл. 28 ЗИХУ, поради което е предприела действия за заличаването на общо 20 предприятия от Регистъра на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания, както и действия за налагането на предвидените в закона санкции.

2.7. Сектор „Анализ“ в отдел „Надзор за законност“ във ВАП

За отчетния период дейността на сектор „Анализ“ е осъществявана в съответствие с Указанието за организация на информационната дейност в ПРБ, утвърдено със Заповед на главния прокурор № ЛС-1985/30.05.2014 г. Функционалните задължения на прокурорите и служителите от сектора включват осъществяване на информационното осигуряване със статистическа и аналитична информация за дейността на ВАП и териториалните прокуратури по административносъдебния надзор и надзора за законност,

изготвяне на периодични и годишни доклади в тази насока, събиране, обработване и предоставяне на служебна информация при вземане на управленски решения, свързани с повишаване ефективността на прокурорската дейност.

Със Заповед № РД-08-412/02.06.2015 г. на главния прокурор за подобряване на работата в отдела и осигуряване на периодична ротация на прокурорите от ВАП, завеждащият сектора прокурор е освободен и преместен в отдел „Административно-съдебен“ във ВАП, считано от 03.06.2015 г. От тази дата функционалните задължения в сектор „Анализ“ фактически се изпълняват от завеждащия отдел „Надзор за законност“.

РАЗДЕЛ ПЕТИ

ДЕЙНОСТ НА БЮРОТО ПО ЗАЩИТА ПРИ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР

ОБОБЩЕНИ ДАННИ

Оперативна дейност

През отчетния период по Програмата за защита Бюрото по защита обезпечава сигурността на 36 лица (18 дела за защита), от които с разпореждане на главния прокурор са включени общо 15 лица (9 дела за защита). Общо 10 защитени лица (по 4 дела за защита) са релокирани в чужбина. Продължава работата по искане за релокация на чуждо защитено лице на територията на Р България, както и по релокацията на 1 защитено лице на територията на друга държава.

За същия период, по инициатива на защитените лица, действието на Програмата е приключило по отношение на 3 дела за защита с 5 защитени лица, от които 1 дело за защита с 1 защитено лице, по предложение на директора на Бюрото.

Осъществена е охраната на 3 лица, за които с постановление на прокурор е разпоредена защита по НПК.

За всяко конкретно дело по защита и за всяка мярка по Програмата за защита, както и за всяко разпореждане за защита, по реда на НПК, се изготвя план за действие и се определя охраняващ екип, като лицата се обезпечават, в зависимост от съответната мярка за защита. За отчетния период са проведени общо:

- ✓ 145 срещи на защитени лица със служителите за връзка;
- ✓ 32 мероприятия със защитени лица по предварително изготвени планове;
- ✓ 29 други мероприятия, свързани с транспортиране на лицата до държавни органи за издаване на документи, медицински и профилактични прегледи, от които организирани 2 летни почивки;
- ✓ 20 семейни срещи на защитените лица с техни близки;
- ✓ 10 срещи с психолог на Бюрото, при които са проведени интервюта и психологични оценки на защитените лица.

Във връзка с изпълнение на мярката за защита по чл. 6, ал. 1, т. 4 ЗЗЛЗВНП (промяна на мястото на живеене), са осигурени 7 защитени жилища за лицата, включени в Програмата за защита. За посочения период са установени и наети и 3-ма служители, прилагачи мерките за защита. Жилищата са оборудвани с технически средства, даващи възможност за дистанционно видеонаблюдение и получаване на сигнали от СОТ чрез SMS. За първи път е внедрен специализиран софтуер за дистанционно отдалечено наблюдение на компютърни конфигурации. По 2 дела за защита, децата, включени в Програмата, са настанени в ново детско заведение (детска ясла и детска градина), а по други 3 дела за защита на защитените лица са издадени документи с променени основни данни.

