

The emblem of the Bulgarian Prosecution Service is a shield-shaped crest. At the top, a banner contains the word "ПРОКУРАТУРА" in bold, uppercase letters. The central part of the shield features a pair of scales of justice, with a sword positioned vertically behind them. The shield is flanked by two olive branches. At the bottom, a scroll contains the text "РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ" in bold, uppercase letters.

ПРОКУРАТУРА

**ДОКЛАД
ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА
И ДЕЙНОСТТА НА ПРОКУРАТУРАТА
И РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ
ПРЕЗ 2016 г.**

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

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	16

РАЗДЕЛ ВТОРИ

Дейност на териториалните прокуратури

I. ДОСЪДЕБНА ФАЗА	25
1. Преписки. Проверки по чл. 145 ЗСВ – срочност, резултати, мерки.	25
2. Следствен надзор	28
2.1. Обобщени данни по видове досъдебни производства и съобразно систематиката на НК, вкл. по отношение на пострадалите лица и на ощетените юридически лица от престъпления.	28
2.2. Срочност на разследването	35
2.3. Решени досъдебни производства от прокурор. Видове решения	37
II. СЪДЕБНА ФАЗА	47
1. Наказателно-съдебен надзор	47
2. Постановени оправдателни присъди и върнати от съда дела	50
3. Гражданско-съдебен надзор	58
4. Осъдителни решения срещу Прокуратурата на РБ на основание Закона за отговорността на държавата и общините за вреди	59
5. Изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки	61
III. Действия по изпълнение на препоръките в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка. Наказателни производства образувани за някои категории тежки престъпления и такива от особен обществен интерес. Специален надзор	64
IV. Международно правно сътрудничество	85
V. Административна и контролно-ревизионна дейност	88
VI. Натовареност на прокурорските и на следствените органи	91

РАЗДЕЛ ТРЕТИ

Дейност на Върховната касационна прокуратура	100
--	-----

РАЗДЕЛ ЧЕТВЪРТИ

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

I. Дейност на териториалните прокуратури	112
II. Дейност на Върховната административна прокуратура	112

РАЗДЕЛ ПЕТИ

Дейност на Бюрото по защита към главния прокурор	131
--	-----

РАЗДЕЛ ШЕСТИ

Дейност 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	134
--	-----

РАЗДЕЛ СЕДМИ

Приоритети в дейността на прокуратурата и на разследващите органи	136
---	-----

Използвани съкращения

ААУАН	Административни актове за установяване на административни нарушения
АГП	Администрация на главния прокурор
АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АП	Апелативна прокуратура
АПК	Административно-процесуален кодекс
АСН	Административно-съдебен надзор
АСП	Апелативна специализирана прокуратура
АФКОС	Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз
БЛДПОД	Български лични документи с променени основни данни
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
ГДБОП	Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“
ГДИН МП	Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерството на правосъдието
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ГСН	Гражданско-съдебен надзор
ДАНС	Държавна агенция „Национална сигурност“
ДАТО	Държавна агенция „Техническо осигуряване“
ДНСК	Дирекцията за национален строителен контрол
ДООИ	Дела от особен обществен интерес
ДОПК	Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
ДП	Досъдебни производства
ДПОР	Досъдебни производства, разследвани по общия ред
ЕВРОПОЛ	Европейска полицейска служба
ЕЗА	Европейска заповед за арест
ЕИСПП	Единна информационна система за противодействие на престъпността
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
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
ЗИДЗСВ	Закон за изменение и допълнение на ЗСВ
ЗИДНПК	Закон за изменение и допълнение на НПК
ЗИНЗС	Закон за изпълнение на наказанията и задължението под стража
ЗКВВООБ	Закон за контрол над взривните вещества, огнестрелните оръжия и боеприпасите
ЗКН	Закон за културното наследство

ЗМВР	Закон за Министерството на вътрешните работи
ЗННД	Закон за нотариусите и нотариалната дейност
ЗОДОВ	Закон за отговорността на държавата и общините за вреди
ЗОПДИППД	Законът за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност
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.)
ЗПИЛЗВДД	Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности
ЗПКМ	Закон за паметниците на културата и музеите
ЗПФКПП	Закон за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ЗСПЗЗ	Закон за собствеността и ползването на земеделските земи
ЗСРС	Закон за специалните разузнавателни средства
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ЗЧСИ	Закон за частните съдебни изпълнители
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
ИАМР	Информация, анализ и методическо ръководство
ИИ	Известен извършител
КЗП	Комисия за защита на потребителите
КОНПИ	Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество
КПЕПК	Комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“
КСО	Кодекс за социално осигуряване
МВР	Министерство на вътрешните работи
МО	Министерство на отбраната
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МПП	Молба за правна помощ
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МСП	Механизъм за сътрудничество и проверка
НАП	Национална агенция за приходите
НАХД	Наказателно дело от административен характер
НЗ	Надзор за законност
НЗЗОИПГ	Надзор за законност, защита на обществения интерес и правата на гражданите
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
ОСНК	Общо събрание на наказателните колегии
ОССЕ	Организация за сигурност и сътрудничества в Европа
ПК на ВСС	Прокурорска колегия на Висшия съдебен съвет
ППЗЗКИ	Правилник за прилагане на Закона за защита на класифицираната информация
ППЗЗЛЗВНП	Правилник за прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство
ППЗИНЗС	Правилник за прилагане на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража

ПРБ	Прокуратура на Република България
РИОСВ	Регионална инспекция по околната среда и водите
РП	Районна прокуратура
РУ на МВР	Районно управление на МВР
САС	Софийски административен съд
СГП	Софийска градска прокуратура
СГС	Софийски градски съд
СДВР	Столична дирекция на вътрешните работи
СДТО	Специализирана дирекция „Технически операции“
СЕР	Съвместни екипи за разследване
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
УДПНИНПМ	Указание за дейността на прокуратурата по надзора върху изпълнение на наказанията и други принудителни мерки
УИС	Унифицирана информационна система
УНИЦЕФ	Детски фонд на обединените нации

Докладът по прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи за 2016 г. е изготвен на основание чл. 138а, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ, обн. ДВ, бр. 62/2016 г., в сила от 9 август 2016 г.). Законите изменения и допълнения наложиха промяна в процедурите по определяне на Обхвата и Структурата на годишния доклад, както и по реда за неговото обсъждане и приемане от Висшия съдебен съвет и от Народното събрание.

Във връзка с горното, със Заповед № РД-02-33 от 16.12.2016 г. главният прокурор е утвърдил обхвата и структурата на Годишния доклад за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2016 г. В законоустановения срок докладът се внася в пленума на ВСС и се публикува на интернет страницата на прокуратурата, а след изслушване на главния прокурор, се обсъжда и приема от ВСС и от Народното събрание. По реда на тази процедура, може да бъдат поставяни и писмени въпроси, постъпили от граждани, институции и неправителствени организации, във връзка с доклада.

Докладът е структуриран в седем раздела и отчита цялостно дейността на прокуратурата, вкл. и по препоръките на Европейската комисия, в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка (Раздел II, т. III) и е съобразен с изводите и препоръките на европейските експерти в Независимия анализ на структурния и функционален модел на прокуратурата, изготвен в края на 2016 г. (Независимия анализ на ПРБ).

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, териториалните прокуратури с обща компетентност и прокуратурите със специална компетентност – военноокръжните прокуратури и ВоАП, Специализираната прокуратура и АСП. 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 прокуратури¹ и на разследващите органи е представена, съобразно фазите на наказателния процес – досъдебна и съдебна фаза.

Отделено е място на областите на противоречива прокурорска и съдебна практика. Посочени са исканията на главния прокурор за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления и случаите, в които 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 административно-съдебния 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.

¹ 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“.

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

В отделни раздели е представена информация за дейността на Бюрото по защита при главния прокурор² (Раздел V), както и дейността на прокуратурата по изпълнение на Комуникационната стратегия на съдебната власт 2014 – 2020 г., приета с решение на ВСС по Протокол № 10/2015 г. (Раздел VI).

Очертани са приоритетите за работа на прокуратурата и на разследващите органи през 2017 г. и в по-дългосрочен план, съобразени с решенията на ВСС, отправените препоръки в Доклада на Европейската комисия от м. януари 2017 г. и в Независимия анализ на структурния и функционален модел на прокуратурата.

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

² Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство (изм. ДВ, бр. 21/2014 г., в сила от 09.04.2014 г.

РАЗДЕЛ ПЪРВИ

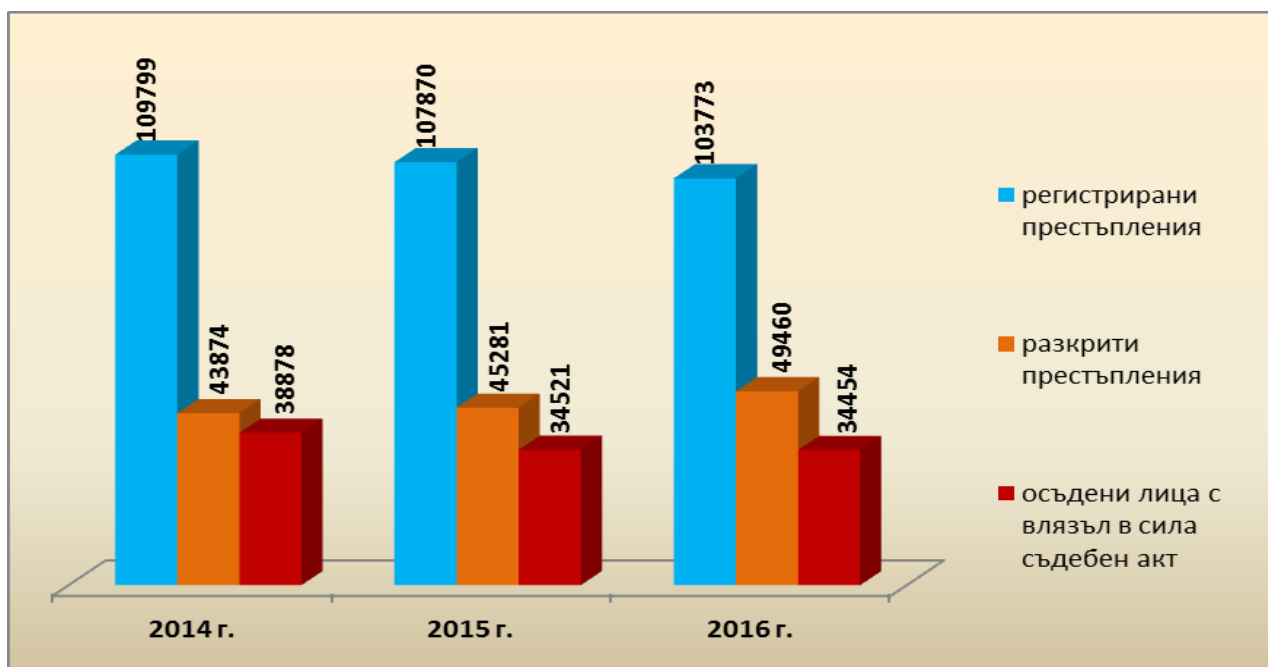
ОБОБЩЕНИ ИЗВОДИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ПРБ И НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ³

1. Резултати и тенденции в противодействието на престъпността

1.1. Регистрирана и разкрита престъпност

По данни на МВР, през 2016 г. са регистрирани 103 773 (107 870; 109 799)⁴ престъпления, от които 11,7% икономически при 10,5% за 2015 г. и 10,1% за 2014 г. Разкрити са 49 460 (45 281; 43 874), от които 4 922 икономически или 10% от общо разкритите престъпления.

Отчита се намаление при регистрираните престъпления със 7,4% и увеличение на разкриваемостта с 9,2% спрямо 2015 г.



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

Отново преобладават престъпленията против собствеността – 64,8% от всички регистрирани (при 54,5% през предходната година). Следват ги общоопасните – 21,4%, които бележат незначително намаление спрямо 2015 г. (22,5%). Престъпленията против личността са 4,3% и са леко нараснали (3,9 %).

А. Престъпления против собствеността – Регистрирани са 52 880 (58 826; 66 898), като от тях са разкрити 17 506 (26,0%), както и са разкрити още 3 178, регистрирани от предишен период. За 2015 г. са разкрити 17 848 (30,3%) от

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

⁴ Данните, представени в скобите, са съответно за 2015 г. и 2014 г., посочени в съответните доклади на ПРБ. В информацията, изпратена от министъра на вътрешните работи до главния прокурор на 22.03.2017 г., посочените данни за предходните две години са актуализирани.

регистрираните в периода, както и разкрити други 3 845, регистрирани от предишен период, и за 2014 г. разкритите са 17 792 (26,6%), както и разкрити 3 995 престъпления, регистрирани от предишен период.

Регистрираните грабежи са 1 666 (1889; 2306), от които разкрити са 800 (784; 824), а кражбите – 42 891 (48 447; 56 127), като разкрити са 14 214 (14 818; 14 802). За тригодишния период се отчита намаление при регистрираните подвидове кражби – т. нар. джебчийска, взломна, домова, от офиси, от магазини, на части и вещи от МПС, както и на тяхната разкриваемост.

Б. Общопасни престъпления. Регистрирани са 25 815, като бележат ръст от 6,3%, спрямо 2015 г. и 17,4%, спрямо 2014 г. Конкретно посегателствата спрямо МПС намаляват, съответно с 18,9% и с 12,7%, относно предходните две години. Увеличение има при регистрираните престъпления, свързани с наркотици – съответно с 21,2% и с 46,8%.

В. Престъпления против личността. При регистрираните има намаление от 2,6%, в сравнение с 2015 г. и от 8,7%, спрямо 2014 г., като в абсолютни цифри данните са следните: за 2016 г. – 4 084 престъпления, за 2015 г. – 4 195 и за 2014 г. – 4 475.

Разкрити са 2 282 (55,9%) от регистрираните, както и други 817 престъпления, регистрирани от предишен период. За 2015 г. – 1 981 (47,2%) разкрити от регистрираните в периода и 1 027 разкрити, регистрирани от предишен период. За 2014 г. – разкрити 1 707 (38,1%) престъпления, регистрирани в периода, и 904 разкрити, регистрирани от предишен период.

Г. Икономически престъпления. Регистрираните са 12 161 (11 360; 11 537), т.е. налице е увеличение съответно със 7,1 % спрямо 2015 г. и с 5,4%. спрямо 2014 г.

От тях са разкрити 4 922 (3 658; 3 544), или 40,5% (32,2%; 30,7%), като са разкрити още 2 058 престъпления, регистрирани в предишен период (2 327; 2 413). По видове се разпределят, както следва:

✓ регистрирани престъпления против собствеността – 1 944 (2 140; 2 273), от които разкрити – 450 (380; 308), както и разкрити 547 (626; 566) от предходен период;

✓ регистрирани престъпления против интелектуалната собственост – 270 (321; 321), разкрити – 121 (118; 99) и 98 (131; 172) от предишен период;

✓ регистрирани престъпления против стопанството, финансовата, данъчната и осигурителната система – 6 097 (5 210; 5 205), разкрити – 2 869 (1 925; 2 056) и 589 (729; 803) от предишен период;

✓ регистрирани престъпления против дейността на държавни органи и организации – 179 (109; 156), разкрити – 131 (64; 70) и 18 (29; 43) от предишен период;

✓ регистрирани документни престъпления – 3 408 (3 089; 3 350) разкрити – 1 308 (937; 927) и 759 (783; 797) от предишен период.

Изводи и прогнози

Изводите и прогнозите, направени за 2015 г., са актуални и за отчетната 2016 г.

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

✓ Нивото на престъпността в страната продължава да се определя от основни криминогенни фактори, като нивото на безработица, концентрацията на населението в големите градове и обезлюдяването 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.

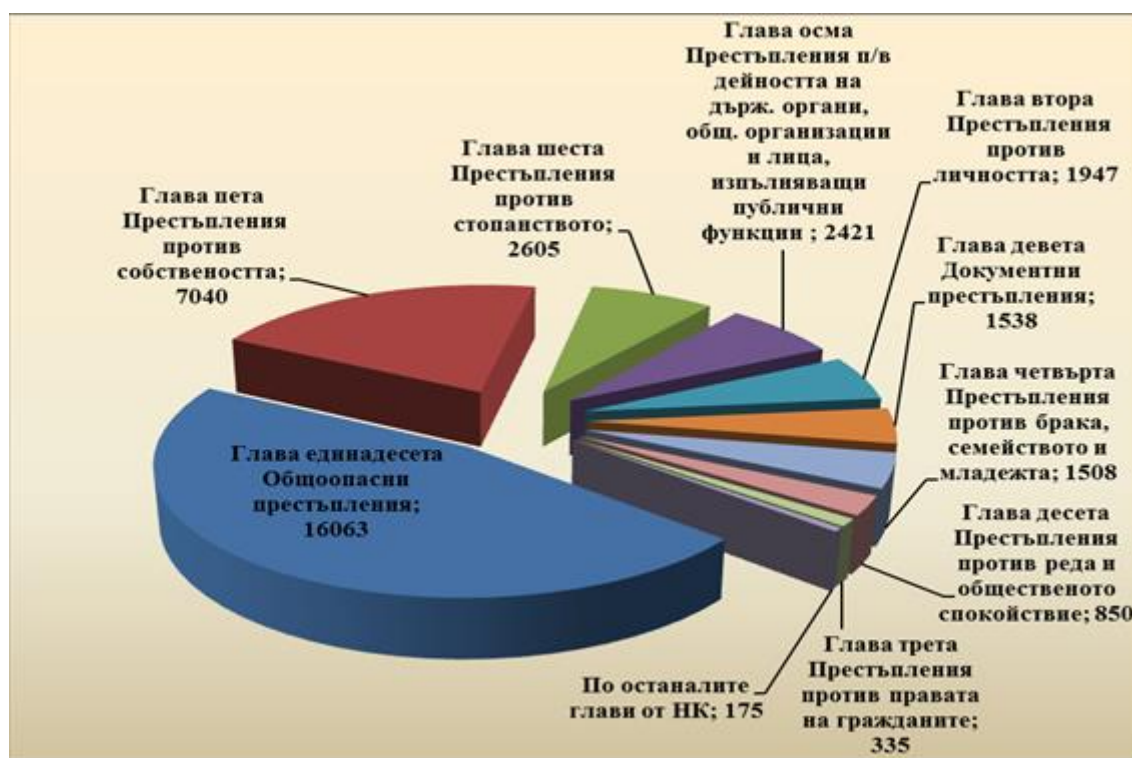
✓ Процесите в Близкия Изток продължават да влияят върху динамиката на трансграничната престъпност по линия на незаконно превеждане на лица през границата, трафик на хора и наркотици, контрабанда, изпиране на пари и др.

1.2. Структура на регистрираната, разкритата и наказаната престъпност

Отново няма 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 престъпления – против собствеността, пак са на второ място по внесени в съда прокурорски актове. Причините са същите като през 2015 г. – ниска разкриваемост на тази категория престъпления и повтораемост на част от извършителите (множество деяния, които се квалифицират като продължавано престъпление).

И през този отчетен период най-голям е броят на внесените в съд актове за общоопасни престъпления. Това се обяснява с факта, че много от извършителите са разкрити при или непосредствено след извършване на деянието и се провеждат бързи и незабавни производства. Така се скъсява времето от извършване на престъплението до предаването на съд, респ. санкционирането на извършителя, с влязъл в сила съдебен акт.



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

ОБОБЩЕНИ ДАННИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ПРЪ И НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ⁵

Общо за всички прокуратури – териториални прокуратури с обща и специална компетентност, ВКП и ВАП

Прокурорите в страната са работили по общо 305 602 преписки (302 541; 318 507) и по 211 079 (213 181; 222 839) досъдебни производства (ДП). Участвали са в 138 042 (139 484; 146 674) съдебни заседания по наказателни, административни и граждански дела. Административните отдели в прокуратурите са работили по 10 764 преписки (10 758; 13 689). До компетентните ведомства и контролно-административни органи са изпратени 656 (873; 866) предложения за отстраняване на констатирани нарушения и предприемане на мерки, съобразно законовите им правомощия.

Преписки

Трайно висок остава процентът на решените преписки спрямо наблюдаваните – 95,6% (95,4%; 96,0%).

С образуване на ДП са решени общо 47 521 (52 532; 51 060) преписки, а с отказ да се образува досъдебно производство – 116 738 (115 120; 122 185). Големият брой откази потвърждава отново извода и в предходни доклади, че прокуратурата е ангажирана сериозно с въпроси извън нейната компетентност – гражданскоправни спорове, административни нарушения, битови и междуличностни проблеми.

Прокурорите в страната са се самосезирали в 1 844 (2 565; 1 579) случая, като по 154 от тях (262; 115) са образували ДП.

По сигнали на контролни органи са наблюдавани 2 062 (2 002; 1 798) преписки, като образуваните по тях производства съставляват 1,1% от всички образувани. Няма образувани преписки по сигнали на Агенцията за следприватизационен контрол. Малък е броят на образуваните дела по сигнали на ДНСК, АДФИ и Сметната палата.

Инстанционен контрол по преписки и досъдебни производства

Решените от апелативните и окръжните прокуратури инстанционни преписки са 20 006 (19 489; 19 122), а от ВКП – 1 070 (1 292; 992). Потвърдени са 12 099 прокурорски акта (57,4%), 3 193 (15,1%) са отменени изцяло, а останалите 28% са частично потвърдени или частично отменени актове, както и произнасяния по подследственост, по самоотводи и др. Спрямо предходната година, броят на потвърдените актове е нараснал, което сочи повишено качество на работа.

Новообразувани дела

За поредна година е налице тенденция на намаляване на броя на новообразуваните досъдебни производства – общо 115 821 за 2016 г. (121 541; 123 751).

Най-голям е дялът новообразувани ДП, разследвани по общия ред от разследващи полицаи в МВР – 94 213. От военен разследващ полицай в МО са разследвани 366 дела. Възобновени и нововъзложени на следовател са 3 482 дела, като НСлС е разследвала 87 от тях. НСлС е разследвала общо 312 дела (при 398 за 2015 г.). Разследващи митнически инспектори са работили по 379 новообразувани дела. От прокурор са разследвани 109 новообразувани производства.

Относителният им дял, по видове разследващи органи, е илюстриран на следващата графика.

⁵ Подробни данни са представени в Раздел II „Дейност на териториалните прокуратури“ и Раздел IV „Дейност на териториалните прокуратури по административно-съдебен надзор“.