Служители на Бюрото осъществяват дежурства (в работно и извънработно време) за обезпечаване на местопроизшествие при разследване, от мобилните центрове за разследване по Правилата за използването на мобилните центрове по разследване в НСлС, утвърдени със Заповед № РД-02-24/24.06.2015 г. на главния прокурор.

Управление на човешките ресурси и обучение на служителите

Общата численост на персонала в Бюрото в началото на отчетния период е била 86 заети щатни бройки, от които на 6 държавни служители са прекратени служебните правоотношения и са назначени още 14 служители, като в края на отчетния период общата

численост възлиза на 94 заети щатни бройки⁸¹. На всички новоназначени служители е проведено обучение за първоначално въвеждане в работата и е разработен конкретен план с определен срок, за въвеждане в работата.

Тематичните области, в които служителите на Бюрото повишават своята професионална квалификация и умения, са стрелкова и физическа подготовка, полицейска тактика, превенция и противодействие на корупцията, ефективна и ефикасна администрация, правни аспекти на административната дейност⁸². Въведен е текущ контрол на участието на служителите в учебния процес чрез присъствени дневници по видовете подготовка, а напредъкът на служителите се отчита чрез протоколиране на резултатите. За отчетния период са проведени занятия по различните дисциплини, както следва:

Вид подготовка	Брой проведени занятия	Теоретични форми	Практически форми	Средна посещаемост	Брой служители, положили изпити
Полицейска подготовка	80	38	80	10	-
Стрелкова подготовка	104	10	104	12	58
Физическа подготовка (ФП) и техники за защита (ТЗ)	88	1	88	10	55 по ФП 49 по ТЗ
Общ брой на проведените занятия по видовете подготовка	272	49	272	10,6	-

Служителите на Бюрото са взели участие и в множество международни обучения.

Участие в междуведомствени работни групи за изготвяне на проекти на подзаконови и други актове

По инициатива на Бюрото по защита, са сформирани междуведомствени работни групи за изготвяне на правни регламенти от изключително значение, както следва:

✓ В изпълнение на Заповед № ЛС-04-654/18.05.2015 г. на министъра на правосъдието е създадена междуведомствена работна група за изготвяне на Проект на Правилник за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство.

✓ Подписана е тристранна Инstrukция № RB 421141-001-14-3-9/08.01.2015 г. (между МВР, МРРБ и главния прокурор) за условията и реда за издаване на български лични документи на защитени лица, включени в Програмата за защита и на служителите в БЗ при главния прокурор с променени основни данни за вида на издаваните документи, срока за съхранение на създадените променени данни и издадените променени документи и тяхното унищожаване, с която за първи път се регулира прилагането на основна мярка за защита „пълна промяна на самоличност“ с безсрочно действие.

⁸¹ Подготовката на кандидатите за назначаване включва: приемане на комплект попълнени документи, медицинско изследване в МИ – МВР, свидетелство за съдимост от Бюрото по съдимост към РС; справки в информационните масиви на МВР, проучване на лицето, по местоживее; провеждане на изпит по физическа подготовка; координация за определяне на дати за психологическо изследване в Института по психология – МВР; изискване на кадрова справка и служебна характеристика от последната месторабота; издаване/наличие на достъп до класифицирана информация; справка в Комисията по досиетата (за кандидатите за ръководни длъжности, родени преди 16.07.1992 г.); изготвяне на предложение до органа по назначаване и проект на заповед за това.

⁸² За постигане на баланс между ограниченото от работния график учебно време и постигането на учебните цели, в разработения и утвърден Учебно-тематичен план са планирани и реализирани двумесечни цикли за усвояване на учебния материал от всеки модул. Учебният материал за всяко от направленията е организиран в 3 модула, които с елементи на усложняване да се повтарят циклично в рамките на учебната година. Проведени са 10 изпита за изследване на физическата годност на 22 кандидати за назначаване на длъжности в Бюрото, които са покрили минималните изисквания по утвърдена методика, 2-ма от които при повторно явяване.