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

Незабавни производства и бързи производства

Новообразуваните незабавни производства бележат значителен ръст – 3 020 (2 144; 2 302) и съставляват 2,6% от всички новообразувани дела.

Наблюдаваните бързи производства са 16 236 (13 385; 14 125), новообразуваните са 15 998 (13 229; 13 885) и съставляват 13,8% от всички новообразувани дела.

Прилагането на двете ускорени форми на разследване, пряко свързани с постигане на бързина в наказателното правораздаване, съставлява дял от 11,3% спрямо всички разследвания и сочи на добра съвместна работа на прокуратурата и полицията. Положителният ефект е както във връзка със срочността, така и по отношение на генералната превенция.

Приключени досъдебни производства и срочност на разследването

Абсолютният брой на ДП с приключено разследване запазва сравнително устойчиво ниво – 128 834 дела (130 660; 139 153).

Продължава тенденцията за висок дял приключили в законовите срокове разследвания – 99,97% (99,9%; 99,5%). В законоустановените срокове разследването е приключило по 128 796 ДП, а извън тях – 38 дела.

Позитивен е фактът, че няма просрочени дела в сериозно натоварени по показателя „общ брой наблюдавани ДП от един прокурор“ окръжни прокуратури – Бургас, Монтана, Хасково, Сливен и Пловдив и районни прокуратури – Провадия, Несебър, Царево, Бяла Слатина и Хасково, което свидетелства за добра организация на работа и отговорно отношение.

Решени досъдебни производства

Решените от прокурор дела на производство⁶ за отчетния период са 126 944 (128 893; 137 377). Намалението съответства на тенденцията на намаляване на броя на новообразуваните и наблюдаваните досъдебни производства през 2016 г.

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

Спсени досъдебни производства

Спсрните ДП са намалели спрямо предходната година със 7,7% (56 038; 60 718; 66 214). С преимущество дял са спсрните ДП срещу неизвестен извършител – 95,3% (95,2%; 95,6%) и е много нисък процентът на тези срещу известен извършител.

Прекратени досъдебни производства

Прекратените дела на производство (без прекратените по давност), като абсолютна стойност (31 712; 31 678; 32 763) и като дял спрямо приключените ДП – 24,6% (24,2%; 23,5 %), запазват ниво през последните три години.

Положителна е тенденцията на намаляване на прекратените по давност дела – с 0,75% спрямо 2015 г. и с 9,9% спрямо 2014 г.

По реда на Глава двадесет и шеста НПК са прекратени 26 дела – в района на АП Бургас – 2, АП Варна – 3, АП Пловдив – 2 и АП София – 19. В апелативните райони на АП В. Търново, ВоАП и АСП няма дела от тази категория.

Внесени в съда прокурорски актове

Увеличен е броят на внесените в съда прокурорски актове (обвинителни актове, предложения за споразумения и постановления с предложения за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по чл. 78а НК). За 2016 г. са повече спрямо предходната с 3,2% (34 482; 33 411; 35 524).

В процентно съотношение, спрямо общо наблюдаваните ДП, дялът им остава стабилен – 19,8% (20,1%, 19,7%). В окръжните прокуратури средният брой на внесените в съда прокурорски актове на един прокурор е 6, а в районните – 42,6.

От всички внесени в съда, обвинителните актове са 53,1%, споразуменията – 33,5 % и предложенията по чл. 78а НК – 13,5%.

СЪДЕБНА ФАЗА

Образуванн, разгледани и решени дела

От прокуратурите в страната са внесени общо 34 482 (33 411; 35 524) прокурорски акта – 18 296 обвинителни акта, 11 546 споразумения и 4 640 постановления с предложение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание (чл. 78а НК). На съд са предадени 38 469 (38 861; 43 077) лица.

По внесените прокурорски актове в съда са образувани 35 250 наказателни дела. Постановени са 37 808 съдебни решения.

Осъдени и санкционирани лица

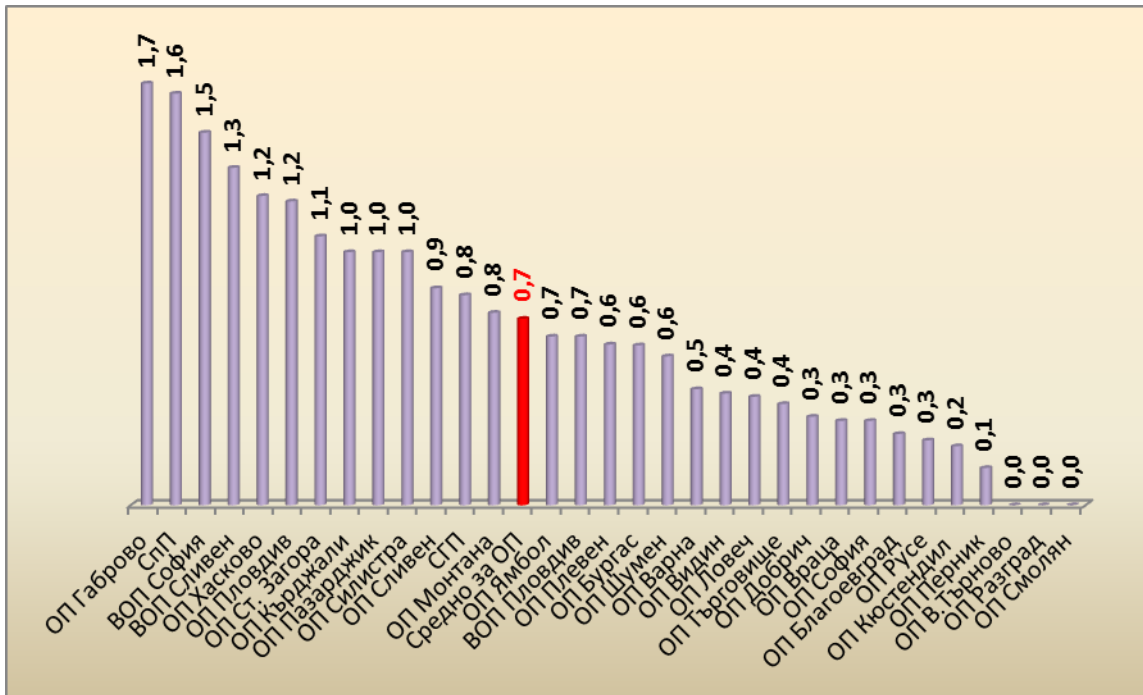
Остава трайно висок дялът на осъдените и санкционирани лица, спрямо всички лица с постановен окончателен съдебен акт (осъдени, санкционирани и оправдани). За последните три отчетни години той е над 97%. През 2016 г., в абсолютни стойности, лицата с влезли в сила осъдителни и санкционни съдебни решения са 34 454 (34 521; 38 878).

Върнати дела на прокурор

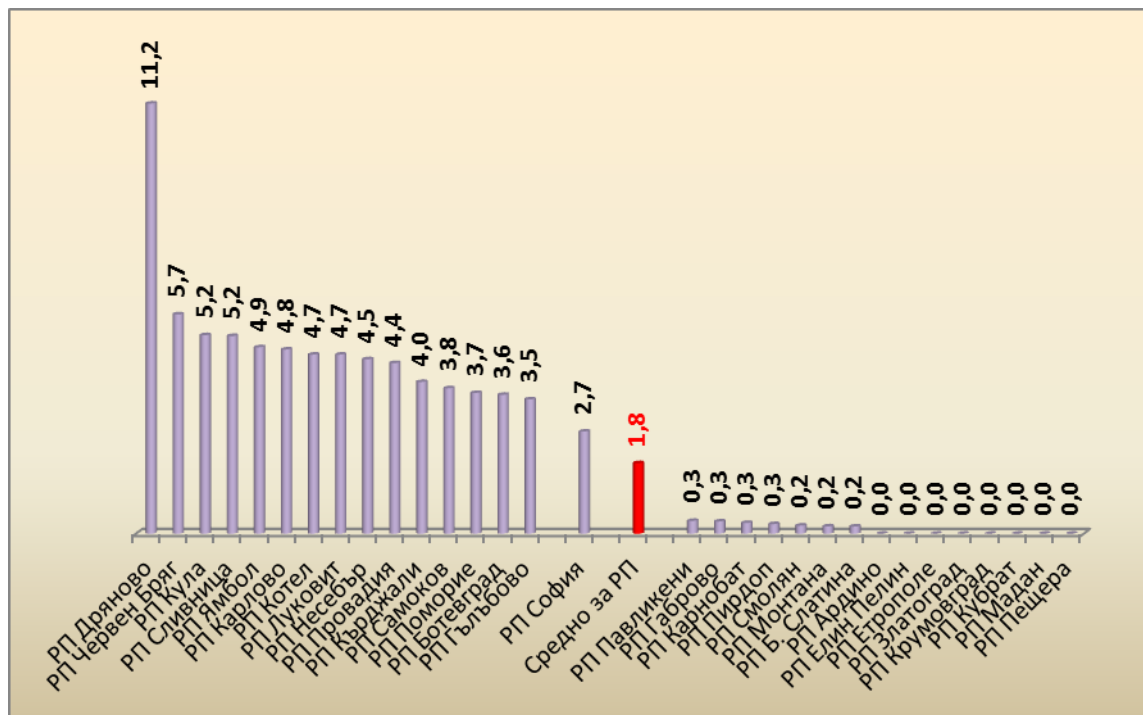
Продължава положителната тенденция на намаляване на абсолютния брой върнати от съда на прокуратурата дела в последните три години – 1 689 за 2016 г. (1 710; 1 864).

Продължава да намалява и относителният дял на върнатите спрямо внесените актове – 4,9% (при 5,1% и 5,2%), което е индикатор на повишена възискателност на прокуратурите и задълбочена работа.

Данните по прокуратури по показателя „средно върнати дела на един прокурор през годината“ са представени графично.



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 0,7 (при 0,9 за миналата година), а за районните се запазва стойността от 1,8.

Специализираната прокуратура отново е със значителен дял на върнати дела (1,6), но се отчита, че в сравнение с предходната година (когато е бил 2,9) той е намалял съществено. Други окръжни прокуратури, които отчитат ръст по този показател са ОП Габрово и ВОП София. В същото време в ОП В. Търново, Разград и Смолян, както и в РП

Ардино, Елин Пелин, Етрополе, Златоград, Крумовград, Кубрат, Мадан и Пещера няма върнати от съда дела.

Административните ръководители на прокуратури, отчитайки върнати дела чувствително над средната за страната стойност, следва да анализират задълбочено причините и при наличие на повтарящите се слабости и пропуски, да предприемат съответни мерки от своя компетентност.

Причини за връщане на делата

Отчитат се по критерии, въведени с Указание на главния прокурор⁷ за подобряване работата на наказателно-съдебния надзор, и позволяват идентифициране на обективни и субективни фактори за връщането на делата.

С указанието е създадена възможност за извършване на анализ, който да служи както за предприемане на административно-организационни мерки за преодоляване на неблагоприятията, така и за констатиране на противоречива практика.

Основни групи причини за връщане на делата

1. Допуснато на досъдебното производство отстранимо съществено процесуално нарушение, 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 прокурора – **31,2%** за 2016 г. и **28,3%** за 2015 г. от общия брой върнати на прокурорите дела.

2. Поради констатирани от съда пропуски при изготвяне на обвинителния акт, които са в голяма степен **очевидни и са могли да бъдат избегнати при прецизна работа** на прокурора – **32,8%** за 2016 г. при **34%** за 2015 г. от общия брой върнати дела.

3. Заради допуснато на досъдебното производство отстранимо съществено нарушение на процесуални правила, 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 – **6,8%** за 2016 г. при **6,3%** за 2015 г. от общия брой върнати на прокурорите дела за съответните периоди.

4. Поради 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 и **трудно би могла да се предвиди**, дори при прецизна работа на прокурора – **9,7%** за 2016 г. при **10,2%** за 2015 г.

5. Поради 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 – **7,4%** за 2016 г. при **8,7%** за 2015 г.

6. Връщането на делото се дължи на неодоброено 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 – **8,9%** за 2016 г. при **9%** за 2015 г.

7. Връщането на делото се дължи на неодоброено от съда споразумение, внесено по реда на чл. 382 НПК, поради невявяване на обвиняемия и неговия защитник (редовно

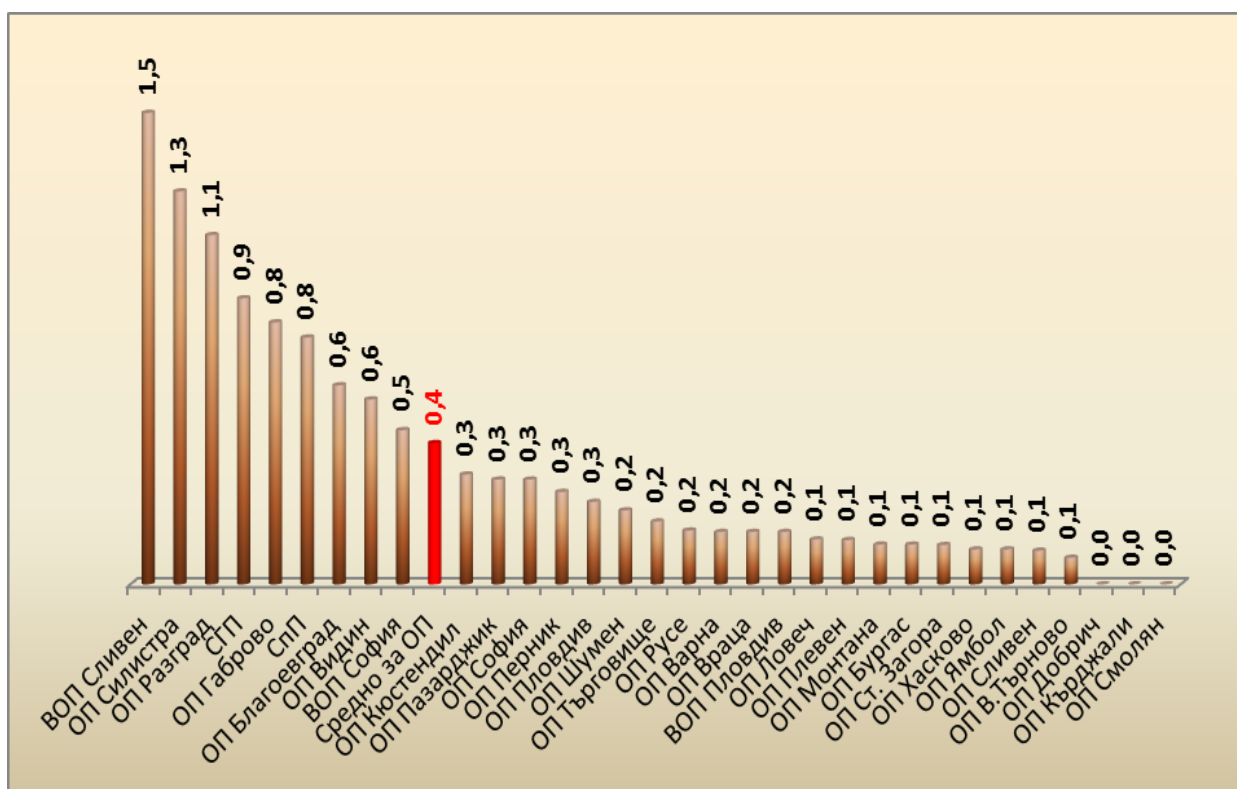
⁷ Утвърдено със Заповед № ЛС-4133/17.12.2013 г.

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 – **4%** за 2016 г. при **3,5%** за 2015 г.

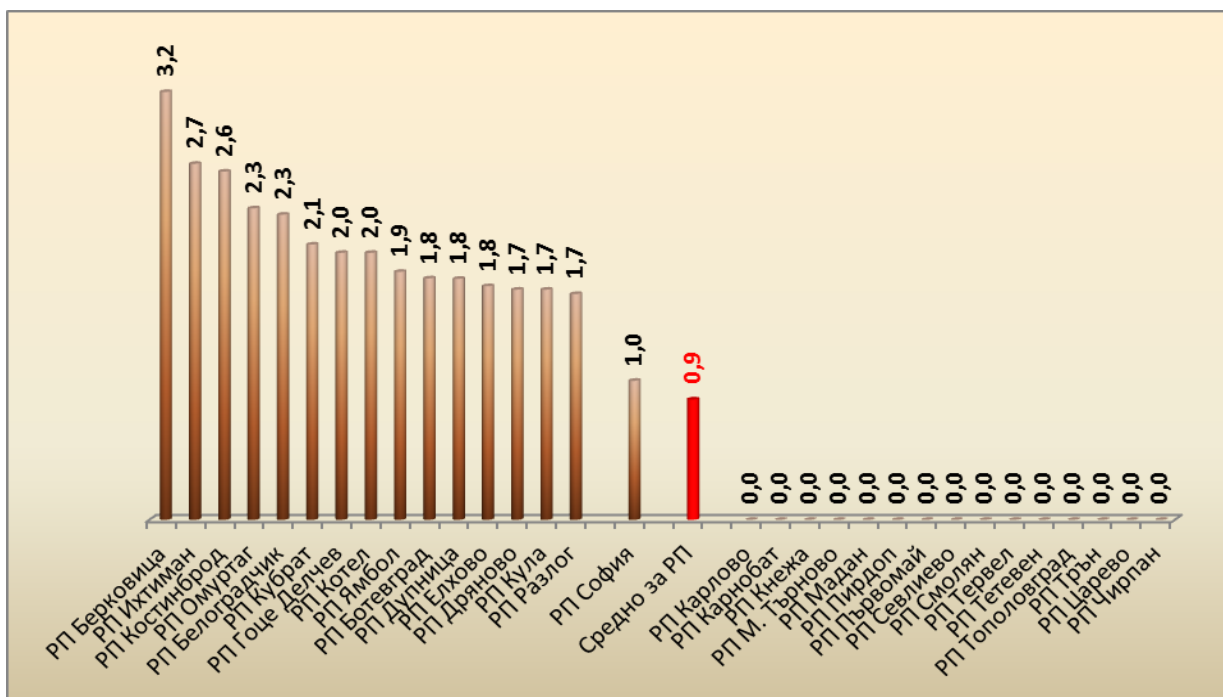
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт

Намалял е дялът на оправданите лица, което е много добър атестат, като се има предвид, че за последните три години той е под 3% (2016 г. – 2,5%; 2015 г. – 2,8% и 2014 г. – 2,7%). Тези цифри обосновават категоричен извод за прецизна и задълбочена работа на прокурорите.

Данни по този показател са представени графично поотделно за всяка окръжна и районна прокуратура.



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

Причини за постановяване на оправдателни присъди

Горепосоченото указание за работа по наказателно-съдебния надзор дава възможност за анализ и на тези причини.

1. Оправдателната присъда се дължи в голяма степен на **неправилно квалифициране** на деянието с обвинителния акт (обстоятелствената му част и материалноправната квалификация) – **20,7%** за 2016 г. при **20,8%** за 2015 г. от общия брой влезли в сила оправдателни присъди и решения.

2. Оправдателната присъда се дължи в голяма степен на **пропуски, грешки или пасивност** при събиране на доказателствата в хода на досъдебното производство – **14,8%** за 2016 г. при **18,7%** за 2015 г.

3. Оправдателната присъда се дължи в голяма степен на **пропуски и процесуална пасивност на прокурора в съдебната фаза или на неподаване на съответен протест** – **1,9%** за 2016 г. при **1,6%** за 2015 г.

4. Оправдателната присъда се дължи на събиране на **нови доказателства в съдебната фаза**, които не са могли да бъдат установени на досъдебното производство – **27,2%** при **24,5%** за 2015 г.

5. 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 – **35,4%** за 2016 г. при **34,6%** за 2015 г.

След извършена тематична проверка за причините за постановените през 2014 г. и 2015 г. оправдателни присъди, Инспекторатът към ВСС⁸ е констатирал, че с указанието на главния прокурор е създадена ефективна система, чрез която не само статистически се обобщават оправдателните присъди, а и се анализират причините за постановяването им.

⁸ По Заповед № ТП-01-4/28.10.2016 г. на главния инспектор.

Протести

Подадените *въззивни* протести (извън тези срещу оправдателни присъди) са 1 066. От разгледаните 737 протеста, са уважени 297, което е 40% (41,7%; 37,6%).

Срещу оправдателни присъди и решения са подадени 1 145 (1 148; 1 192) въззивни протеста. От разгледаните 441, уважените са 110, което съставлява 24,9% (27,3%; 26,4%). За последните три години относителният дял на уважените протести срещу оправдателни присъди и решения като цяло се запазва, но е налице лек спад.

Подадените *касационни протести* (извън тези срещу оправдателни присъди) са 42. От разгледаните, са уважени 50,0% (45,0%; 41,7%).

Срещу въззивни оправдателни присъди и решения са подадени 117 протеста. От разгледаните – уважените са 28,1% (35,5%; 35,4%).

Привеждане в изпълнение на присъдите

Съдът е изпратил на прокуратурата за изпълнение 19 670 присъди, като реално приведените в изпълнение (получени потвърждения за начало на изпълнението по привеждане на присъдата) са 18 079.

Въз основа и на данните за двете години, предхождащи настоящия отчетен период, може да се направи извод, че ежегодно в изпълнение се привеждат над 92% от присъдите, изпратени от съдилищата и е налице добро взаимодействие между прокуратурата и органите по изпълнение на наказанията.

Дела, образувани за престъпления от особен обществен интерес (ДООИ)⁹

Налице е увеличение на наблюдаваните дела от тази категория спрямо предходните две години – 21 160 (19 516; 19 038).

Нараснал е броят както на внесените в съд прокурорски актове – 4 934 (4 600; 4 828), така и броят на обвиняемите лица – 5 844 (5 793; 5 907).

Значително е намалял относителният дял на върнатите от съд дела спрямо внесените прокурорски актове – 4,0% (при 6,2% за 2015 г. и 6,1% за 2014 г.).

Намалял е делът на оправданите с влязла в сила присъда лица, спрямо всички лица с постановен окончателен съдебен акт – 4,0% (4,7%; 3,9%).

Възобновяване на наказателни производства

Главният прокурор е внесъл в съда 98 (113; 94) искания за възобновяване на наказателни дела по чл. 422, ал. 1, т. 4–6 НПК. Уважените са 65 (90,3% от разгледаните), неуважените – 7, 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 2016 г. прокурорите от териториалните прокуратури са изпратили 884 молби за правна помощ и са издали 291 европейски заповеди за арест (ЕЗА). Получени са за изпълнение от други държави 2 134 молби за правна помощ и 248 ЕЗА.