✓ По инициатива на Бюрото е подписана тристранна Инstrukция № I-1298 от 15.10.2015 г. за вида на информацията и реда за предоставянето ѝ от МВР и ДА „НС“ на Бюрото по защита за изпълнение на функциите на Бюрото, обнародвана в ДВ, бр. 95 от 8.12.2015 г., в сила от 08.12.2015 г.

Констатирани проблеми

Тенденцията за увеличаване на защитените лица води до недостиг на служители, които да се включат в охраняващите екипи. В случай, че тенденцията за увеличаване на защитените лица продължи, може да се наложи и увеличаване на щатната численост на Бюрото.

Проблем при прилагане на Програмата по защита е липсата на обратна информация, получавана от наблюдаващите прокурори, по отношение движението на досъдебното производство или наказателното дело, по което е включено съответното лице, както и по отношение на новопридобитата информация относно степента на заплахата. Това задължение е разписано в чл. 19 от Правилника за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (Правилника).

След приемане на Правилника в сила от 19.01.2016 г., е доуредено прилагането на мярката по чл. 6, ал. 1, т. 5 ЗЗЛЗВНП – пълна промяна на самоличността, а пред Бюрото по защита стои проблемът за издаване на актовете за раждане на защитени лица на променената им самоличност. Този проблем предстои да бъде поставен на вниманието и на органите на местно самоуправление, като компетентни по издаването на тези документи.

Приемането на изцяло нов Закон за МВР през м. юни 2014 г. и неговата пета промяна в рамките на 2015 г. е наложило необходимостта от изготвяне и приемане на голям брой вътрешноведомствени актове, както и основно преработване на приетите, с оглед превеждането им в съответствие със закона. Частичното прилагане на ЗМВР, предвид специфичната дейност, която Бюрото изпълнява по ЗЗЛЗВНП, затруднява изготвянето на някои от актовете, уреждащи дейности на Бюрото.

Липсата на собствена материална база е проблем, свързан с разконспирирането на служителите и транспортните средства на Бюрото по защита, от една страна, а от друга – невъзможността за провеждане на систематична и непрекъсната учебно-тренировъчна подготовка на кадрите.

Необходимо е през календарната 2016 г. да бъде осигурено финансиране за извършване на основен ремонт на предоставената с Решение на Министерския съвет № 720/18.09.2015 г. за нуждите на Бюрото по защита материална база.

РАЗДЕЛ ШЕСТИ

ДЕЙНОСТ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА КОМУНИКАЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ 2014 – 2020 г., ПРИЕТА С РЕШЕНИЕ НА ВСС ПО ПРОТОКОЛ № 10/05.03.2015 г., т. 3

Медийната комуникация в системата на Прокуратурата

Медийната комуникация в системата на ПРБ урежда взаимодействието със средствата за масова информация при представяне на информация за работата на прокуратурата.

Целта на работата с медиите е да се осигурява постоянна информираност на обществото, повишаване на общественото доверие, предоставяне по достъпен начин на обективна информация за дейността на прокурорите и разследващите органи, както и за повишаване на правната култура на обществото.

Основни принципи на информационния обмен

Предоставянето на информация се осъществява в съответствие с: разпоредбите на Конституцията относно основните права на гражданите, НПК, ЗСВ, ЗЗЛД, ЗДОИ, ЗЗКИ; Комуникационната стратегия на съдебната власт, приета от ВСС (решение – Протокол № 10/05.03.2015 г.); Становище № 8 (2013) на Консултативния съвет на европейските прокурори относно отношенията между прокурорите и медиите и Становище № 9 (2014) на Консултативния съвет на европейските прокурори относно европейските принципи и норми, засягащи прокурорите („Римска харта“).

Със Заповед № РД-02-9/24.03.2015 г. на главния прокурор са утвърдени Правила за медийна комуникация в системата на ПРБ, които уреждат взаимодействието с медиите при предоставяне на информация за работата на прокуратурата, както и задълженията на административните ръководители, прокурорите и администрацията в тази насока.

Комуникацията с медиите в системата на ПРБ се осъществява, съгласувано с говорителя на главния прокурор и с апелативните прокурори в страната или с говорителите на апелативните прокуратури, от говорителите на прокуратурите, от наблюдаващите прокурори и от съдебен служител на длъжност експерт „Връзки с обществеността“ в апелативните прокуратури.

При предоставяне на публична информация се спазват принципите за: законност и непристрастност, съгласуваност, бързина, точност и достъпност, зачитане на правата на гражданите, защита на тайната на разследването, защита на личната информация, защита на класифицираната информация и равнопоставеност на всички медии.

Спазвайки правилата за взаимодействие със средствата за масова информация, уредени в Комуникационната стратегия на съдебната власт, предоставянето на информация на медиите по време на досъдебното производство се съобразява със спецификата на този етап от наказателното преследване, който се провежда без характерната на съдебните производства публичност. Преди да бъде предоставена информация на обществеността по конкретно досъдебно производство, във всички случаи се спазва законовата разпоредба на чл. 198, ал.1 НПК, като наблюдаващият прокурор дава разрешение за разгласяване на информацията и определя обема на информацията, за да не се затрудни разследването. При предоставянето на информация за действията на прокуратурата в досъдебната фаза по обществено значими случаи, се цели баланс между правата на гражданите да бъдат информирани и разкриването на обективната истина по делото при съобразяване на основния принцип на невинност на лицата до доказване на противното с влязла в сила присъда.

Вътрешно-организационни аспекти и форми на публичната комуникация

През 2015 г. в ПРБ след проведени конкурси за експерти „Връзки с обществеността“, по апелативни райони, всички щатни бройки са заети. Назначените служители са на щат в съответните прокуратури и отговарят за районните, окръжните и апелативни прокуратури в съответния район. Огласяваната информацията се съгласува с говорителя на главния прокурор и с дирекция „Публична комуникация“ в Администрацията на главния прокурор (АГП).

Отделни експерти „Връзки с обществеността“ имат само СРП и СГП, поради спецификата на дейността си и съобразно натовареността. Няма щатна бройка за такъв служител във ВАП, ВоАП и ВОП, като те се обезпечават информационно от пресцентъра на АГП.

Експертите „Връзки с обществеността“ подпомагат административните ръководители и говорителите от целия апелативен район при предоставяне на информацията на печатни и електронни медии – регионални и централни. В апелативните прокуратури, с разрешение на съответните апелативни прокурори, им е предоставен достъп до УИС-2 и така те получават ежедневно информация за прокурорски актове, с които делото се внася в съда и изготвят прессъобщения за онези от тях, които представляват обществен интерес.

Пресцентърът на ПРБ ежедневно изпраща съобщения до средствата за масова информация, съдейства за провеждането на брифинги, пресконференции и интервюта. Предлага провеждането на информационни кампании и на обучения на говорителите на прокуратурите и на експертите „Връзки с обществеността“⁸³.

През 2015 г. са изготвени и разпространени в средствата за масово осведомяване 1226 прессъобщения. Най-често те са по повод внесени обвинителни актове, като в тази насока може да се посочи, че голяма част от районните прокуратури са активирали своята дейност. Информацията за обвинителните актове на ПРБ винаги засяга дела от висок обществен интерес или дела, които са характерни за съответната районна прокуратура. Следващото място е заето от публикациите за взетите мерки за неотклонение „задържане под стража“ и за внесените искания за тях. Тук комуникацията с медиите е най-активна и може да се посочи, че този интерес се дължи на заеманите висши публични длъжности от обвиняемите лица или тяхното социално положение. Друга основна част от информацията са по повод журналистически запитвания от повече медии, както и за ежедневни произшествия. Отлично се възприемат от медиите инициативите на прокуратурите по различни програми за правно обучение на учениците в страната, както и съвместни инициативи с органите на МВР и ДАНС.