Извършени са 3 екстрадиции на чуждестранни осъдени лица и 51 на български граждани. Чрез механизма на трансфер са получени 68 наказателни производства, а трансфер на наказателно производство в друга държава е осъществено в 11 случая.

⁹ Това са дела за организирана престъпност, корупция, престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, изпирането на пари, данъчни и други финансови престъпления, незаконен трафик на хора и наркотици, подробно разгледани и анализирани в Раздел втори, т. III от доклада. Статистически данни за образуването, движението и резултатите по делата от особен обществен интерес се съдържат в Приложение № 10, № 11 и № 12.

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

Намалял е броят на лицата, осъдили прокуратурата по ЗОДОВ – 284 (308; 298) и на влезлите в сила осъдителни решения срещу прокуратурата по образувани производства на основание чл. 2 ЗОДОВ.

ОСНОВНИ ТЕНДЕНЦИИ И ИЗВОДИ

През отчетната година по отношение **на всички наказателни производства** се констатира подобряване на качеството на работата по следствия и наказателно-съдебния надзор при известен спад на обема преписки и досъдебни производства.

По отношение на динамиката на преписките и делата

✓ Намалението, спрямо предходната година, на новообразуваните преписки е с 4,8%, а на наблюдаваните с 1,0%. Намаление се наблюдава и при новообразуваните досъдебни производства, съответно с 4,7 % и на наблюдаваните с 1%. Дължи се основно на обективни криминогенни процеси, намерили израз в спада на случаите на сезиране на прокуратурата (с 4,8%), както и на регистрираните престъпления (със 7,4%) от компетентните правоохранителни органи.

✓ Преписките, образувани по сигнали на контролни органи, формират нисък относителен дял спрямо всички наблюдавани преписки. Нисък е дялът и на решенията преписки с постановление за образуване на досъдебно производство, съставляващи 1,1% от общия брой постановления за образуване на ДП по всички преписки.

✓ Минимален е спадът на решенията преписки, спрямо 2015 г. с 0,4%, при запазване на много високо ниво на съотношение на решени спрямо наблюдавани преписки (95,6%).

✓ През 2016 г. се отчита ръст на бързите (21,3 %) и незабавните (41,1%) производства, при известен спад на ДП, водени по общия ред (2,5 %).

✓ Отчита се и ръст на внесените в съда прокурорски актове (3,2%) при известен спад на предадените на съд лица.

✓ Запазва се тенденцията на спад на прекратените производства (0,8%), вкл. по давност (1,5%), като тези срещу известен извършител съставляват изключително нисък дял – 352 прекратени по давност дела или под 1% (срещу неизвестен – 36 260).

✓ Намалява броят на прекратените дела по реда на Глава двадесет и шеста НПК – 26 при 27 за 2015 г. и 44 за 2014 г. Спрямо 2014 г. намалението е значително – с 40,9%.

✓ Запазва се ясно изразена положителна тенденция на спад на спрените ДП (7,7%; 15,4%). Спад и запазване на много ниски нива на спрените ДП се наблюдава и срещу известен извършител (4,7 %).

По отношение качеството и сročността на разследване

✓ Запазва се изразена тенденция на спад на върнати ДП и ниско ниво на техния дял (4,9% за 2016 г. и 5,1% за 2015 г.). Наблюдава се намаление на делата на върнатите производства поради констатирани от съда пропуски при изготвяне на обвинителния акт, които са в голяма степен очевидни и е могло да бъдат избегнати – 32,8% за 2016 г. при 34% за 2015 г. от общия брой върнати дела.

✓ Запазва се на много високо ниво сročността на разследване. В законоустановените срокове приключват 99,97% от делата на производство.

✓ За тригодишния период се констатира устойчива тенденция на приключване на досъдебното производство в срок до 7 месеца¹⁰ – 74% от всички приключени (75% за 2015 г.). Дялът на производствата с продължителност на досъдебната фаза над

¹⁰ В този 7-месечен срок се включва срокът за разследване (по чл. 234 НПК) и едномесечният срок за решаване на делото от прокурор, съгласно чл. 242, ал. 4 НПК.

една година се формира предимно от произнасяния на прокурорите по спрени дела с неизвестен извършител от предходни години, по възобновени и прекратени дела.

По отношение на наказателно-съдебния надзор и изпълнение на наказанията

✓ Запазва се високо нивото на относителния дял на осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт – 97,5% (97,2% за 2015 г.).

✓ Запазва се изразена тенденция на спад на оправданите с влязъл в сила съдебен акт лица с 11,8% спрямо 2015 г. и с 18,3% спрямо 2014 г. и ниско ниво на техния дял – 2,5% от лицата с окончателен съдебен акт. Налице е намаление на дела на оправдателните присъди, които в голяма степен се дължат на пропуски, грешки или пасивност при събиране на доказателствата в хода на досъдебното производство, съставляващи 14,8% от общия брой оправдателни присъди за 2016 г. при 18,7% за 2015 г.

✓ Въз основа на направения обобщен анализ на причините за постановените оправдателни присъди, може да се направи извод, че за 2016 г. и 2015 г. най-висок относителен дял заемат противоречивата съдебна практика, промяната на доминиращата практика или други обстоятелства, свързани с тълкуването на закона. На следващо място са постановените оправдателни присъди и решения поради събирането на нови доказателства в съдебната фаза, които не са могли да бъдат събрани на досъдебното производство.

✓ Запазва се висок делът на приведените в изпълнение осъдителни присъди и санкционни решения.

✓ Намалява относителният дял на неприведените поради укриване на лицата присъди – 2% от общо получените (2,8%; 2,3%).

✓ Намаляват случаите на осъдителни решения срещу прокуратурата по ЗОДОВ.

Резултатите за 2016 г. за делата от **особен обществен интерес** сочат сериозно подобряване на работата.

✓ Отчита се трайна тенденция на нарастване на броя на наблюдаваните производства – 21 160 (19 516; 19 038).

✓ Нараства броят на внесените в съд прокурорски актове – 4 934 (4 600 за 2015 г.), както и броят на обвиняемите лица – 5 844 (5 793 за 2015 г.).

✓ Значително е намалял относителният дял на върнатите от съд дела спрямо внесените прокурорски актове – 4,0% (при 6,2%);

✓ Висок е делът на осъдените лица по тези дела (спрямо лицата с постановен окончателен съдебен акт) – 95,1%.

✓ Намалява относителният дял на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо всички лица с постановен окончателен съдебен акт – 4,0% (4,7% за 2015 г.).

✓ Предвид обема и фактичката и правна сложност, положителни са констатациите при върнатите от съда на прокуратурата дела за корупционни престъпления – 58 (95; 82), което съставлява 11,8% от внесените прокурорски актове (при 19,6% за 2015 г. и 18,5 % за 2014 г.), както и за свързаните с организирана престъпност – 15 (44; 29) дела, съставляващи 23,1% (32,8% за 2015 г. и 17,3% за 2014 г.).

✓ Доколкото част от случаите на върнати от съда дела и дела, по които са постановени оправдателни съдебни актове, се дължат на противоречива практика на съдилищата или на прекален формализъм, следва да се проявява необходимата активност за сезиране на главния прокурор за упражняване на правомощия по инициране на тълкувателна дейност от ВКС и ВАС.

✓ Същевременно е необходимо да се анализират конкретните, за съответните прокуратури, причини от субективен характер, довели до връщане на дела и постановяване на оправдателни съдебни актове, като се планират подходящи мерки от методически и организационен характер, вкл. обучение, контрол и подпомагане.

✓ Спрямо предходната година, броят на уведомленията, изпратени от прокуратурите до Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ), е

намалял с 4,9%, но спрямо 2014 г. е увеличен с 20,2%. Тези показатели са обективно предпоставени от вида на престъпленията, за които са образувани ДП.

2. Необходими мерки и законодателни промени

2.1. Проблеми и предложения

И през 2016 г. не е извършена цялостна нормативна промяна, която да предпостави качествено подобряване на наказателното правораздаване и резултатността на наказателното производство.

Въпреки своето положително значение за подобряване на инструментариума, необходим за ефективното провеждане на наказателното производство, **извършените изменения и допълнения в процесуалната уредба са частични**, например:

- разширен е обхватът на престъпленията против политическите права на гражданите, за които са приложими специални разузнавателни средства като способ на доказване (ДВ, бр. 39/2016 г.);

- като мярка на процесуална принуда е предвидена възможност да се постанови временно отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство или на друг документ, с който се признава право по чл. 37, ал. 1, т. 7 НК (ДВ, бр. 95/2016 г.);

- законодателят е уредил в Закона за съдебната власт някои положения, свързани с предварителната проверка (срокове за провеждане и произнасяне, взаимоотношения при осъществяване на контрол върху акта на първоинстанционната прокуратура и пр.), както и с постановяването на отказ да се образува досъдебно производство (ДВ, бр. 62/2016 г.).

Предвид отсъствието на съществени промени в нормативната уредба през отчетния период, значителната част от констатираните от прокуратурите в предходни периоди проблеми и заявени в миналогодишния доклад предложения за тяхното преодоляване остават актуални.

- ✓ Потвърждава се необходимостта от качествена промяна в **наказателното материално и процесуално законодателство**. От важно значение е преодоляването на дефицитите, свързани със създаването на нормативни предпоставки, способстващи по-висока ефективност на наказателното производство за корупционни престъпления и прояви на организирана престъпна дейност, както и за институционален отговор на стандартите за ефективно разследване, вкл. при съобразяване на изискванията на ЕКПЧ.

- ✓ **Кадрова необезпеченост с прокурори и разследващи органи при значителен дисбаланс в натовареността**. Предприетите организационни мерки от прокуратурата (искания до ВСС за преразпределяне на зает и свободен щат и използване на института на командироване по ЗСВ) са разрешили само частично кадровата неосигуреност и неравномерността в обема на работата.

- ✓ Констатира се кадрови дефицит в Специализираната прокуратура – незаетият щатен състав на магистратите, който дори попълнен, би бил недостатъчен, предвид текущата натовареност на прокурорите и разследващите органи – особено актуално за първоинстанционната Специализирана прокуратура. Проблемът е констатиран и в изготвения през 2016 г. Доклад на екипа от Службата за подкрепа на структурните реформи, по чието съдържание ПРБ е изразила официално одобрение. Установена е и необходимост от увеличаване на щатната численост за прокурорски помощници и съдебни служители.

- ✓ Налице е недостатъчна кадрова обезпеченост в МВР, редуциран състав на разследващите полицаи в определени райони, прекомерната им натовареност, едностранна промяна на мястото на изпълнение на служебните задължения. Посоченото, наред с недостатъчния сграден фонд, е сред факторите, оказващи демотивиращо въздействие, особено при новопостъпилите разследващи полицаи.

✓ Същевременно остава неизползван пълноценно капацитетът на следователите и на военните прокуратури, въпреки някои законодателни промени (чл. 194 НПК) и оптимизирането на структурите и щата на последните през 2014 г. В този смисъл е наложително допълнително да се обсъди обхватът на компетентност, с оглед възможност за разширяването му.

✓ **Остава неразрешен проблемът с осигуряването на експерти** и тяхното ресурсно осигуряване. Отсъствието на достатъчно вещи лица, с адекватна на съвременните нужди квалификация, препятства приключването на делата в разумни срокове и с необходимото качество. Проблем продължава да бъде и натовареността на експертите от ИКТ на МВР и НИКК на МВР, доколкото няма алтернатива за изготвянето на експертни заключения от друго ведомство, предвид компетентността им. И през 2016 г. се констатира остра липса или недостиг на вещи лица от определени области, най-често съдебни лекари. С оглед броя на досъдебните производства и тяхното забавяне, с особена острота стои въпросът в районите на Благоевград, Видин и Монтана. Усилията на административните ръководители на тези окръжни прокуратури и на ръководството на АП София се оказват безрезултатни при съществуващата уредба и организация на експертната дейност.

✓ Продължават да се констатират проблеми с осигуряване на **адекватни материални условия на труд** на магистратите и служителите. Съществуващият сграден фонд и липсата на достатъчно на брой работни помещения за магистратите и съдебните служители в някои прокуратури (Специализираната прокуратура, прокуратурите във Велико Търново, Варна и др.) създава неприемлива ситуация, която прави невъзможно нормалното изпълнение на служебните задължения.

✓ Необходимо е преодоляване на установените **дефицити в квалификацията** на органите на досъдебното производство и особено на разследващите органи.

✓ Провеждане на ефективни и практически насочени **обучения**, които да включват актуалните достижения в доктрината и на съдебната практика, приложението на процедурите по специалните закони, имащи отношение към корупционните престъпления, както и примери за успешно приключени разследвания.

✓ Стандартите на ЕСПЧ за ефективно разследване и събиране и оценка на доказателствата следва да се превърнат в акцент на обучителната дейност за магистрати и разследващи органи, които организират или в които участват представители на ПРБ, независимо от конкретната обучителна форма.

✓ **Специализацията** в органите на досъдебното производство е друга необходима ефикасна мярка. Наложително е да се обсъдят подходящи разрешения в структурно-организационен план, които да осигурят възлагането на преписките и на досъдебните производства с определен предмет на специализирани в материята прокурори, разследващи органи и органи на предварителната проверка, при съобразяване с актуалната нормативна уредба. Това предполага ангажиране на магистрати, отговарящи на повишени изисквания за професионална квалификация, стаж и опит, наред с обезпечаване на актуално обучение; утвърждаване на организационни форми, които стимулират специализацията – съвместни екипи от разследващи, обособяване на структурни звена в по-големите окръжни прокуратури с разширена териториална компетентност. Специализацията по предмет би могла да се проведе и само в по-големите първоинстанционни прокуратури и без да намери структурно-организационен израз (например чрез определяне на групи за случайно разпределение на преписки и дела и пр.). С оглед повишаване на мотивацията за работа, би могло да се обмислят подходящи професионални стимули чрез отчитане при атестирането и оценката за натовареност и пр.

✓ Преодоляване на някои **слабости на взаимодействието** между териториалните прокуратури и местните контролни органи. Основателни са очакванията за подобряването

му, предвид алгоритъма за действие, зададен чрез тълкувателната дейност на ВКС¹¹ и предприетите организационни мерки от страна на ръководството на прокуратурата за актуализиране на действащи и приемане на нови междуведомствени актовете¹².

✓ Продължава да е проблем **забавеното изпълнение на молби за международна правна помощ**. Констатиран се случаи на значително забавяне на изпълнението и дори неизпълнение на изпратени молби за правна помощ от някои замолени държави (напр. Италия, Македония, Гърция), което рефлектира върху сročността и качеството на разследванията.

2.2. Необходими мерки и законодателни промени

Обобщаването на констатираните проблеми в годишните доклади на прокуратурите и изведените въз основа на тях необходими законодателни предложения насочва към следното.

По отношение на НК

Остава непроменена позицията за необходимост от **цялостно осъвременяване** на материалноправната рамка (било чрез изработване на изцяло нов Наказателен кодекс, било чрез подходящо негово обновяване и актуализиране) чрез адекватни състави, които да съответстват на общественно-икономическите и социалните отношения и степента на технологично развитие. През 2016 г. законодателят е продължил да извършва наложителни, но **частични** по своя характер изменения и допълнения на НК, които не могат да отговорят по подходящ начин на обществените нужди.

А. Проблемите при разследване на **корупционните престъпления**, констатирани през предходната година, включително и в Доклада за извършен анализ през 2016 г. на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода 01.03.2013 г. – 01.03.2016 г., запазват актуалност на предложените промени в нормативната уредба, свързани със:

✓ създаване на състави на престъпления на просто извършване, без да е необходимо установяване на наличието на причинени вреди или опасност от такива при нарушаване на правилата за възлагане на обществени поръчки, както и при злоупотреба при разпореждане с държавно и общинско имущество, създаваща привилегирани условия за търговци;

✓ преосмисляне на приложното поле на общото длъжностно престъпление по чл. 282 НК, като се съобрази възможността за включване в непосредствения обект на защита извършените престъпления по служба в търговските дружества, кооперациите, обществените организации, гражданските сдружения;

✓ създаване на стимулиращи последващото добросъвестно поведение изключващи наказуемостта норми – за лицето, дало подкуп, ако доброволно е съобщило за това, макар и не незабавно, включително и когато не е било изнудвано; за лица, разкрили особено тежки престъпления, в които са участвали, ако за това е сключено споразумение между защитата и прокурора; въвеждане на редукция на наказанието, при самопризнания на обвиняемия; внимателно обмисляне на отпадането на наказателната отговорност за провокация към подкуп по чл. 307 НК;

✓ прегледът на съществуващите състави на подкупа в публичния и в частния сектор налага обсъждането на необходимостта от тяхната принципна синхронизация, вкл.

¹¹ ТР № 3/2015 г. на ОСНК на ВКС дава указания за действие при конкуренция между административнонаказателна и наказателна отговорност за деяния, които могат да се квалифицират едновременно като административни нарушения и като престъпления.

¹² Междувременно е финализирано сключването на ново споразумение между ПРБ и АДФИ през януари 2017 г., предстои приключването на работата по съвместен акт с НАП.

с оглед на различията в съставомерността, с оглед на вече извършена работа или оказана услуга (чл. 225б НК) или на бъдещо действие или бездействие (чл. 225в НК).

Б. Допълване на състави, предвид констатираната обществена необходимост от пълноценна защита на определени отношения:

✓ ограничаване обхвата на института на освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание за случаите, когато деецът е извършил деянието след употреба на наркотични вещества или техни аналози – чрез въвеждане на допълнително отрицателно условие в чл. 78а, ал. 7 НК. Към настоящия момент чл. 78а НК е приложим при управление на моторно превозно средство в състояние след употреба на наркотични вещества или техни аналози по чл. 343б, ал. 3 НК, което би следвало да се възприема като недопустимо, с оглед обществената опасност и забраната за приложението на чл. 78а НК за извършено престъпление по ал. 1 и ал. 2 на чл. 343б НК;

✓ изменение на разпоредбите на чл. 248а НК, свързани с наказателноправната защита на европейските фондове. Предлага се прецизирането им, за да се обхванат и случаите, когато представилият/затаилият неверните сведения и получилият средствата са различни лица, както и да се защитят средствата, предоставени от българската държава за допълващо финансиране на проекти, вкл. да разполага с правото да предяви граждански иск в наказателното производство (ал. 2); приемане на аналогична промяна (в ал. 3), която да позволи търсенето на наказателна отговорност спрямо лица, които само управляват или само представляват юридически лица, както и когато бенефициенти по проекти, финансирани със средства от европейски фондове, не са юридически лица, а граждански дружества (регистрирани по реда на чл. 357-364 ЗЗД) и клонове на чуждестранните юридически лица. Налице е нееднакво третиране на физическите и юридическите лица (ал. 5) при получаване на средствата.

В. Остават актуални и направените в предходния годишен доклад предложения, които не са намерили нормативно разрешение в НК:

✓ декриминализация на загубили значение за наказателноправната защита на обществени отношения престъпни състави¹³, с алтернатива – замяна на наказателната отговорност по тези състави с административнонаказателна, а за някои от тях – с преследването им по частноправен ред;

✓ предвиждане на изрична 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;

✓ 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 осъждане¹⁴;

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

✓ разширяване на приложното поле на чл. 218б, ал. 1 НК, като в обхвата му се включат и престъпленията по чл. 216 НК, както и по чл. 195, ал. 1, т. 1-4, т. 6 и т. 8 НК в маловажни случаи чрез съответна промяна и в чл. 195, ал. 4 НК;

✓ създаване на нови престъпни състави, чрез които да бъдат обхванати корупционните прояви на лица, упражняващи медицинска професия или дейност, както и на преподавателите в различните учебни заведения, доколкото съществуващите състави в

¹³ Напр. чл. 141, ал. 1, чл. 183, чл. 192а, чл. 207, чл. 217, чл. 225, чл. 226, чл. 228, чл. 231, чл. 232, чл. 234, чл. 234в, чл. 235, ал. 1, чл. 236, чл. 272, чл. 293а, чл. 323, чл. 323а, чл. 324, ал. 1, чл. 327, чл. 329 и чл. 343, ал. 1, б. „а”, чл. 345, чл. 353, чл. 353г, чл. 353д и чл. 380–386 НК.

¹⁴ Отсъства законът, към който препраща разпоредбата на чл. 67, ал. 6 НК.

Глава осма, в раздел IV „Подкуп“ и Глава шеста, раздел I „Общи стопански престъпления“ от Особената част на НК (чл. 225б и чл. 225в) не осигуряват адекватна наказателноправна защита;

✓ разширяване на групата на субектите на престъплението по чл. 255а НК, в която да се включи и лицето, което продава дяловете си в задлъжняло търговско дружество;

✓ промяна на стимулиращата разпоредба по ал. 4 на чл. 321 НК в търсене на адекватни способи на доказване на престъпления, извършени от организирани престъпни групи (по подобие на института на „сътруднически обвиняем“, познат в редица развити европейски правни системи);

✓ обсъждане възстановяването на старата редакция на чл. 371, б. „в“ НК (ДВ, бр. 27/2009 г.), тъй като с изменението, направено с § 34 от ПЗРЗМВР (ДВ, бр. 53/ 2014 г.), неоправдано е стеснено приложното поле на разпоредбата до деяние, извършено във военно време, бойна обстановка или участие в мисия.

По отношение на НПК

А. Въпреки горепосочените отделни положителни промени, не са преодолени съществени недостатъци, свързани с **прекаления формализъм на Наказателно-процесуалния кодекс** (констатиран и в Доклада на ЕК от м. януари 2016 г. по линия на МСО, както и в Доклада на екипа от Службата за подкрепа на структурните реформи).

✓ Отсъствие на широко приложима уредба на **действителни ускорени форми** в досъдебната фаза. Изложените положителните констатации за ръста на *бързите* и *незабавните производства* се дължат изключително на създадена организация на взаимодействие при много висок интензитет на усилията на разследващите органи и наблюдаващите прокурори. Същевременно техният общ относителен дял остава сравнително невисок (11,0 %). От друга страна, провеждането им означава да се спазва високият стандарт на доказване в много кратки срокове, което очевидно е практически често пъти невъзможно и налага значителна част от тях да се преобразуват в досъдебни производства по общия ред – 25,7 % (23,8 %; 21,7 %).