Действията на прокуратурата са обект на множество медийни интерпретации, както и на коментари от анализатори, социолози и адвокати. Малко са случаите, в които прокуратурата не е реагирала своевременно и не е предоставила информация на медиите за предприетите от прокурора действия по случаи, станали медийно известни или провокирали обществен интерес.

Добрата съвместна работа с пресцентровете на МВР, ДАНС, НАП и др. контролни органи също намира отражение в комуникационната политика на ПРБ. През периода 01.01.–31.12.2015 г. са провеждани съвместни брифинги с тези институции, а съобщенията от МВР, ДАНС и НАП, когато се отнасят до разследване на прокуратурата, са предварително съгласувани с говорителя на главния прокурор или със съответните ръководители на прокуратури, при спазване на разпоредбата на чл. 198 НПК.

Важна част от работата с медиите на ПРБ е отразяването и на бързи и незабавни производства – от началните действия по разследването до постановяването на съответния осъдителен акт, с цел предоставяне на обществото на обективна информация.

⁸³ Проведено в периода 09-13 юни 2015 г.

Продължава дейността по утвърждаване на работеща система за информационен обмен, проактивна публична комуникация, наблюдение на различните форми и процеси на връзки с медиите, както и за осъществяване на текущ и последващ контрол върху ефективността на публичната комуникация в рамките на правомощията на Прокуратурата, регламентирани в Конституцията и законите.

РАЗДЕЛ СЕДМИ

ПРИОРИТЕТИ В ДЕЙНОСТТА НА ПРОКУРАТУРАТА И НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ ПРЕЗ 2016 Г.

Прокуратурата има определяща роля, както в системата на наказателното право и в международното сътрудничество по наказателни дела, така и по отношение на защитата на човешките права и свободи, националната сигурност и обществен интерес.

Все още пред прокуратурата стои нелеката задача за оправдаване на обществените очаквания, повишаване на институционалното доверие и превръщането ѝ в сериозен фактор в борбата с престъпността, особено по линия на корупцията и организираната престъпност. Въпреки постигнатите резултати по изпълнение на преобладаващата част от поставените задачи, налице са необходимост и ресурс за повишаване на ефективността в работата.

За постигане на посочената цел, Прокуратурата на Република България си поставя следните приоритети в средносрочен и дългосрочен план.

Утвърждаване върховенството на закона

Прокуратурата способства за запазването и утвърждаването на върховенството на закона, изпълнявайки конституционните си правомощия за усъвършенстване на правоприлагането и повишаване ефективността в дейността на прокурорите и на разследващите органи.

Повишаване качеството на разследване и на прокурорите актове

Голяма част от констатираните проблеми са в резултат на липсата на задълбоченост в работата на някои магистрати и разследващи органи. Недостатъчната професионална подготовка на разследващите органи, особено по дела с фактическа и правна сложност, и липсата на инициативност при събиране на доказателства, често са пречка за срочното и законосъобразно приключване на разследванията.

Недостатъчният контрол върху работата на разследващите и пропуските при изготвяне на прокурорските актове, нерядко са причина за неоснователно забавяне на наказателните производства и за неблагоприятен изход на обвинителната теза.

Някои от административните ръководители на прокуратури не проявяват нужната инициативност за преодоляване на трайно установени неблагоприятни тенденции в работата.

В тази връзка, преди всичко е необходимо:

1. Подобряване на организационното и административно управление на всеки един от органите в системата на Прокуратурата на Република България.

Всеки административен ръководител на прокуратура трябва да анализира задълбочено резултатите и да предприема съответните управленски и организационни мерки, както и да изпълнява в пълен обем задълженията си по Закона за съдебната власт за срочно осъществяване на дейността на прокурорите и следователите.