✓ Допълнението на НПК през 2015 г. с **правилата за предоставяне на данни** от предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги (чл. 159а), практически са снизили съществено ефективността на разследване на компютърните престъпления (Глава девета „а“ от НК), които в значителната си част не са тежки. Така не отговарят на изискването за допустимост да се предоставят трафични данни, а при специфичното им реализиране в киберпространството, без да се разполага с тях, доказването им се затруднява до степен на невъзможност. Въпреки предприетите мерки от прокуратурата за сезиране на органите, които да инициират законодателна промяна, на този етап оптимално нормативно разрешение не е намерено (МВР, 43-то Народно събрание).

✓ Обсъждане на изменения и допълнения, които да осигурят съответствие на **стандартите за ефективност на разследването**, съобразени и с изискванията на **ЕКПЧ**, в следните насоки:

- регламентиране на ускорително средство, до което има достъп пострадалият в наказателното производство, при намиране на необходимия баланс между неговите интереси, интересите на обвиняемия и интересите на правосъдието; ревизия на уредбата по Глава двадесет и шеста на НПК, която обвързва ефекта от прилагането на ускорително средство по инициатива на обвиняемия с наличието на формални предпоставки за прекратяване на наказателното производство и е в дисбаланс с правата на пострадалия от престъплението¹⁵;

¹⁵ Предложеният от МП през м. септември 2016 г. проект на Закон за изменение и допълнение на НПК е добра основа за подобно нормативно разрешение.

- осигуряване на достатъчен достъп на пострадалия до материалите по текущо и приключило разследване (в широкия смисъл, възприет от ЕСПЧ), който позволява реализиране на процесуалните му права – при постановяване на отказ да се образува досъдебно производство след предварителна проверка; при приключване на производството без привличане на обвиняем и при засегнато от деянието лице, което не е претърпяло съставомерни вреди;

- преосмисляне на института на образуването на досъдебното производство, с оглед изискването за предварително наличие на достатъчно данни и връзката му с института на предварителната проверка; статистическите данни и за 2016 г. сочат много висок дял на постановените откази (116 738 или 45,2 % от решените), което предполага ангажирането на значителен ресурс;

- ограничаване на предпоставките за неоснователно и неподчинено на ясни критерии прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурора¹⁶;

- преосмисляне на правилата за подсъдността, в търсене на по-независимо и безпристрастно разследване на проявите на полицейско насилие. Възможно решение е задължително разследване от следовател от НСлС на всички престъпления, извършвани от длъжностни лица, осъществяващи полицейски и надзорно-охранителни функции и (дори) специална подсъдност на тази категория дела.

Б. Изменения, които отчитат значителната фактическа и правна сложност на случаите, свързани с организирана престъпност и корупционни престъпления:

✓ изменение на чл. 63, ал. 4 НПК в насока завишаване на продължителността на мярката за неотклонение „задържане под стража“ за престъпление по чл. 321 НК и такива, извършени в изпълнение или по поръчение на ОПГ;

✓ допълване на чл. 172, ал. 2 НПК с възможността, специални разузнавателни средства да 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“;

✓ промяна в чл. 175, ал. 4 НПК, предвиждаща възможност при разследване по дела за престъпления по чл. 321 НК и такива, извършени в изпълнение на решение или по поръчение на ОПГ, прилагането на СРС да продължи повече от 6 месеца и до две години за разследване чрез служител под прикритие;

✓ разширяване на компетентността на Специализираната прокуратура с включване на тежките корупционни престъпления.

В. За използване на наличния ресурс на следователите, както и на военните прокуратури, се предлага:

✓ разширяване на материалната компетентност на следователите¹⁷;

✓ предвиждане на възможност за провеждане на разпит на вещо лице чрез видеоконференция, чрез допълнение на разпоредбата по чл. 282 НПК, което ще повиши бързината и ефективността при разследването;

✓ да се разшири компетентността на военната прокуратура чрез изменение на обхвата по чл. 396 НПК с престъпленията, извършени от граждански лица на служба в 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, както и престъпленията, извършени от граждански лица в съучастие или съпричинителство с такива лица. Практиката през последните години показва неефективност при

¹⁶ Пак там.

¹⁷ Като чрез изменение на чл. 194, ал. 1, т. 1 НПК се обмисли включване на компютърните и извършваните в интернет престъпления по чл. 155а-155в, чл. 212а, чл. 216, ал. 3, чл. 249 и чл. 319а-319е НК; престъпленията за нарушаване на неприкосновеността на кореспонденцията; против трудовите права на гражданите; против интелектуалната собственост по чл. 171-172а НК, както евентуално и престъпленията против финансовата, данъчната и осигурителната системи.

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.

Г. Според териториалните прокуратури, актуални остават и направените в предходния годишен доклад предложения за промени в НПК:

✓ отпадане на разпоредбата по чл. 234, ал. 7, санкционираща действията по разследването, извършени извън сроковете по ал. 1–3, доколкото дисциплинирането в наказателния процес не следва да бъде за сметка на правосъдието;

✓ възстановяване на отменената със ЗИДНПК (ДВ, бр. 32/2010 г.) разпоредба на чл. 244, ал. 4 НПК относно сроковете на разследване при възобновяването на спряно наказателно производство;

✓ 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 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 и чл. 335, ал. 1 НПК и предвиждане на възможност за удължаване на срока в случаите на фактическа и правна сложност;

✓ за разрешаване на комплексния проблем с натрупвани и съхранявани с години върнати от прокурорите веществени доказателства, но непотърсени от дезинтересирали се собственици или правоимащи лица, е наложителна промяна, като в чл. 112, ал. 1 НПК бъде добавена и тази категория лица. Нормативно решение в НПК следва да бъде дадено и на проблема с малозначителната стойност на веществени доказателства, подлежащи на отнемане в полза на държавата, които понастоящем НАП отказва да приеме поради по-високите разходи за унищожаването им, спрямо тяхната стойност.

По отношение на други закони

✓ **В Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК)** – осигуряване на възможност на органите на досъдебното производство пряко да изискват от структурите на НАП информацията, необходима им за воденото досъдебно производство, каквато възможност съществува за който и да е съдебен изпълнител или митнически орган (в чл. 72, т. 1–5 и чл. 74–75).

✓ **В Закона за кредитните институции (ЗКИ)** 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):**

- поставяне на завишени изисквания за квалификация и специализация на разследващите полицаи и полицейските органи, натоварени с извършване на неотложни действия по разследването (чл. 194, ал. 4 НПК);

- отстраняване на всички пречки за ефективно провеждане на разследване при случаи на полицейско насилие или злоупотреба с власт при провеждане на полицейски акции, свързани със затруднения по идентифицирането на участващите служители. Установеният стандарт за носене на индивидуализиращи знаци следва да бъде възприет и по отношение на служителите, участващи в други операции (освен в мероприятия по опазване на обществения ред), изискващи да се пази в тайна самоличността им.

✓ **В Закона за специалните разузнавателни средства** (или в отделен нормативен акт) да се предвиди самостоятелен регламент на използването на СРС при защита на националната сигурност, като се отчитат специфичните основания, различни от тези за прилагането им в наказателното производство.

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

- посочените трудности по осигуряването на вещи лица и преводачи са свързани с липсата на адекватна правна регламентация (чл. 395-403а). Очаква се разрешението им да се осъществи чрез приемането на изцяло нов законов регламент;

- усъвършенстване на уредбата относно командироването на магистрати. Предлага се основанието по чл. 147, ал. 1 да не е обвързано единствено с „възпрепятстване възможността да се изпълнява съответната длъжност“; да отпадне предвиденото като изключение командироване на свободна длъжност; както и да се увеличи максималният срок на командироване в един и същ орган на съдебната власт, при съгласие на магистрата (чл. 227);

- за необходимо се намира изменението на правилата относно провеждане на конкурси за първоначално назначаване (чл. 178). Предлага се промяна на методиката на определяне броя на свободните длъжности, като вместо „чрез жребий – до 10 на сто, според нуждите на всяко от нивата“, разпределянето да се извършва конкретно за съответния орган на съдебната власт, както и предвиждане на възможност за увеличаване процента, предвиден в ал. 1 в случаите на по-дълги периоди на незаемане на свободни длъжности в съответния орган (напр. 12 месеца или при липса на кандидати в повече от две проведени конкурсни процедури в рамките на една година).

✓ По прилагането на **Закона за отговорността на държавата за вреди**

Преосмисляне на ограниченията на чл. 280, ал. 1 ГПК, относно касационното обжалване, които 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. Така при отсъствието на възможност да се защити адекватно позиция пред върховната съдебна инстанция, в сила влизат много съдебни решения, които прокуратурата намира за неправилни. Отчита се като проблем законодателното решение, отговорността на държавата за дейност на правозащитните органи да е обективна, като се счита, че е в обществен интерес отговорност по ЗОДОВ да се ангажира само при доказани съществени нарушения на закона, извършени от ответните органи и довели до незаконност на наказателната репресия.

✓ Разрешаване на законодателен проблем, който рефлектира върху процедурата по чл. 41, ал. 3 ЗЕЕЗА¹⁸, предвид тенденцията за увеличаване на случаите, в които предадените в изпълнение на ЕЗА български граждани не се връщат в България, въпреки поетите ангажименти от молещите държави.

✓ По прилагането на **Закона за административните нарушения и наказания:**

- продължава да създава затруднения в практиката остарялата уредба на института на възобновяване (чл. 70–73 ЗАНН). Законодателната промяна през 2011 г. в чл. 72, ал. 1 и чл. 73, ал. 1 ЗАНН, която определя административния съд като компетентен да разглежда предложението за възобновяване, е частична и неудачна. Компетентността за разглеждане на административнонаказателните дела, като инстанция по възобновяването на административнонаказателни производства, следва да бъде на окръжните съдилища¹⁹.

- не е намерил законодателно разрешение проблем, породен с постановеното от ВАС в т. 2 от Тълкувателно решение № 4/16.07.2009 г. Според Върховната

¹⁸ През 2016 г. ПРБ е изразила положително съгласувателно становище по предложението от Министерството на правосъдието Проект на Закон за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни актове за налагане на наказание лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, с който се транспонира Рамково решение 2008/909/ПВР¹⁸ на Съвета от 27 ноември 2008 г., и чрез който проблемът ще бъде преодолян. Проектът на закон все още не е внесен за разглеждане в НС.

¹⁹ По този начин законодателят е променил чл. 83а–83ж ЗАНН (ДВ, бр. 81/2015 г.) за аналогичния проблем, относно компетентния съд за налагане на имуществените санкции на юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от престъпления.

административна прокуратура, тълкуването не съответства на волята на законодателя и еднаквото му виждане за правното положение на прокурора в гражданския и административния процес, изразени в съответните норми на КРБ, на ГПК и АПК. Това еднакво отношение на законодателя към фигурата на прокурора е обяснимо, тъй като и в двата процеса той участва в защита на законността. Аналогично е разрешението по въпроса за разноските в чл. 190, ал. 1 НПК, с оглед основната задача на прокурора и в наказателния процес да следи за спазване на законността. Подходящото разрешение законодателят би постигнал, като предвиди изрично в чл. 143 АПК разпоредби, аналогични на чл.78, ал. 11 и чл. 83, ал. 1, т. 3 вр. ал. 3 ГПК – материята относно разноските и таксите при участие на прокурора в административния процес.

РАЗДЕЛ ВТОРИ

ДЕЙНОСТ НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ПРОКУРАТУРИ

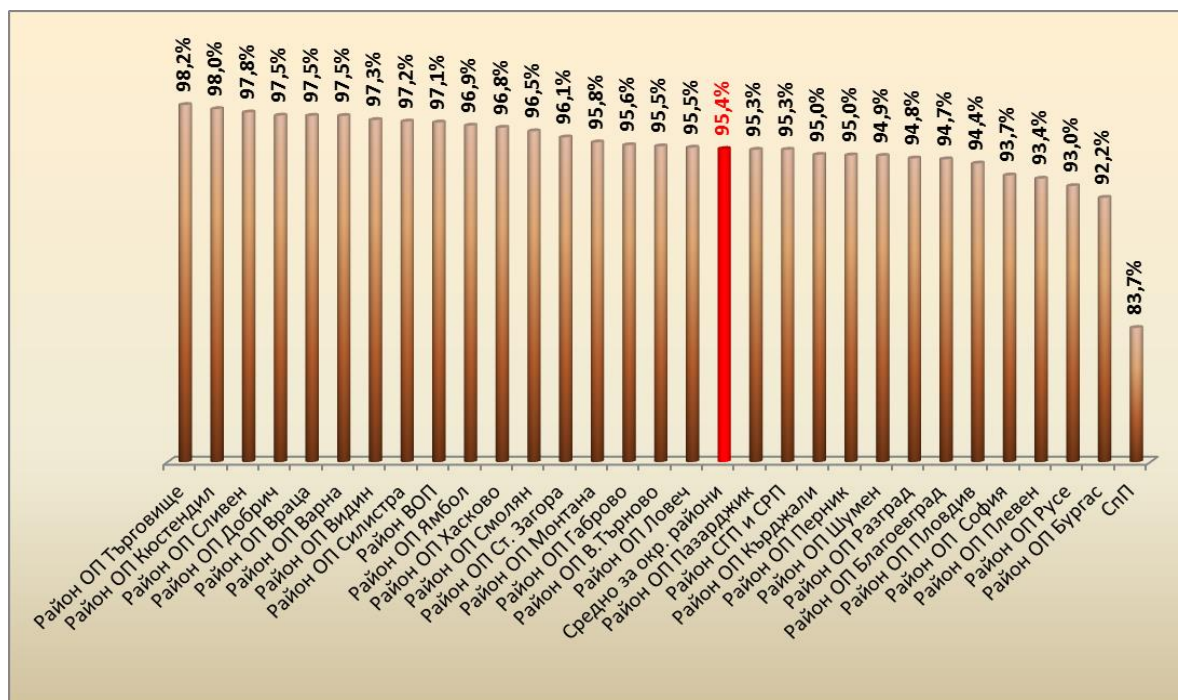
I. ДОСЪДЕБНА ФАЗА

1. Преписки

Показатели за АП, ОП и РП	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани преписки	286 786	272 663	270 062
Новообразувани преписки	236 054	236 151	224 811
Решени преписки	274 613	259 206	258 083
Решени инстанционни преписки	22 650	19 489	20 006
Съотношение на общо решени към наблюдавани преписки	95,8%	95,1%	95,6%

Броят на наблюдаваните преписки е намалял с 0,95%, спрямо предходната, и с 5,8%, спрямо 2014 г., което е функция и от по-малкия брой новообразувани преписки – 224 811 (236 151; 236 054).

Продължава положителната тенденция на трайно висок дял на решените преписки, спрямо наблюдаваните – 95,6% (95,1%; 95,8%).



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

В 2/3 от окръжните прокуратури този дял е между 95% и 98% и е най-висок в райони със сравнително ниско ниво на престъпност, според броя на наблюдаваните дела (ОП Търговище, Кюстендил и Сливен). Най-нисък е дялът на решените, спрямо наблюдаваните преписки в райони, в които се регистрират повече престъпления и/или преписките са с по-голяма правна и фактическа сложност (СП, ОП Бургас и др.). За СПП и

СРП този дял е около средния за страната – 95,3. В криминогенно тежкия район на ОП Варна, обаче, експедитивността на решаване на преписките е традиционно висока – решенията спрямо наблюдаваните преписки в този район нарастват – 97,5%, при 97,3% за 2015 г.

Видове решения по преписките. Срочност

Решени с *постановление за отказ* от образуване на досъдебно производство са 116 738 (115 120; 122 185) преписки. Броят им е нараснал, спрямо предходната 2015 г. с 1,4%, но е намалял спрямо 2014 г. – с 4,5%.

С *постановление за образуване* на ДП от прокурор са решени 47 521 (52 532; 51 060) преписки. Броят на тези постановления е намалял, спрямо предходните две години. Относителният им дял, спрямо общия брой на решенията преписки, е 18,4% (20,3%; 18,6%).

В *едномесечен срок* прокурорите са решили 98,3% от преписките, при 98,0% за 2015 г. и 96,8% за 2014 г. В тригодишния период е налице тенденция на увеличение на броя на решенията в едномесечен срок преписки, което следва да се оцени положително.

Делът на решенията преписки спрямо наблюдаваните, по апелативни райони, са представени в низходящ ред в следващата таблица.

Апелативен район	Наблюдавани преписки	Дял на решенията спрямо наблюдаваните преписки	Решени с образуване на ДП
ВоАП	4 419 (5 340; 4 205)	97,4% (95,2%; 96,6%)	186 (296; 165)
АП Варна	41 784 (42 507; 46 485)	97,1% (97%; 97%)	6 619 (7 420; 7 047)
АП Пловдив	40 199 (43 172; 42 710)	95,7% (94,9%; 95,2%)	9 277 (10 416; 10 348)
АП София	112 170 (112 620; 121 784)	95,6% (94,9%; 95,4%)	19 412 (21 999; 21 787)
АП Бургас	34 674 (32 731; 32 713)	94,4% (93,5%; 95,9%)	5 030 (5 040; 4 502)
АП В.Търново	35 634 (35 573; 38 267)	94,4% (95,1%; 95,9%)	6 765 (7 339; 7 123)
АСП	1 182 (720; 622)	90,7% (83,5%; 94,7%)	232 (22; 88)

Преписки, решени с възлагане/лично извършване на проверка от прокурора

На 09.08.2016 г. влиза в сила изменение на чл. 145, ал. 2 ЗСВ (ЗИДЗСВ, ДВ, бр. 62/2016 г.), с което се регламентира максимален двумесечен срок за извършване на проверки, възложени от прокурор или извършени лично от него, както и едномесечен срок за произнасяне на прокурора по проверките²⁰.

Преписките, решени от прокурор с възлагане на проверка до изменението, са 36 280, от които с образуване на ДП – 8 846 преписки, а с отказ от образуване – 24 365.

Общият брой преписки с възложена проверка от прокурор на друг орган (след 09.08.2016 г.) е 21 920, от които решени с образуване на ДП – 3 100, а с отказ от образуване на ДП – 9 490.

Общият брой преписки със започната/извършена лична проверка от прокурора е 151. В законовия срок са приключени 98 проверки и няма приключени лични проверки извън срока. С образуване на ДП в края на отчетния период са решени 15 преписки с извършена лична проверка, а с отказ от образуване на ДП – 79.

Приключилите в законовия срок проверки са 15 879, а извън него – 971 (5,8%). Прокурорите са решили в едномесечен срок 50 416 преписки с извършени проверки, като по 1 349 преписки са се произнесли в срок над един месец, което е 2,7% от решенията.

Данни за срочността на проверките и на произнасянето по тях от прокурор, по нива прокуратури, са представени в Приложение № 8а.

²⁰ За приложението на чл. 145, ал. 2 ЗСВ (ред. ДВ, бр. 62/2016 г., в сила от 09.08.2016 г.), със заповед на главния прокурор е утвърдено Указание за приложението на чл. 145, ал. 2 ЗСВ.

Инстанционни преписки

Решените инстанционни преписки са 20 006 (19 489; 22 650). Спрямо предходната година, е налице увеличение с 2,7%, а спрямо 2014 г. – намаление с 11,7%.

Нараснал е броят на потвърдените актове на прокуратурите (11 873) спрямо предходната година. Наблюдава се трайна тенденция на намаление на броя на отменените актове по реда на инстанционния и служебния контрол – 3 119 (3 153; 3 328).

Преписки, образувани по сигнали на контролни органи и ДАНС

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	7	0	1	1	0
Национална агенция по приходите	1202	352	1195	59	49
Агенция за държавна финансова инспекция	94	15	54	5	9
Дирекция за национален строителен контрол	13	1	3	0	0
Агенция за следприватизационен контрол	0	0	0	0	0
Агенция „Митници“	746	135	447	140	149
ДАНС	251	71	164	10	8

През 2016 г. в прокуратурата са наблюдавани общо 2 062 (2 002; 1 798) преписки, образувани по сигнали на контролни органи²¹. Решените с постановление за образуване на ДП са 503 (649; 501). Те съставляват дял от 1,1% от общия брой постановления за образуване на ДП по всички преписки. Общо по сигнали на контролните органи в съда са внесени 205 прокурорски акта и са осъдени 207 лица.

Традиционно, най-много са преписките, образувани по уведомление на НАП – 1 202 (1 009; 921) и Агенцията „Митници“ – 746 (875; 713). По техни сигнали е и най-голям броят на образуваните ДП (съответно 352 и 135), на внесените в съда прокурорски актове (съответно 59 и 140) и на осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт (съответно 49 и 149).

Малък е броят ДП, образувани по сигнали на ДНСК и АДФИ. За осъществяване на ефективна административна и наказателна политика, в началото на 2017 г. ПРБ е сключила споразумение²² с АДФИ, с цел подобряване на взаимодействието и засилване на оперативното сътрудничество между тях.

Няма внесени в съда прокурорски актове и осъдени лица по дела, образувани по сигнал на ДНСК. По сигнали на Сметната палата, в съда е внесен 1 прокурорски акт. Няма наблюдавани преписки, образувани и внесени в съда дела и осъдени лица по дела, образувани по сигнали на Агенцията за следприватизационен контрол.

По материали на ДАНС²³, са наблюдавани 251 преписки, по които са образувани 71 ДП. В съда са внесени 10 прокурорски акта и са осъдени 8 лица с влязъл в сила съдебен акт.

²¹ В Прокуратурата се води статистика относно преписките и досъдебните производства, образувани по сигнали на: Сметната палата, НАП, АДФИ, ДНСК, Агенцията за следприватизационен контрол, Агенцията „Митници“ и ДАНС.

²² Споразумението за взаимодействие между ПРБ и АДФИ е подписано на 13 януари 2017 г.

²³ Данните за ДАНС не са включени в данните за останалите контролни органи.

Независимо от лекия ръст на наблюдаваните преписки по сигнали на контролните органи, образуваните дела, внесените в съда прокурорски актове и осъдените лица са сравнително малко на брой.

Данните налагат извод, че за поредна година контролните органи не са достатъчно активни, въпреки широкия обхват на дейностите и правомощията, с които разполагат. Прокуратурата продължава да бъде сезирана за случаи, при които или липсват данни за престъпление, или са налице такива за нарушения, които би следвало да бъдат санкционирани от самите контролни органи. В немалко случаи сигналите и материалите от контролните органи се изпращат в прокуратурата, без да са окомплектовани с всички нужни документи, справки, доклади и експертни становища. Констатирани са преписки, когато от прокурорите и извършващите проверките се изискват допълнителни материали, но контролните органи не ги изпращат своевременно, което рефлектира върху срочността на извършваните проверки.

Преписки, образувани след самосезиране на прокурор

След самосезиране са образувани 1 844 преписки (2 565, 1 579). Намалението спрямо предходната година е с 28,1%, но спрямо 2014 г. има ръст с 16,8%. По 154 (262; 115) от преписките прокурорите са постановили образуване на ДП. Наблюдавани са 345 (312; 180) ДП. Внесените в съда прокурорски актове са 141 (62; 57). Осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт са 117 (44; 67).

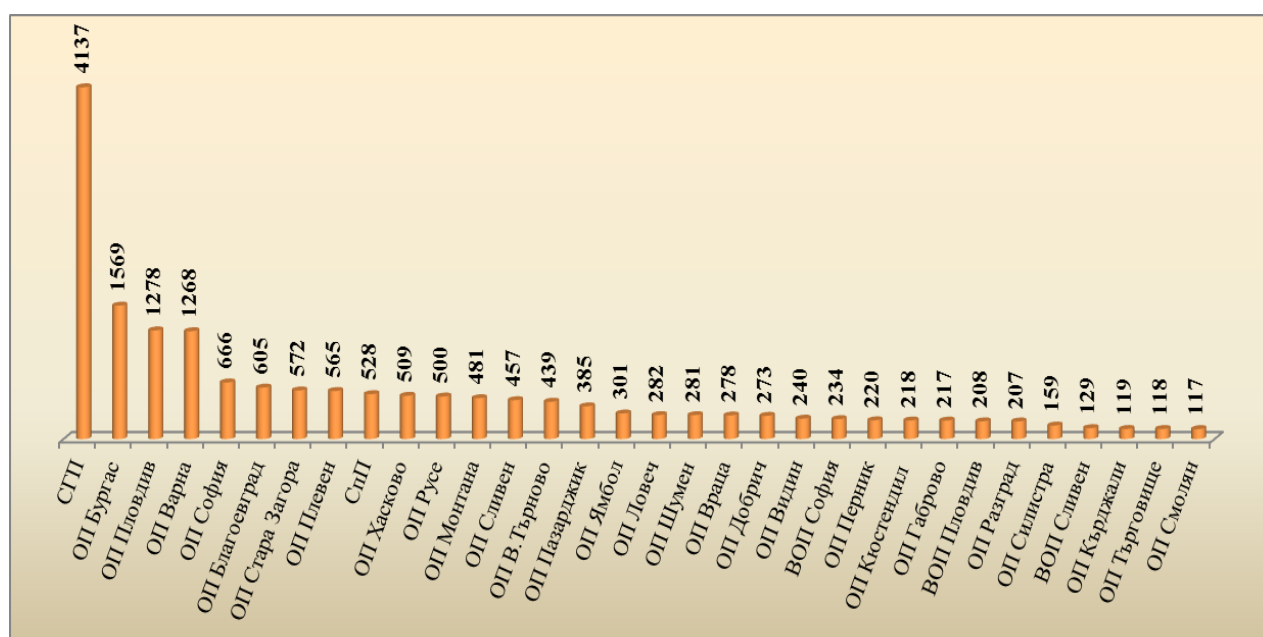
2. Следствен надзор

2.1. Обобщени данни по видове досъдебни производства

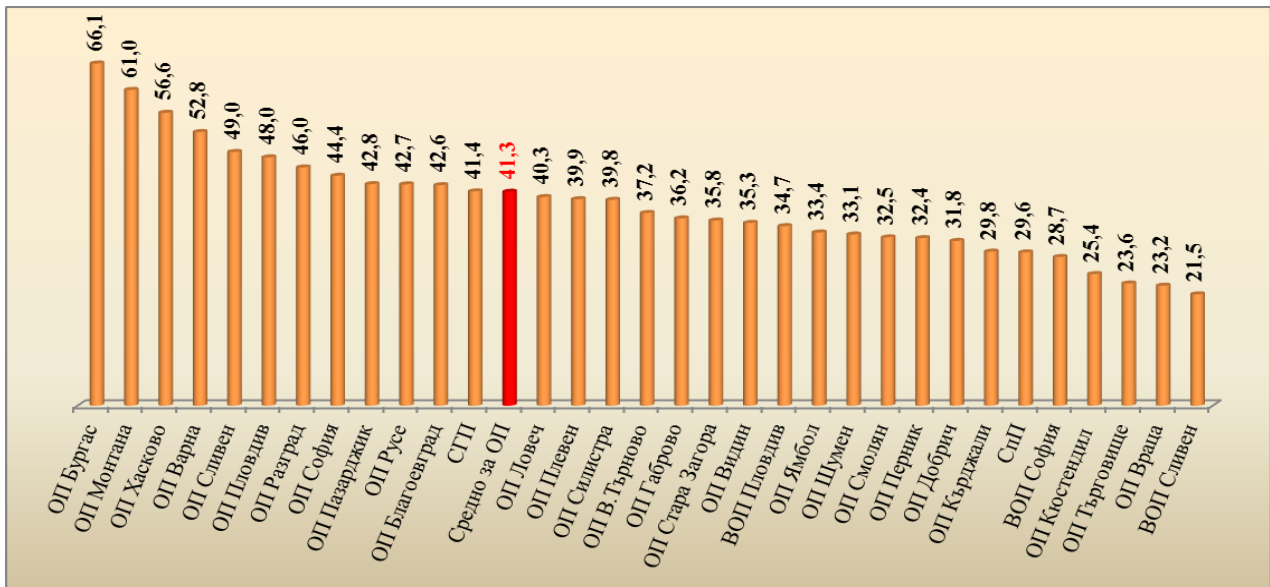
През 2016 г. прокурорите са наблюдавали общо 211 079 (213 181; 222 839) ДП. Налице е намаление (с 1%, спрямо 2015 г. и с 5,3%, спрямо 2014 г.), което се дължи на по-малкия брой новообразувани дела. Без прекратените по давност, на производство са били 174 467 (176 001; 179 768) дела, които също намаляват, спрямо предходните две години.

Новообразуваните ДП са 115 821 (121 541; 123 751) и съставляват 66,4% от общо разследваните. В тригодишния период се наблюдава тенденция на намаление и по този показател.

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

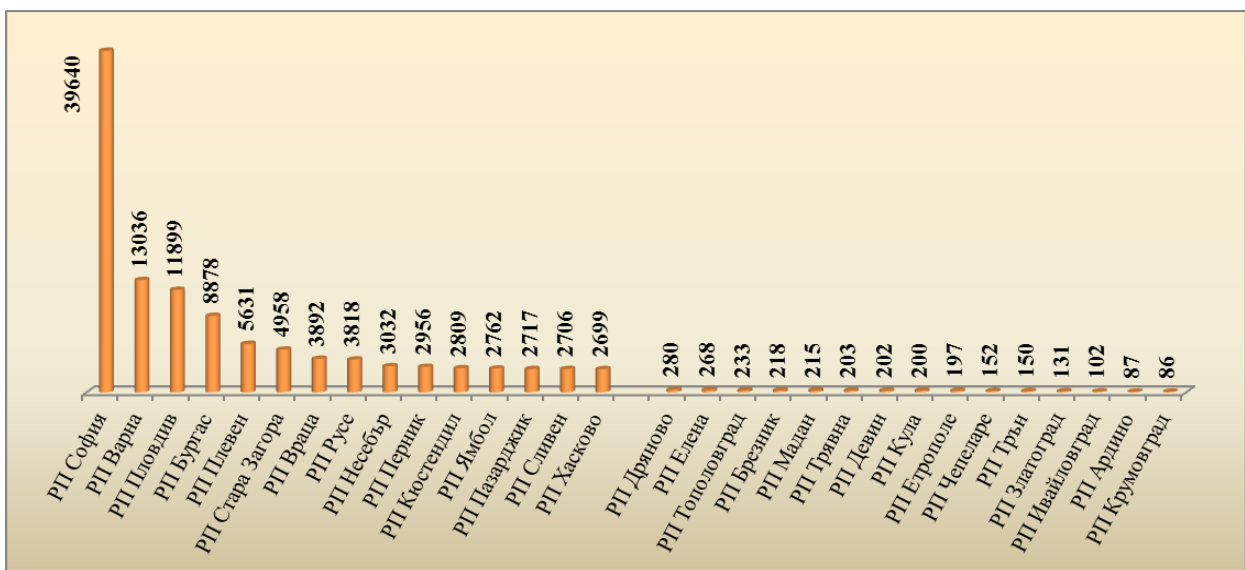


Фиг. 10. Среден брой наблюдавани досъдебни производства от един прокурор в окръжните прокуратури

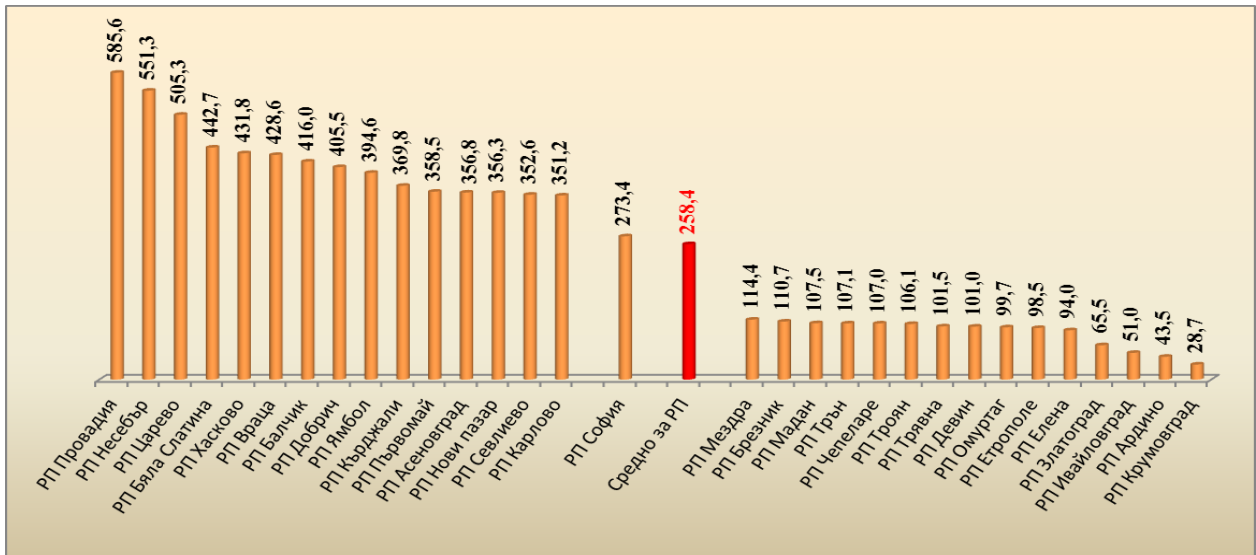
Най-натоварени окръжни прокуратури по общ брой наблюдавани ДП обичайно са тези в най-големите градове: СГП, Бургас, Пловдив и Варна. Прави впечатление, че тези четири прокуратури се открояват значително, спрямо следващите ги. Най-натоварената прокуратура по този показател – СГП, е с два пъти и половина повече наблюдавани дела от втората – ОП Бургас, и с над три пъти повече спрямо третата и четвъртата – ОП Пловдив и ОП Варна.

СГП обаче е на средното ниво за страната за окръжните прокуратури (с 41,4, при средно за ОП – 41,3) по среден брой наблюдавани ДП от един прокурор. За разлика от СГП, другите три най-натоварени по брой наблюдавани дела окръжни прокуратури – Бургас, Пловдив и Варна, са и сред най-натоварените прокуратури по среден брой наблюдавани ДП от един прокурор.

С най-ниска натовареност по общ брой наблюдавани ДП са ОП Смолян, ОП Търговище, ОП Кърджали и ВОП Сливен, които са и сред най-малко натоварените окръжни прокуратури по среден брой наблюдавани ДП от един прокурор.



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 по щат районна прокуратура в страната – СРП, не е сред 15-те най-натоварени прокуратури по среден брой наблюдавани ДП от един прокурор, въпреки че има най-голям общ брой наблюдавани дела. С висока натовареност по среден брой наблюдавани дела от един прокурор са РП в сравнително по-малки, необластни градове, като Провадия, Несебър, Царево, Бяла Слатина и др. Много натоварените по общ брой наблюдавани ДП големи районни прокуратури – Варна, Пловдив и Бургас, също не са сред първите петнадесет районни прокуратури, с най-голям среден брой наблюдавани ДП от един прокурор.

Най-малко натоварени по среден брой наблюдавани ДП от един прокурор са РП Крумовград, Ардино, Ивайловград и Златоград, които са и районните прокуратури с най-малък общ брой наблюдавани досъдебни производства.

Разследвани дела по видове разследващи органи

В следващата графика са представени данни за разследваните ДП по общия ред (ДПОР) по видове разследващи органи и колко от тях са новообразувани.



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

Разследващите полицаи са основният разследващ орган на досъдебните производства. Делата, по които те работят, съставляват 97,32% от общия брой разследвани ДП по общия ред.

От военни разследващи полицаи в службата „Военна полиция“ към МО са разследвани 366 (399; 301) дела. Намалението спрямо предходната година е с 8,3%, но спрямо 2014 г. е налице увеличение с 21,6%.

Делът на новообразуваните, разследвани от следовател дела, спрямо всички новообразувани дела, разследвани по общия ред, остава нисък – 2,2% (2,4%; 1,6%). Броят на наблюдаваните ДП, разследвани от следовател – 7 620, нараства спрямо предходните две години – съответно с 9,4%, и с 14,5%. Това се дължи на разширената компетентност на следователите, с изменението на чл. 194, ал. 1 и ал. 2 НПК (ЗИДНПК, ДВ, бр. 42/2015 г.) и на използването на законовата възможност за възлагане и на други дела на следовател от административния ръководител на окръжната прокуратура.

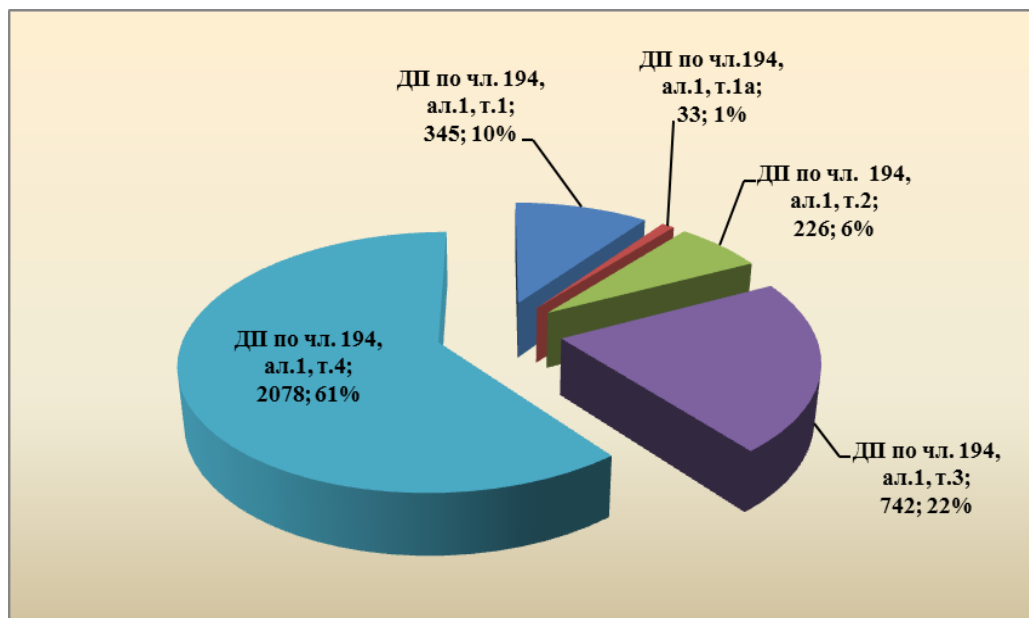
Разследваните от прокурор (0,11% от всички разследвани по общия ред) са значително по-малко от разследвани от разследващ полицай и следовател, което е функция от основното правомощие на прокурора – ръководството и надзора върху разследването, а не самото му провеждане.

Делът на делата, разследвани от разследващ митнически инспектор, спрямо общия брой разследвани, също е нисък – 0,38%, което се обуславя от специфичната им компетентност по чл. 194, ал. 3 НПК.

Възложени ДП за разследване на следователите

През 2016 г. общият брой дела, възложени на следовател от НСлС и от окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури, по реда на чл. 194, ал. 1 НПК, е 3 596 (3 472; 1 791), от тях – 3 509 (3 472; 2 711) в следствените отдели в окръжните прокуратури и 29 (70; 54) – в НСлС.

Следователите в НСлС са провели разследване по 312 дела и 160 международни следствени поръчки, като на един следовател се отчитат средно по 6.13 разследвани ДП и следствени поръчки, по 3.65 приключени ДП и следствени поръчки и по 0.56 дела, изпратени на прокурора с мнение за съд.



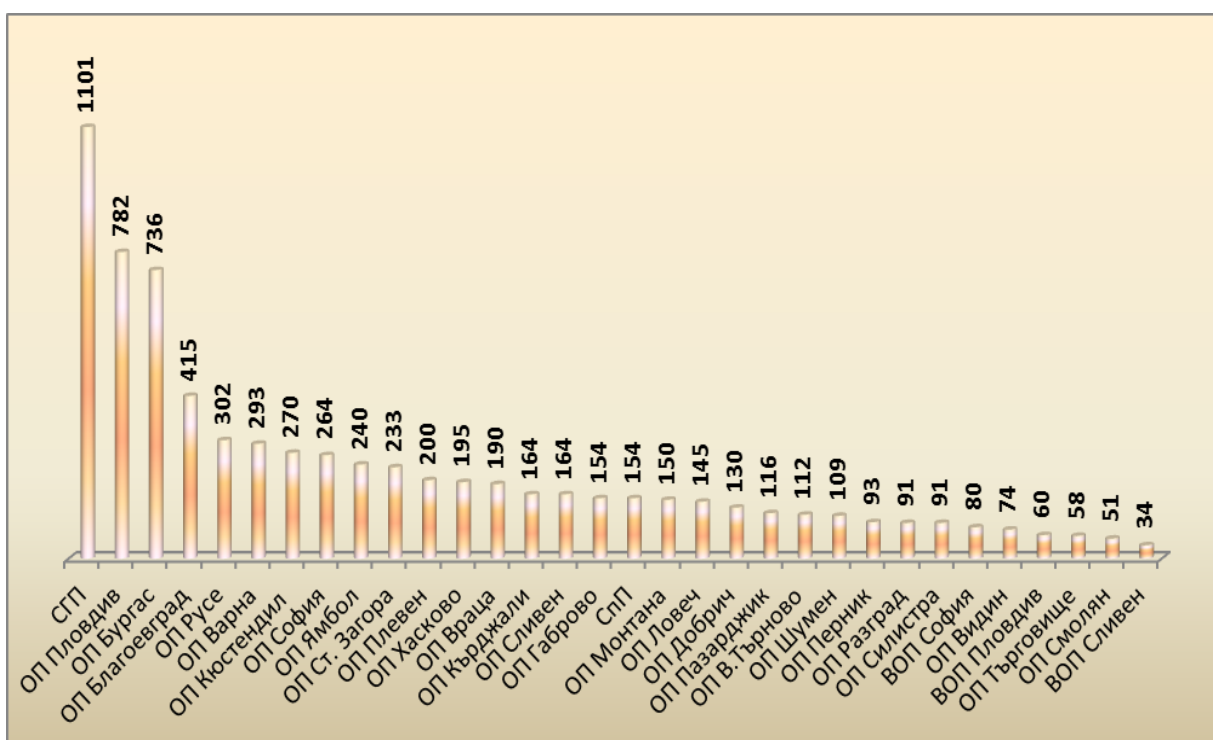
Фиг. 14. Относителен дял на възложените ДП на следовател по основания (чл. 194, ал. 1, т.т. 1, 1а, 2, 3 и 4 НПК)

Общият брой възложени от окръжен прокурор дела на следовател, по реда на чл. 194, ал. 1, т. 4 НПК, е 2 078 (1 732; 1 737) и те са повече от делата, възложени на следователи, вкл. в НСлС, общо на всички останали основания²⁴ – 1 346.

На НСлС на това основание са възложени 8 (24; 54) ДП, като броят им е намалял 3 пъти, спрямо 2015 г., и над 7 пъти, спрямо 2014 г. На осн. чл. 194, ал. 2 НПК на следовател от НСлС са възложени 58 дела.

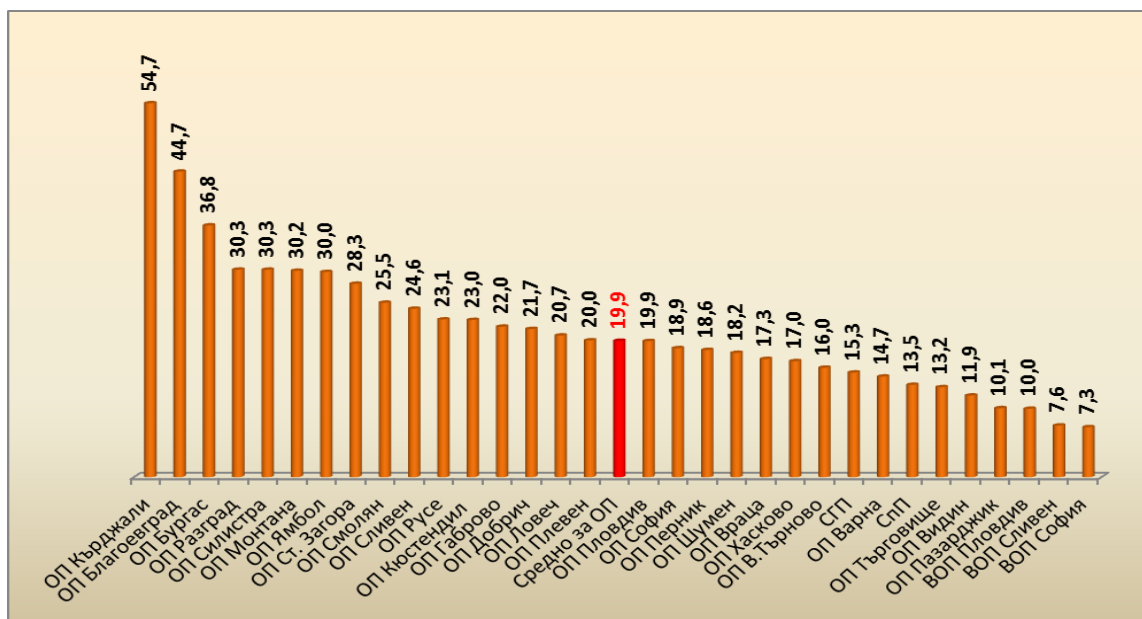
С 21 % спрямо предходната година е нараснал броят на делата, възложени от окръжен прокурор по чл. 194, ал. 1, т. 4 на следовател в следствените отдели в ОП – 2 070 (1 708; 1 737). Най-голям е броят им в следствените отдели при ОП Пловдив – 371, Варна – 143 и СГП – 133, а най-малко в ОП Смолян – 4, Шумен – 18 и Кърджали – 24.