2. Повишаване ефективността и прецизността на прокурорската и следователската дейност чрез: намаляване на сроковете на разследване, осъществяване в пълнота задълженията и правомощията на прокурора по НПК при наблюдение и решаване на делата; повече самовзискателност при изготвяне на прокурорските актове; подобряване на дейността на прокурора в съдебната фаза на процеса; намаляване на върнатите от съда дела поради пропуски на обвинението, аргументирано протестиране на незаконнообразни и неправилни съдебни актове.

Едно от средствата за постигане на напредък в тези насоки е оптималното използване на функциите на методическо ръководство на главния прокурор и създаване на

условия за непротиворечиво и предсказуемо изпълнение на правомощията на прокурорите и следователите.

Наред с това трябва да продължи доказалата се като успешна програма на съвместни обучения на прокурори и разследващи органи. Предвид липсата на задължителна предварителна подготовка за разследващите полицаи⁸⁴, ПРБ ще подкрепи усилията за повишаване на квалификацията на разследващите чрез провеждане обучителни мероприятия, както по отношение новоназначените полицейски разследващи органи, така и на останалите – без оглед на техния стаж. Тази готовност обаче не компенсира необходимостта в самото Министерство на вътрешните работи да се разработи и следва ефективна и практически насочена програма за повишаване на квалификацията на разследващите полицаи.

Към целта за подобряване на качеството на разследванията трябва да се отнесат и всички необходими усилия за развиване и оптимално използване на капацитет, даващ възможност работата по наказателни дела да бъде обезпечена с качествени експертни заключения. Това предполага използването на мултидисциплинарен подход, активно сътрудничество с други ведомства, както и обсъждане на нормативни промени, в които ПРБ е готова да участва активно.

Повишаване на професионалната квалификация на прокурорите и следователите

Чрез обученията, провеждани от Националния институт на правосъдието и по линия на Вътрешноведомствената програма за обучение в ПРБ, на прокурорите и следователите е създадена възможност за повишаване на професионалната квалификация. Те са допълнително облекчени в работата си и посредством информацията, оповестявана на ведомствения информационен сайт на ПРБ⁸⁵, както и от достъп до актуални правно-информационни системи на служебните компютри.

В този смисъл за всеки прокурор и следовател са създадени отлични условия за поддържане на висока професионална компетентност. Изрично трябва да се подчертае, че тя изключително много зависи от личната мотивация и инициативност на магистрата и следва да е негов постоянен ангажимент.

Противодействие на организираната престъпност и корупцията

Работата по тези категории дела остава водещ приоритет. Като се държи сметка, че разкриването на престъпленията е от компетентност на други органи (а не на ПРБ), трябва ясно да се има предвид, че качеството на работа по вече образуваните дела е отговорност на разследващите органи и на прокурорите.

Отчетеното и в Доклада на ЕК подобрене, като цяло, по тези две направления, е окуражаваща. Като се имат предвид дадените препоръки за постоянен мониторинг по въпросните дела, както и констатациите в настоящия доклад и в ежемесечните анализи⁸⁶ за конкретни неблагоприятия (особено във връзка с върнатите от съда дела и оправдателните присъди), е наложително предприемането на съответни организационни мерки.

Ръководството на ПРБ ще изпълни поетите ангажименти⁸⁷ за допълване на анализа си по делата за корупция, за изготвяне на оценка (съвместно с ВКС) на ефективността на Специализираните прокуратури и за преодоляване на констатирания в решения на ЕСПЧ системен проблем, свързан с неефективността на разследването в България. Наред с това, обаче, съответните административни ръководители трябва да предприемат нужните мерки от тяхна компетентност за повишаване качеството на работа.

⁸⁴ Вж. раздел I, т. 2.2. „Необходими законодателни промени“, отнасящи се до промяна на нормативни актове с въвеждане на по-високи изисквания за ценз и квалификация за назначаване на разследващи полицаи.

⁸⁵ Съдебни решения с важно за практиката значение, решения на ЕСПЧ и анотации към тях, анализи и периодични изследвания по конкретни видове престъпления.