Военните следователи са разследвали общо 174 ДП (80 във ВОП София, 60 – ВОП Пловдив и 34 – ВОП Сливен).



Фиг. 15. Общ брой възложени досъдебни производства (без съдебните поръчки) на следователите в окръжните следствени отдели, по окръжни прокуратури

²⁴ Вкл. и възложените на следовател от НСлС, на осн. чл. 194, ал. 2 НПК.



Фиг. 16. Среден брой възложени досъдебни производства (без поръчките) на един следовател в окръжните следствени отдели, по окръжни прокуратури

Продължава да съществува голяма диспропорция в натовареността на следствените отдели в страната, като разликата достига до близо 8 пъти. Най-големият следствен отдел – този в СГП, е с натовареност под средната, а най-натоварени са следователите в Кърджали и Благоевград²⁵.

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

ДП с приключено разследване

Разследващите органи са приключили 128 834 (130 660; 139 153) ДП, които са изпратени в прокуратурата за решаване по същество. Приключените (без прекратените по давност) са 73,8% от делата на производство, а приключените без продължен срок дела от съответния административен ръководител са едва 0,03%.

Налице е завишение, спрямо предходната година, на останалите на производство ДП в края на периода 42 167 (40 976; 37 326). – 24,2% от общо наблюдаваните.

Пострадали физически лица и ощетенни юридически лица от извършени престъпления

Пострадалите физически лица от извършени престъпления по новообразуваните ДП са 67 426, от които 40 742 мъже и 26 684 жени. Най-голям е броят на пострадалите от престъпления против собствеността (44 453), от престъпления против личността (9 081) и от общоопасни престъпления (8 929).

Пострадалите непълнолетни лица са 2302, от които 851 младежи и 1451 девойки. Най-много непълнолетни са пострадали от престъпления против брака и семейството (951), от престъпления против собствеността (795) и против личността (390).

Малолетните пострадали лица от престъпления са 1 696, от тях 893 момичета и 803 момчета. Най-много малолетни са пострадали от престъпления против брака и семейството (802) и против личността (423).

Ощетените юридически лица са 7 338, съответно най-много за престъпления против собствеността (4 326) и против стопанството (2 282).

На 06.10.2016 г. влизат в сила изменения и допълнения на Закона за подпомагане и финансова компенсация на пострадали от престъпления (ЗПФКПП), с които е установено задължение на разследващите органи да уведомяват пострадалите за широк кръг

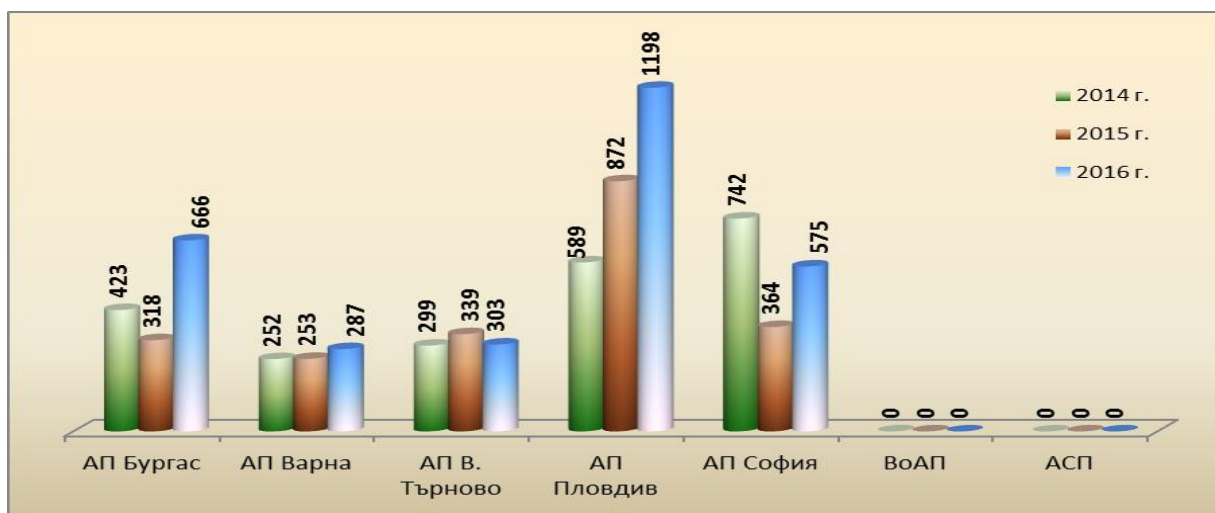
²⁵ Данни за възложените на следовател ДП, на основание чл. 194, ал. 1, т. 1–4 НПК (нововъзложени и възобновени) в НСлС и следствените отдели в окръжните прокуратури през 2016 г. са представени в Приложение № 6.

обстоятелства, свързани с реализирането на техните права, вкл. и извън НК. За изпълнение на тези задължения на разследващите органи, в прокуратурата, със заповед на главния прокурор, е създадена необходимата организация за работа.

ВИДОВЕ ДОСЪДЕБНИ ПРОИЗВОДСТВА

Делата, разследвани по ускорените процедури (незабавни и бързи производства), са общо 19265 (15531; 16430). Делът им спрямо общо наблюдаваните дела на производство е по-висок от този в предходните години – 11% (8,8%; 9,1%).

Незабавни производства (НП)

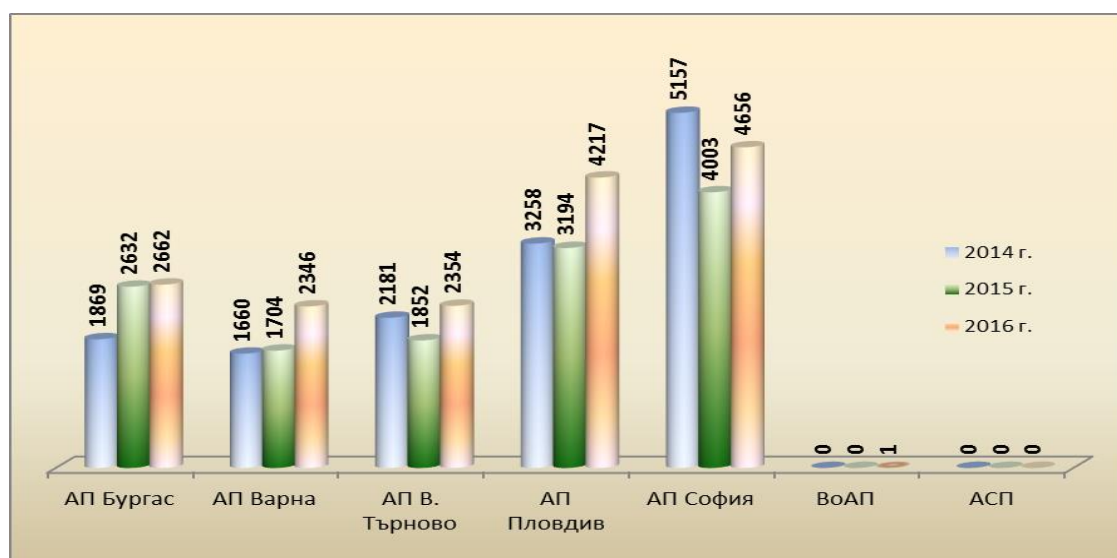


Фиг. 17. Брой на наблюдаваните незабавни производства, по апелативни райони

Новообразуваните незабавни производства са 3 020 (2 144; 2 302) и съставляват 2,6% от всички новообразувани дела. Налице е значителен ръст, спрямо предходните две години, което е особено значително в районите на АП Бургас (двойно нарастване), АП Пловдив и АП София. Намаление има само в района на АП В.Търново.

По 17,9% от НП прокурорът е разпоредил разследването да продължи по общия ред. Данните в абсолютни стойности за тригодишния период са съответно 541 (252; 246) дела.

Бързи производства (БП)



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

През 2016 г. прокурорите са наблюдавали общо 16 236 (13 385; 14 125) БП, от които новообразувани 15 998 (13 229; 13 885). Те съставляват 13,8% от всички новообразувани дела.

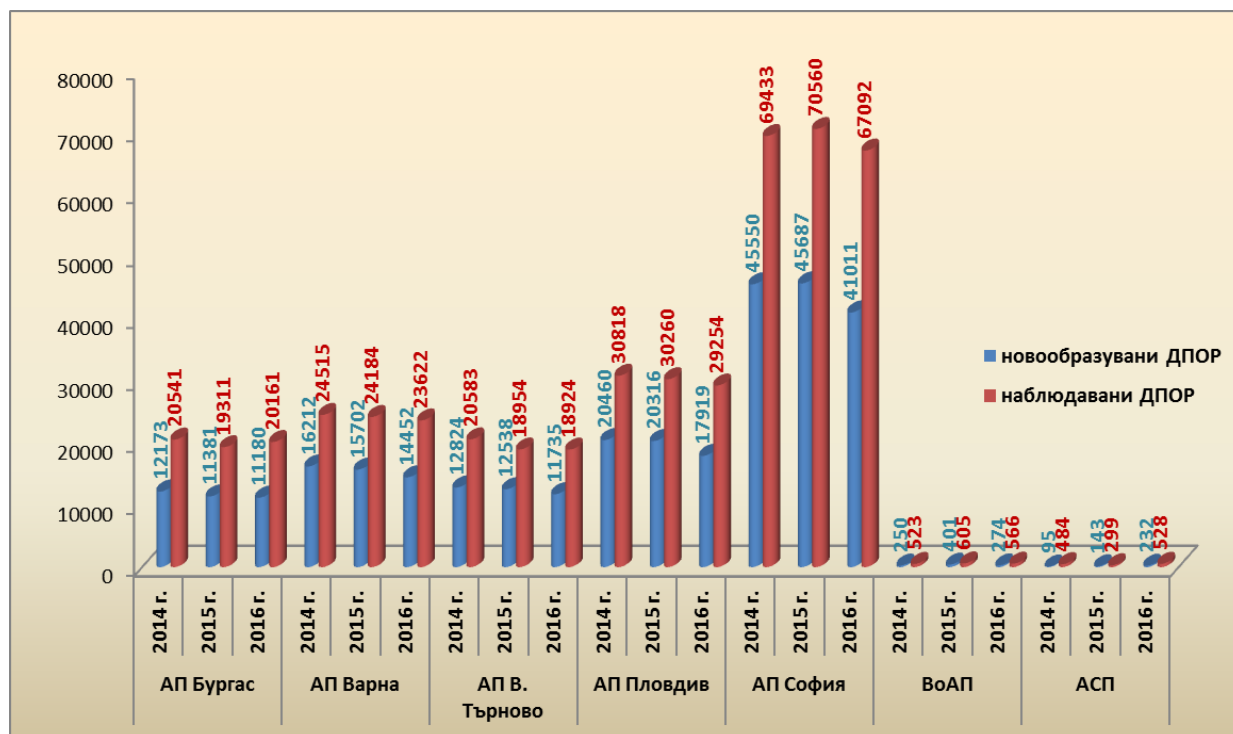
Броят на БП е сериозно увеличен – с 20,9%, спрямо 2015 г., и 15,2%, спрямо 2014 г. Те нарастват значително в районите на АП Варна, В. Търново, Пловдив и София. В района на АП София, въпреки констатирания ръст, спрямо предходната година, броят на БП през 2016 г. е значително по-малък, в сравнение с 2014 г.

Бързите производства, по които прокурорът е разпоредил разследването да се извърши по общия ред, са 4 404 (3 451; 3 313).

Разследвани ДП по общия ред (ДПОР)

Наблюдавани са общо 160 147 (164 173; 166 897) ДП, разследвани по общия ред, като новообразуваните са 96 803 (106 168; 107 564). Констатира се намаление, както на наблюдаваните, така и на новообразуваните ДПОР в повечето апелативни райони. При наблюдаваните намалението е с 2,5%, спрямо 2015 г., и с 4,0%, спрямо 2014 г., а при новообразуваните – с 8,8%, спрямо 2015 г., и с 10,0%, спрямо 2014 г.

Само в района на АСП се наблюдава увеличение на наблюдаваните и новообразуваните дела, спрямо предходната година, а при наблюдаваните, увеличение има и в района на АП Бургас. Броят на наблюдаваните и новообразуваните дела в района на АСП е нараснал почти двойно, спрямо предходната 2015 г.



Фиг. 19. Териториално разпределение, по апелативни райони, на наблюдаваните и новообразуваните ДПОР в последните три години

2.2. Срочност на разследването

Разследването е приключило в законоустановените срокове по 128 796 досъдебни производства, а извън тях – само по 38 ДП, което е 3,5 пъти по-малко, спрямо предходната година (121). Просрочените разследвания са в ОП Варна – 13, СГП – 3, РП Варна – 17, СРП – 4 и РП Видин – 1.

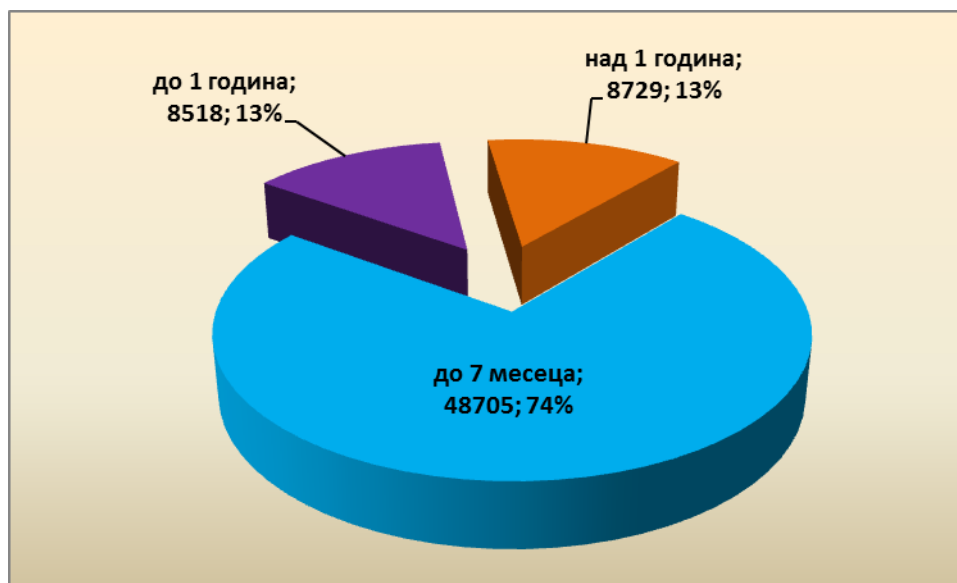
Най-голям е спадът на просрочените дела в СРП – при 39 просрочени дела за 2015 г., през 2016 г. те са само 4, което сочи ефективност на предприетите мерки от ръководството на СРП за контрол на сръчността на разследване. В РП Варна се наблюдава леко намаление – 17,

при 24 просрочени дела през предходната година. Намален е и броят им в ОП Варна – 13, при 33 за 2015 г. Намаление има и при СГП – 3, при 11 за 2015 г.

Независимо от сериозното снижаване на броя на просрочените дела, наличието им изисква активен контрол от страна на административните ръководители.

Продължителност на досъдебната фаза²⁶

В тригодишния период е налице устойчива тенденция на приключване на досъдебното производство в срок до 7 месеца²⁷ – 74% от всички приключени, при 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. 20. Продължителност на досъдебната фаза по приключените и решени ДП

Неприключените и нерешени дела срещу известен извършител, разследването по които е продължило *повече от 1 година*, са 4 330 (3 842; 4 103). Най-голям е броят им в СРП – 821 (830; 1081), СГП – 316 (381; 425), РП Бургас – 314 (218; 170), РП Пловдив – 267 (216; 216), РП Варна – 183 (168; 155), ОП Бургас – 132 (97; 95), РП Несебър – 121 (90; 98). От тях, спрямо предходната година, намаление има само в СРП и СГП.

В посочените прокуратури все още има неприключени дела, чиято *досъдебна фаза е продължила над 5 години*, което е тревожен факт: СРП – 131 (125; 295); СГП – 84 (113; 129); РП Пловдив – 46 (27; 36); РП Несебър – 32 (22; 28) и ОП Бургас – 30 (22), като намаление, спрямо 2015 г., се констатира само в СГП. Общият брой на неприключените дела срещу известен извършител с продължило над 5 години разследване е 566 (543; 739).

Влияние върху продължителността на досъдебната фаза оказват спирането на наказателното производство, връщането на делото от съда на прокурора (понякога след проведено няколкогодишно съдебно производство) и по-голямата фактическа и правна сложност.

Обективните причини за по-голямата продължителност на досъдебната фаза са:

²⁶ 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.

²⁷ В този 7-месечен срок се включва двумесечният срок по чл. 234, ал. 1 НК, както и удължаването му до 4 месеца от административния ръководител на съответната прокуратура, по реда на чл. 234, ал. 3, пр. 1 НК. Включен е и едномесечният срок за решаване на делото от прокурор, съгласно чл. 242, ал. 4 НПК.

- ✓ липсата на вещи лица и забавяне изготвянето на назначени експертизи. Особено сериозен е този проблем по делата за транспортните престъпления, убийствата и телесните повреди, данъчните и компютърните престъпления и др.;
- ✓ липсата на преводачи, особено от по-редки и специфични езици. Констатира се сериозен отлив от желаещи да се впишат в списъците на преводачите в СГС;
- ✓ несвоевременно изпращането на разследващите органи на поискани данни и материали от други институции, вкл. от мобилни оператори;
- ✓ забавяне изпълнението на изпратени до други държави молби за международна правна помощ;
- ✓ съществуващият от години кадрови проблем на разследващите органи в МВР и недостатъчната им материално-техническа база. Нужно е и постоянно обучение на полицейския състав, извършващ действия по чл. 212, ал. 2 НПК и действия по разследването, възложени им от прокурор, следовател или разследващ полицай, на основание чл. 194, ал. 4 НПК.

На продължителността на досъдебната фаза влияние оказват и **субективни фактори**, като липса или недостатъчно добро планиране на разследването от разследващия орган; недостатъчна активност на наблюдаващия прокурор по ръководството на разследването и надзора върху неговата продължителност и законосъобразност, както и 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. От АП Бургас, например, се констатира, че разследващите органи предоставят изцяло на прокурора разрешаването на почти всички въпроси, свързани с материалноправните и процесуални аспекти на разследването и че това в повечето случаи води до формализъм при изпълнение на дадените им указания.

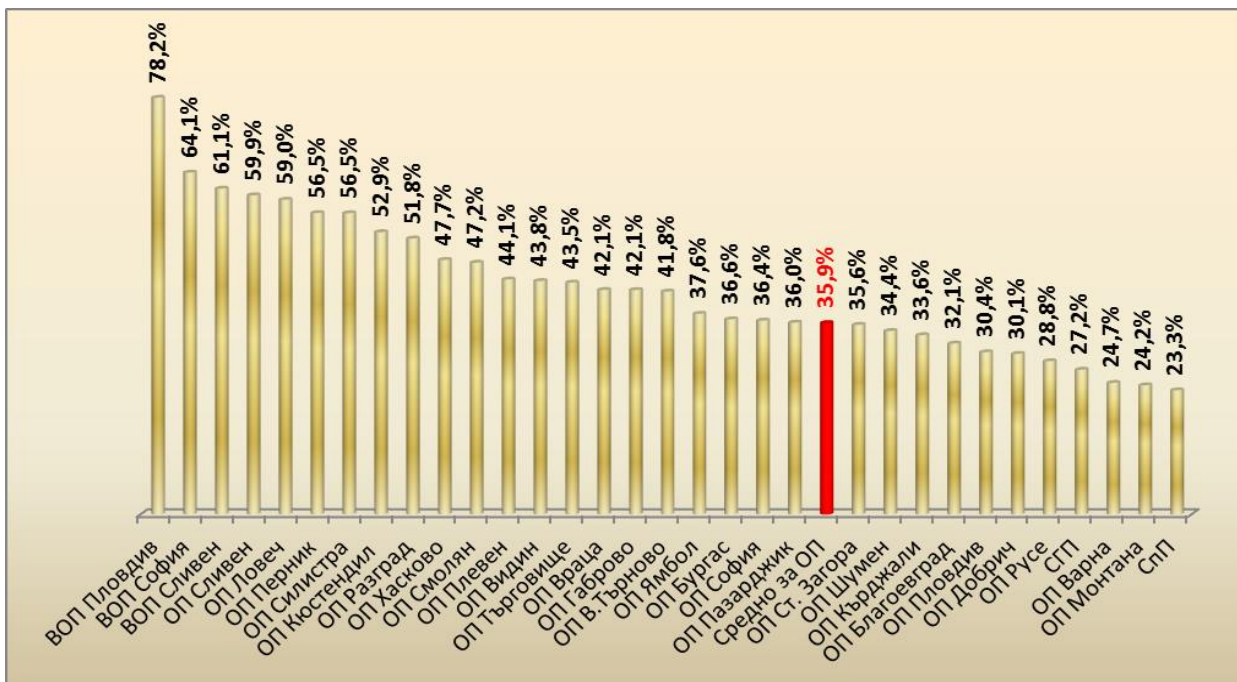
В прокуратурите с налични дела с голяма продължителност на досъдебната фаза е задължително незабавното предприемане на мерки от страна на административните ръководители, тъй като продължителният срок на разследване е основание за прилагане на процедурата по Глава двадесет и шеста от НПК, за осъждане на ПРБ по ЗОДОВ и на страната – от ЕСПЧ.²⁸

2.3. Решени досъдебни производства от прокурор. Видове решения

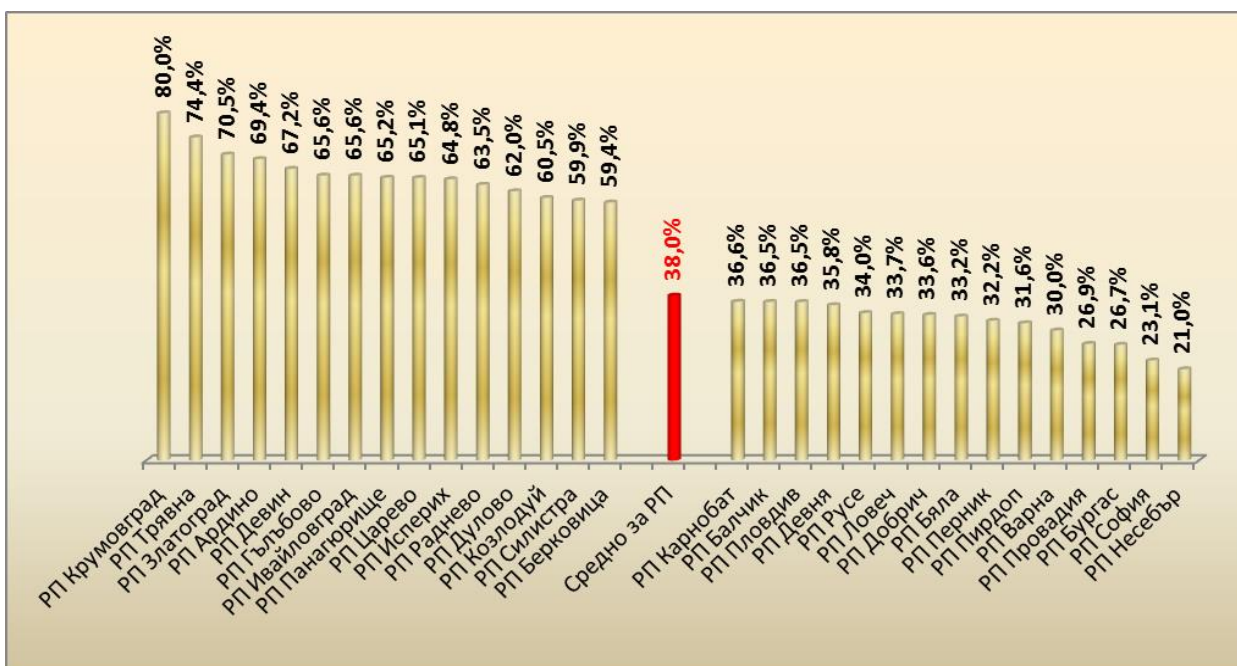
Решените дела от прокурор за отчетния период са 163 556 (166 073; 180 448), вкл. и прекратените по давност. Намалението е в резултат както на общия спад на наблюдаваните и на новообразуваните ДП през годината, така и на по-малкия брой на прекратените дела поради изтекла давност, чието намаление е с 1,5%, спрямо 2015 г., и с 15%, 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.

²⁸ Подробни данни, изведени от регистъра за неприключените и нерешени от прокурор към края на 2016 г. ДП, чието разследване е продължило над 1 година, по прокуратури и продължителност, са посочени в Приложение № 9.



Фиг. 21. Относителен дял на решенията по съществуване досъдебни производства, спрямо наблюдаваните, в окръжните прокуратури



Фиг. 22. Относителен дял на решенията по съществуване досъдебни производства, спрямо наблюдаваните, в районните прокуратури

Над средната за страната стойност (35,9%) имат 21 окръжни прокуратури. С най-ниски стойности по този показател са СГП (23,3%), ОП Монтана (24,2%), ОП Варна (24,7%), СГП (27,2%) и ОП Русе (28,8%). Следва да се посочи, че от военноокръжните прокуратури, ОП Сливен, Ловеч, Перник, Силистра, Кюстендил и Разград, които са с най-висок относителен дял, повечето не са сред окръжните прокуратури с най-голям среден брой наблюдавани ДП от един прокурор, с изключение на ОП Сливен и Разград.

От районните прокуратури, с най-нисък дял решени спрямо наблюдавани дела (под 30%) са Несебър, СРП, РП Бургас и РП Провадия. РП Провадия и РП Несебър, обаче, са най-натоварените по среден брой наблюдавани ДП от един прокурор (съответно с 585,6 и

551,3 при средно за РП – 258,4), което се дължи на кадрова необезпеченост. СРП и РП Бургас не са сред най-натоварените по този показател.

Ниският дял на решенията спрямо наблюдаваните дела, както вече е отбелязвано и в докладите за предходни периоди, е обусловен както от слабости в работата на разследващите органи, така и на недостатъчни активност и контрол върху разследването от страна на наблюдаващите прокурори. Несвоевременното решаване води до натрупване на стари дела (така на практика се повишава и натовареността) и рефлектира негативно както качеството на разследването, така и върху работата по новообразуваните дела, която изостава.

Срочност на решаване на досъдебните производства от прокурор

В *едномесечен срок* прокурорите са решили 161 457 ДП (164 474;178 616), което съставлява 98,7% (99,0%; 99,0%) от решенията от прокурор дела – 163 556 (166 073; 180 448). В тригодишния период този дял е трайно висок – около 99%, като решенията над един месец²⁹, спрямо всички решени дела от прокурор, са малко – около 1%.

Прокурорски актове, внесени в съда³⁰

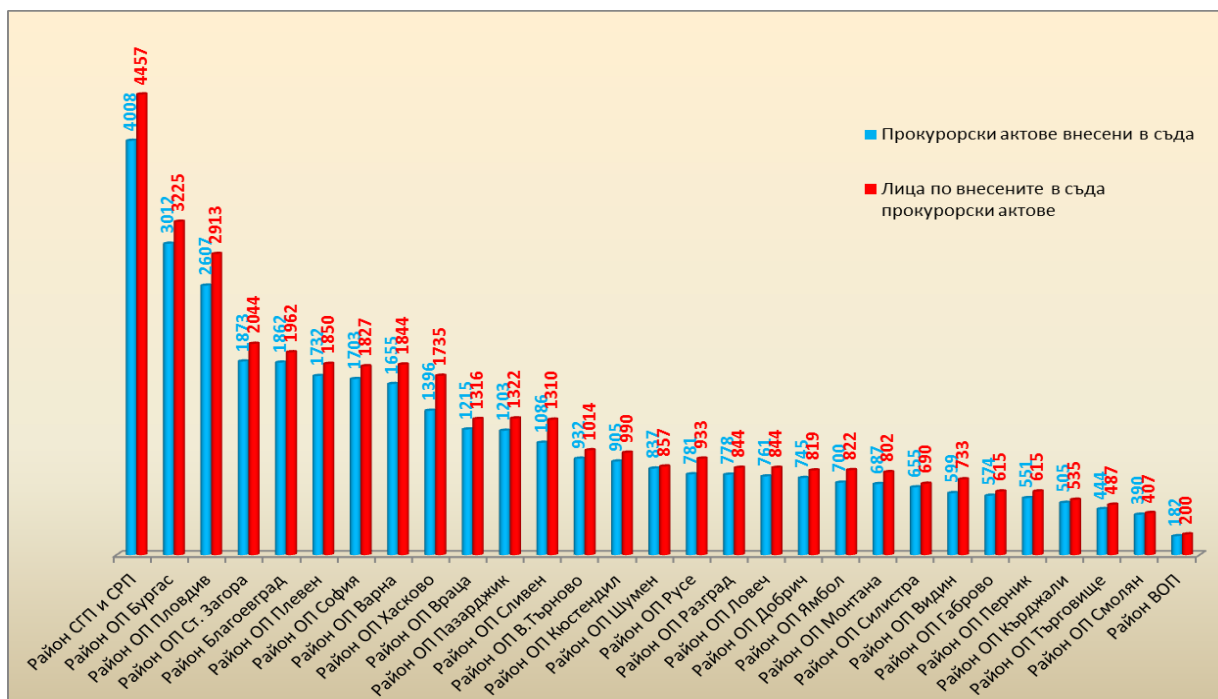
Видове прокурорски актове, внесени в съда	2014 г.	2015 г.	2016 г.
обвинителни актове	19 658	17 894	18 296
предложения за споразумение	11 561	11 172	11 546
предложения по чл.78а НК	4 305	4 345	4 640
<i>Общо</i>	35 524	33 411	34 482

Решените дела с прокурорски акт за внасяне на делото в съда са 34 234 (33 083; 35 135), което съставлява дял от 51,9% (51,1%; 51,7%) от общия брой дела, решени с краен прокурорски акт (прекратени и внесени в съда дела – 65 946). Броят им е нараснал, спрямо 2015 г. – с 3,5%, и е намалял, спрямо 2014 г. – с 2,6%.

Броят на предадените на съд лица е 38 469 за 2016 г. и е по-малък, в сравнение с предходните години, особено спрямо 2014 г. (38 861 – за 2015 г. и 43 077 – за 2014 г.). Намалението спрямо 2015 г. е с 1,0%, а спрямо 2014 г. – с 10,7%.

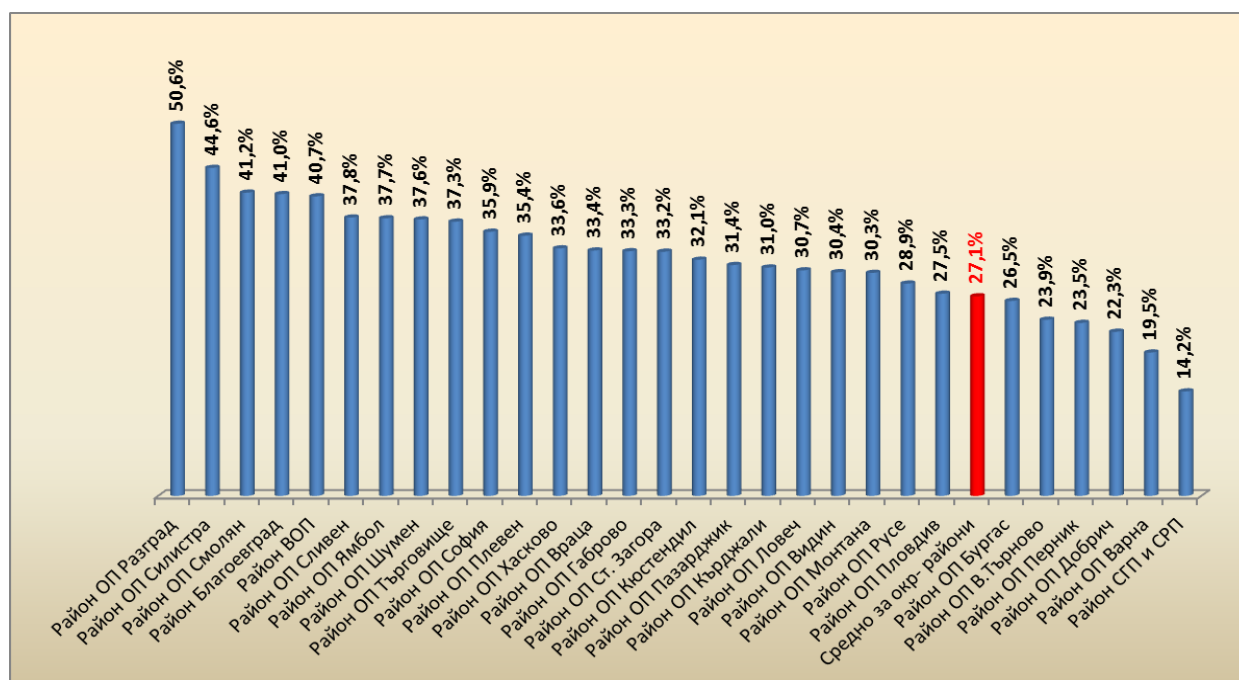
²⁹ Приложение № 8 – Решени ДП от прокурор над 1 месец за 2016 г.

³⁰ Обвинителни актове, предложение за споразумение, предложение за освобождаване от наказателна отговорност по чл. 78а НК.



Фиг. 23. Разпределение по окръжни райони на внесените в съда прокурорски актове и обвиняемите лица по тях

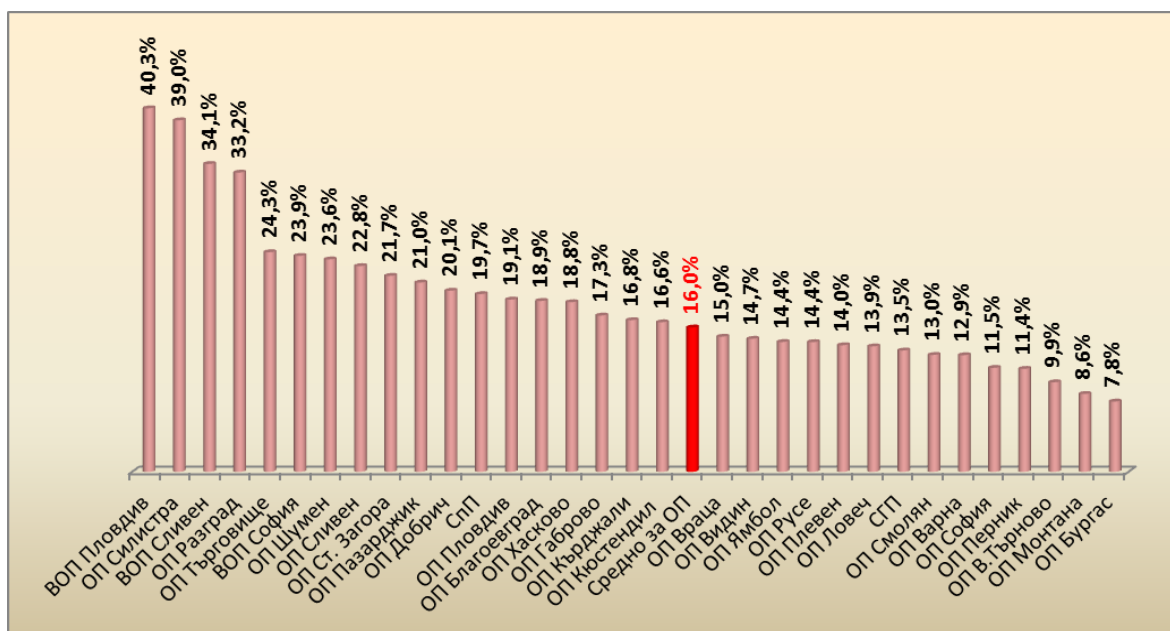
Съотношенията на внесените прокурорски актове в съда, спрямо наблюдаваните или решените дела (без прекратените по давност), представят резултатността на прокурорската дейност по реално разследваните досъдебни производства.



Фиг. 24. Дял на внесените в съда прокурорски актове, спрямо решените ДП, по окръжни райони (ОП и съответните РП)

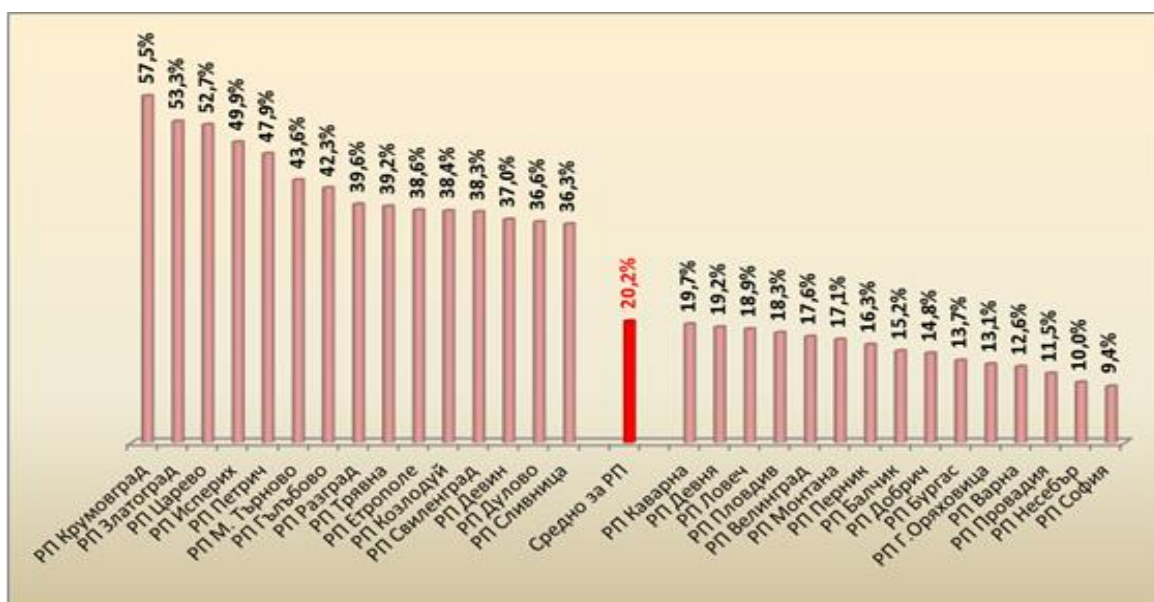
Съотношението на внесените в съда прокурорски актове, спрямо решените ДП (без прекратените по давност), е от значение при преценката за ефикасност в досъдебната фаза. С най-нисък дял по този показател са окръжни райони с големи прокуратури – СТП и Варна, където логично е най-голям и броят на прекратените и спрените дела. С най-висок

дял – 50,6% (почти два пъти по-голям от средния за страната), е районът на ОП Разград. С над 40% дял са и окръжните райони Силистра, Смолян, Благоевград и общо районите на трите ВОП. Районът на ОП Пловдив, обаче, който е сред най-натоварените по брой наблюдавани дела, е с над средното ниво по дял внесени дела в съда, спрямо решенията.



Фиг. 25. Относителен дял на прокурорските актове, внесени в съда, спрямо наблюдаваните досъдебни производства, в окръжните прокуратури

По-високият дял за военноокръжните прокуратури, ОП Силистра, ОП Разград 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 Бургас (7,8%), ОП Монтана (8,6%) и ОП В. Търново (9,9%), при средно за ОП – 16,0%.



Фиг. 26. Относителен дял на прокурорските актове, внесени в съда, спрямо наблюдаваните досъдебни производства, в районните прокуратури

За районните прокуратури, с най-висок дял по този показател (над 47%, при средно за РП – 20,2%) са РП Крумовград, Златоград, Царево, Исперих и Петрич. С най-нисък дял

(под 12%) са районните прокуратури София, Несебър и Провадия, като СРП и РП Несебър са сред петнадесетте районни прокуратури с най-голям брой наблюдавани дела, а РП Провадия е най-натоварената РП по среден брой наблюдавани дела от един прокурор.

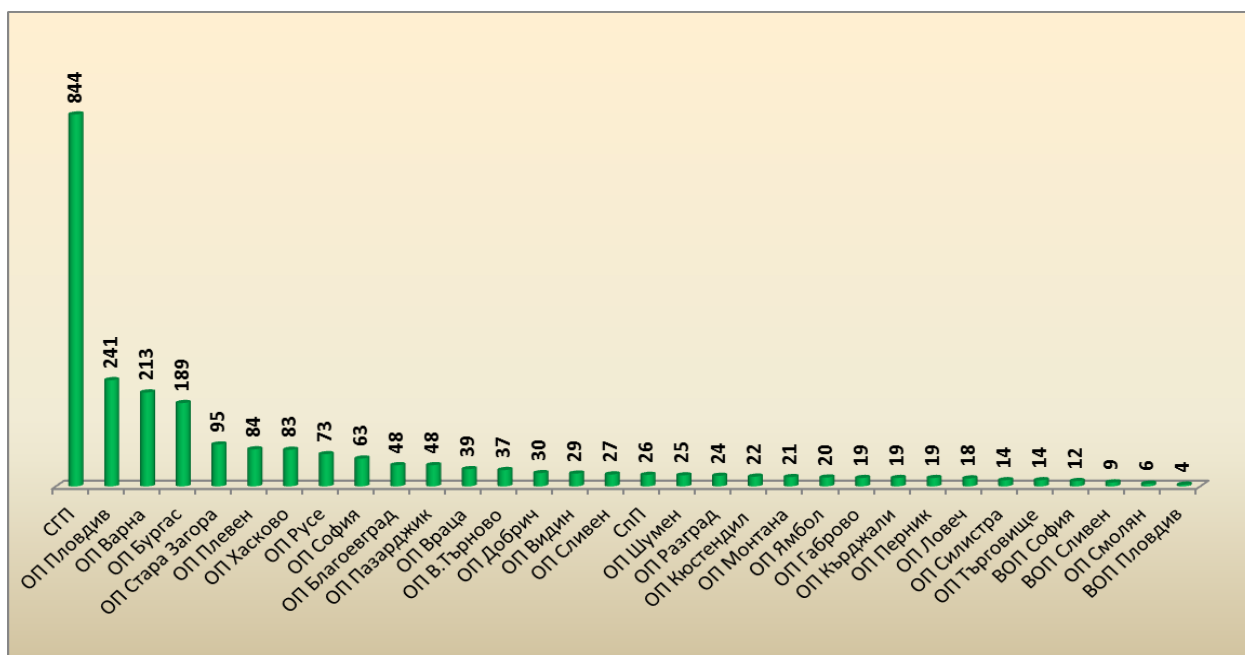
Структурното разпределение на новообразуваните дела за 2016 г. и резултатите по тях е представено по видове престъпления, съобразно систематиката на НК, в следващата таблица.