⁸⁶ На делата за корупция и ОПГ, извършвани съобразно Пакета мерки, коментиран по-горе в доклада.

⁸⁷ Включени и в одобрения от Министерски съвет План за действие – 2016 г.

Изпълнението на този водещ приоритет следва да се осигури чрез налагане на проактивен подход, специализация и екипен принцип на работа, особено в работата по наказателни производства за корупционни престъпления, извършени от лица, изпълняващи висши публични длъжности.

Повишаване ефективността на взаимодействието и сътрудничеството с други органи

Успешното изпълнение на функциите на ПРБ изисква значително повишаване на активността на контролните държавни органи и постигане на по-добро взаимодействие между всички фактори, ангажирани с превенция и противодействие на правонарушенията.

Приоритет остава поддържането на високо ниво и адекватно използване на всички форми на международното сътрудничество по наказателноправни въпроси.

Подпомагане и усъвършенстване на законодателния процес чрез активна експертна дейност на представители на Прокуратурата, участващи в междуведомствени работни групи за подготовката на нормативни актове, подлежащи на съгласуване от органите на съдебната власт

Полезният ефект от дейността на представителите на ПРБ в работните групи към Министерството на правосъдието за изготвяне на проекти за изменение и допълнение на основни нормативни актове, както и в работните групи към други министерства, налага да бъде продължено активното експертно съдействие на ПРБ за създаването на ясни, точни и съответни на Конституцията и международните актове норми, както и за определяне на потребностите от законодателни промени.

Активна дейност на административните ръководители за ефективно управление на ресурсите и осигуряване на оптимални условия на работа на магистратите

От административните ръководители се очаква повишаване на възискателността и контрола върху спазването на процесуалните срокове и управлението на ресурсите, както и повишаване на отговорността им за общото представяне на ръководените от тях органи на съдебната власт – при зачитане на принципите за независимост и вземане на решения по вътрешно убеждение, като се ръководят от закона. В зависимост от управленската им компетентност, вниманието на ръководството на ПРБ следва да бъде ангажирано при установяване на проблеми и пропуски, които не могат да се преодолеят със собствени ресурси, както и при необходимост от издаване, отмяна или изменение на вътрешни актове, осигуряващо по-ефективна работа на системата на ПРБ.

Дейност по правоприлагане в административно-правната сфера за защита на държавния интерес и правата на гражданите

Необходимо условие за следване на този приоритет е ефективна и своевременна методическа помощ от апелативните прокуратури и от Върховната административна прокуратура за активизиране на дейността по административно-съдебния надзор и надзора за законност на окръжните и районните прокуратури. Очакван ефект е своевременното констатиране на противоречива или неправилна съдебна практика по административни дела и сигнализиране на Върховната административна прокуратура във връзка с упражняването на правомощието на главния прокурор по чл. 125 от ЗСВ и активизиране на дейността по надзора за законност в районните и окръжните прокуратури.

Медийна комуникация

При въведени единни стандарти за публична комуникация, приоритет на ПРБ и през следващите години е утвърждаването на работеща система за проактивна и професионална комуникация с медиите. Общественият интерес към дейността на прокуратурата следва да бъде задоволяван посредством използване на разнообразните

форми на информационен обмен, с последваща оценка на тяхната ефективност, но и като се отчитат презумпцията за невиновност и интересите на разследването. В настоящата медийна среда са необходими също аргументирани и своевременни реакции срещу разпространяване на невярна или подвеждаща информация за работата на прокуратурата, както и добре подготвени мерки за преодоляване на информационни кризи.

Активната работа по изведените приоритетни направления следва да бъде съчетано с добросъвестно, качествено, прозрачно и в услуга на обществения интерес и правата на гражданите изпълнение на всички останали дейности и правомощията, които Конституцията и законите са отредили на Прокуратурата на Република България.

СОТИР ЦАЦАРОВ

**ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**