Глави от НК	Новообразувани ДП	Общ брой прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове
Общо	11 5821	34 482	38 469
<i>Глава първа</i> Престъпления против Републиката	3	5	8
<i>Глава втора</i> Престъпления против личността	9 488	1 947	2 280
<i>Глава трета</i> Престъпления против правата на гражданите	883	335	362
<i>Глава четвърта</i> Престъпления против брака и семейството	2 808	1 508	1 559
<i>Глава пета</i> Престъпления против собствеността	52 200	7 040	8 984
<i>Глава шеста</i> Престъпления против стопанството	7 869	2 605	2 835
<i>Глава седма</i> Престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи	639	153	209
<i>Глава осма</i> Престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции	3 745	2 421	2 991
<i>Глава осма „а“</i> Престъпления против спорта	2	0	0
<i>Глава девета</i> Документни престъпления	4 201	1 538	1 634
<i>Глава девета „а“</i> Компютърни престъпления	102	3	3
<i>Глава десета</i> Престъпления против реда и общественото спокойствие	2 724	850	1 283
<i>Глава единадесета</i> Общоопасни престъпления	31 110	16 063	16 292
<i>Глава дванадесета</i> Престъпления против отбранителната способност на Републиката, против информацията, представляваща държавна тайна, и против чуждестранната класифицирана информация	12	5	5
<i>Глава тринадесета</i> Военни престъпления	35	8	10
<i>Глава четринадесета</i> Престъпления против мира и човечеството	0	1	14

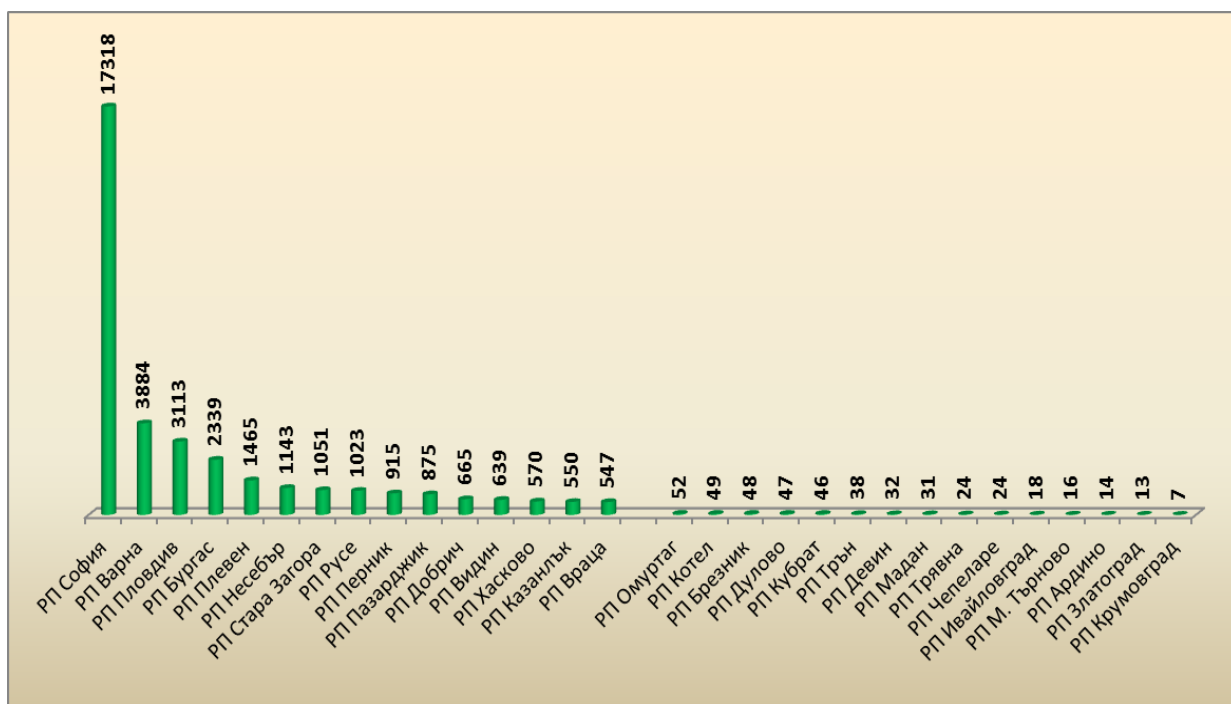
Спрени ДП

През 2016 г. е постановено спиране по общо 56 038 (60 718; 66 214) дела, като спрените срещу известен извършител също намаляват – 2 654 (2 899; 2 918).

В тригодишния период е налице положителна тенденция на трайно намаление както на спрените дела общо, така и на спрените срещу известен извършител.

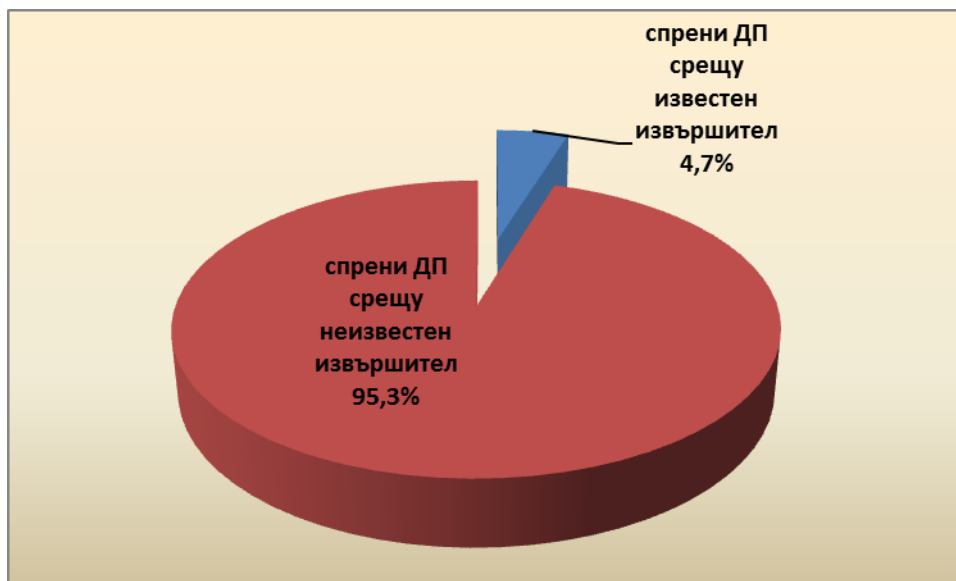


Фиг. 27. Спреди ДП през 2016 г. (общо - НП, БП и ДПОР) за окръжните прокуратури



Фиг. 28. Спреди ДП през 2016 г. (общо - НП, БП и ДПОР) за районните прокуратури

Най-голям е броят на спрените ДП в района на АП София – 26 352, като 17 318 от тях са на СРП, което е повече от половината от спрените дела в района. Следват районът на АП Пловдив – 9 886 (от тях 3 113 са на РП Пловдив); районът на АП Варна – 7 579 (от тях – 3 884 на РП Варна); районът на АП В. Търново – 6 305 (от тях 491 на РП В. Търново) и районът на АП Бургас – 5 865 (от тях – 2 339 на РП Бургас). В района на ВоАП са спрени 25 ДП, а на АСП – 26.



Фиг. 29. Относителен дял на спрените ДП срещу известен и неизвестен извършител

Относителният дял на спрените срещу *известен извършител*, спрямо всички спрени дела, се запазва нисък – 4,7% (4,8%; 4,4%), като останалите 95,3% са дела срещу неизвестен извършител.

Прекратени ДП

Общият брой на прекратените дела е 68 348 (68 867; 75 834), съответно 24,6% (24,3%; 23,5%) от решените.

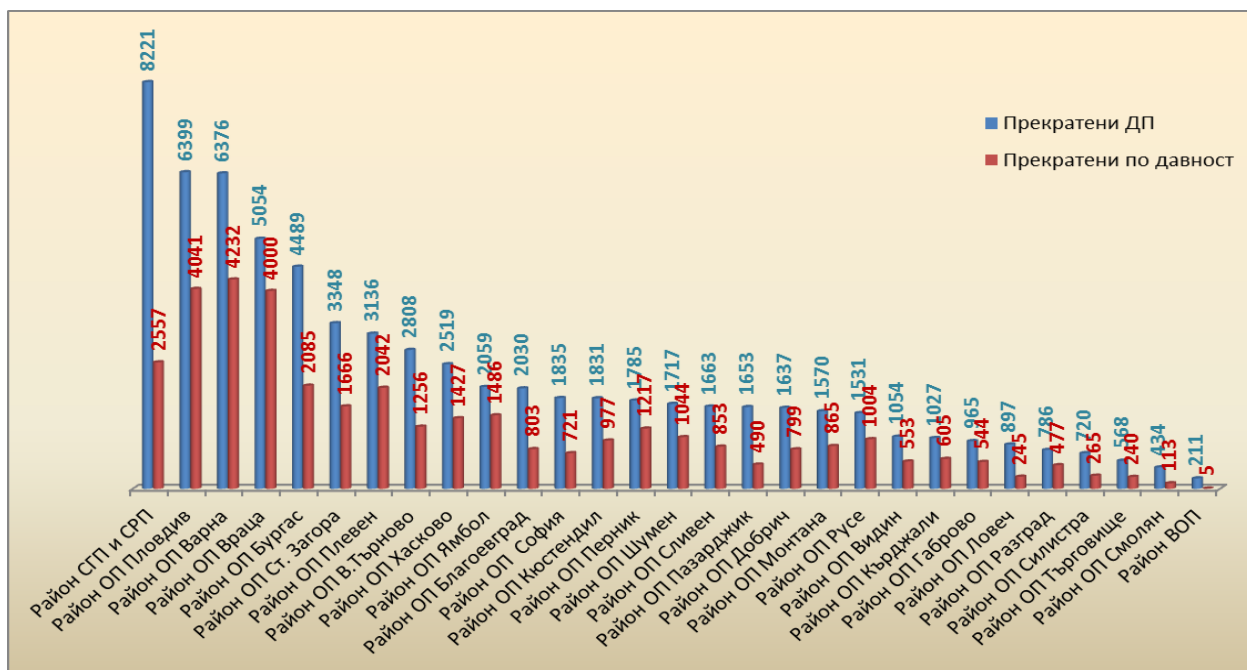
Поради *изтекла давност* са прекратени 36 612 (37 180; 43 071) ДП. Броят им е намалял – с 1,5%, спрямо 2015 г., и с 15,0%, спрямо 2014 г. Срещу известен извършител са прекратени 352 дела, а срещу неизвестен – 36 260.

От прекратените по давност дела, 99% 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. Налице е тенденция на устойчивост в тригодишния период на относителния дял на прекратените по давност ДП срещу известен извършител – 1% (1,2%; 1,1%), който остава много нисък.

Прекратените дела по Глава двадесет и шеста от НПК (чл. 368–369 НПК) от съда по искане на обвиняемия са 26 (27; 44).

По апелативни райони, разпределението на прекратените по давност дела е следното: АП София – 11 693; АП Пловдив – 8 342; АП Варна – 7 057; АП В. Търново – 5 091; АП Бургас – 4 424 и ВоАП – 5.

Прокуратури, които не отчитат прекратени по давност дела, са: РП Царево, РП Луковит, РП Кнежа, РП Етрополе, ВОП София и СП.



Фиг. 30. Прекратени ДП, по окръжни райони

Специални разузнавателни средства

През 2016 г. прокурорите са изготвили общо 1 866 (1 287; 1 948) искания до съда за прилагане на СРС по образувани/започнати ДП по отношение на 1 320 (894) лица. Първоначалните искания са 1 507 (1 067; 1 498), а за продължаване на срок – 359 (220; 450).

Уважените от съд искания са 1 572 (1 151; 1 900), от които 1 258 (947; 1 462) първоначални и 314 (204; 438) за продължаване. Неуважените искания (първоначални – 249 и за продължаване – 45) е 294 (135) съставляват 15,5% от всички искания. В сравнение с 2015 г., направените искания са се увеличили с 45%, но броят им е по-малък от този през 2014 г.

Както и в предходните години, предвид компетентността и обема на работа по дела за тежки престъпления, най-голям брой искания са направени от Специализираната прокуратура (902 първоначални и 233 за продължаване). Броят им е нараснал двойно, спрямо 2015 г. (402 първоначални и 99 за продължаване). За района на СГС (СПП и СРП) са направени 63 първоначални искания и 15 – за продължаване, при съответно 115 и 13 за 2015 г. Отправените искания за района на ОС Стара Загора са 81 първоначални и 17 за продължаване, на ОС Пловдив – съответно 69 и 20 и на ОС Плевен – 63 и 8.

В 28 случая са използвани СРС спрямо свидетел по наказателното производство, който е дал съгласието си за това, за установяване на престъпна дейност на други лица в предвидените хипотези в чл. 173, ал. 5 НПК.

Получените ВДС, изготвени при използване на СРС, са 558, като всички са били приобщени към съответното досъдебно производство. През 2016 г. не са унищожавани ВДС.

През 2016 г. от наблюдаващите прокурори по ДП са отправени 26 187 (18 151) искания до съда за разрешаване на достъп до данни по чл. 251б, ал. 1 ЗЕС, по реда на чл. 159а, ал. 1 НПК (трафични данни). От съда са постановени 24 833 разпореждания с разрешение за достъп до поисканите данни, което съставлява дял от 94,8%, спрямо общия брой искания по чл. 159а НПК. Съдебните разпореждания за неуважаване на исканията са 1 403.

Получени са общо 38 606 справки за данни по чл. 251б, ал. 1 ЗЕС. Броят на унищожените справки по реда на чл. 159а, ал. 6 НПК е 308, което е 0,8% от общия брой получени справки.

Не е възможно да се направи коректно сравнение с предходната 2015 г.³¹, тъй като процедурата за достъп до такива данни чрез предварително разрешение на съд е въведена с приемането на новия чл. 159а НПК (ЗИДНПК, ДВ, бр. 42/2015 г., в сила от 31.03.2015 г.). Преди това данните са получавани от органите на досъдебното производство по реда на чл. 159 НПК, чрез директното им поискване от съответните предприятия.

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

През 2016 г. са изготвени 3 921 (3 788; 3 623) искания по чл. 64 НПК, от които уважени 3 203 (81,7%), неуважени 673 (17,2%) и неразгледани към края на годината – 45.

Протестираны са 261 (214; 179) определения за невзета от съда мярка „задържане под стража“ или срещу по-лека, от които са уважени 114 (72; 88), или 43,7% (33,6% 49,2%) от подадените протести. Неуважени са 135 протеста.

Лицата, спрямо които е взета мярка за неотклонение „задържане под стража”, са 3 475 (3 389; 3 223). Разпределението по апелативни райони е следното.

АП район	Лица с мярка за неотклонение „задържане под стража“
АП София	1 262
АП Пловдив	788
АП В.Търново	377
АП Варна	360
АП Бургас	334
АСП	345
ВоАП	9

В края на отчетния период, с мярка за неотклонение „задържане под стража” са 918 лица, от които в срок до 2 месеца – 473, до 8 месеца – 383, до 18 месеца – 62 лица. През годината с мярка „домашен арест“ са 263 (232; 235) 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 70 (66; 60) лица, и по чл. 63, ал. 6 НПК, по отношение на 219 (222; 110) лица.

При условията на чл. 234, ал. 8 НПК, прокурорите са отменили мерки за процесуална принуда в 642 (444; 750) случая. От съда, на основание чл. 234, ал. 9 НПК, са отменени мерки на процесуална принуда в 32 случая (15; 2) – ОП Варна – 3, ОП Пловдив – 6, РП Карлово – 2, ОП Благоевград – 2, ОП София – 2, РП Сливница – 7, СГП – 3, РП София – 1, ВОП София – 3 и СпП – 3. Предвид чувствително нарасналите случаи на неизпълнение на задължението на прокурора по чл. 234, ал. 8 НПК, което е наложило намесата на съда за отмяна на процесуална принуда, е наложителен анализ на причините за тази тенденция.

Като цяло, прокурорите упражняват нужния 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“. Сериозно внимание трябва да обърнат административните ръководители на посочените по-горе прокуратури, в които през 2016 г. са констатирани случаи на неизпълнение на задължението по чл. 234, ал. 8, поради което мерките за процесуална принуда са отменени от съда, по искане на обвиняемия или на неговия защитник.

³¹ Данните в скоби за 2015 г. са само за исканията до съда и дадените разрешения на осн. чл. 159а НПК – изготвени след 31.03.2015 г. (след влизане в сила на изменението на НПК (ЗИДНПК, ДВ, бр. 42/2015 г., в сила от 31.03.2015 г.)

Дейност по чл. 83а – 83е ЗАНН за налагане от съда на имуществени санкции на юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от извършени престъпления

През 2016 г. в съда от прокурор са внесени 25 (26;16) предложения по чл. 83б ЗАНН, които се отнасят за 24 (26;16) ЮЛ, за получена от тях неправомерна имуществена облага в размер на 5 940 564 лв. От районните прокуратури са изготвени 2 предложения, а от окръжните – 23. Предложенията са основно за извършени данъчни престъпления – 20. Най-много предложения са внесени в апелативните райони Варна (12) и Бургас (11), в районите на АП Пловдив и ВоАП – по едно. В останалите райони не са изготвени предложения.

Внесено е 1 искане от прокурор, по реда на чл. 83в ЗАНН, за налагане на обезпечителни мерки (от ОП Бургас), което е уважено от съда, с обезпечено имущество в размер на 4 580 лв.

От първоинстанционен съд са уважени 10, а 7 са неуважените предложения. Останалите са неразгледани към края на годината. Изготвени са 8 протеста, от които са разгледани 5. Уважен е 1 протест, а неуважените са 4.

В законна сила са влезли 18 съдебни решения, с които са наложени имуществени санкции на 18 ЮЛ в общ размер от 3 474 890 лв. Наложени санкции са основно за деяния по чл. 255 НК – 15 влезли в сила съдебни решения с наложени санкции в размер на 3 416 824 лв. и по чл. 256 НК – 1 влязло в сила съдебно решение с наложена санкция от 52 755,61 лв.

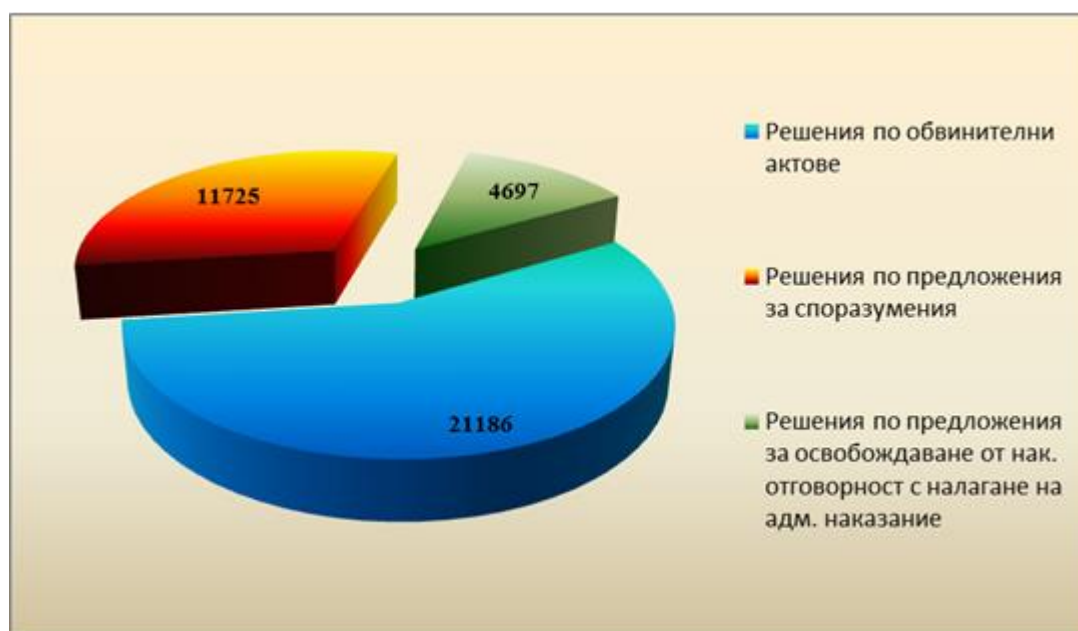
II. СЪДЕБНА ФАЗА

1. Наказателно-съдебен надзор (НСН)

Образуване, разгледани и решени дела

От прокуратурите в страната са внесени общо 34 482 (33 411; 35 524) прокурорски акта – 18 296 обвинителни акта, 11 546 споразумения и 4 640 постановления с предложение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по чл. 78а НК. На съд са предадени 38 469 (38 861; 43 077) лица.

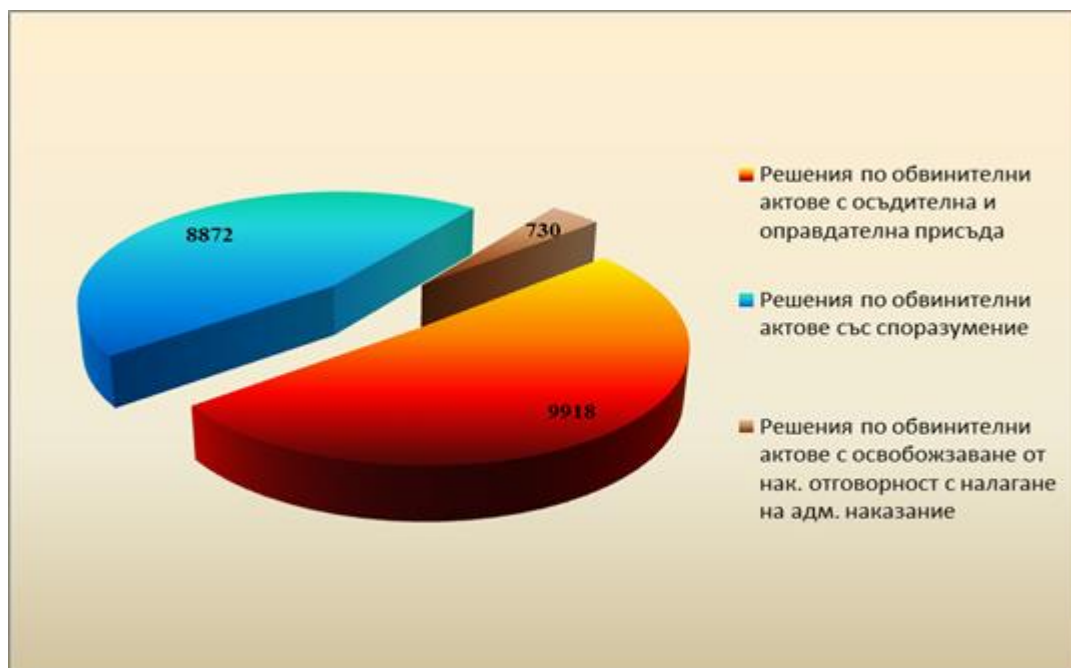
По внесените прокурорски актове в съда са образувани 35 250 наказателни дела. В тях се включват и прокурорските актове, внесени в края на предходния отчетен период, по които делата в съда са образувани през 2016 г. Постановени са 37 808 съдебни решения.



Фиг. 31. Решения по внесените в съда прокурорски актове

Прокурорите са участвали в разглеждането на 53 261 наказателни дела, по които са проведени 88 818 съдебни заседания.

По внесените *обвинителни актове*, съдилищата са постановили 21 186 решения. Осъдителни присъди са постановени по 9 028 (8 762; 10 437) наказателни дела, образувани по обвинителни актове, което съставлява 42,6% (43,4%; 46,2%) от съдебните решения по внесени обвинителни актове. Спрямо предходните две години, е налице намаляване на относителния им дял, което се дължи и на високия дял на решенията със споразумение в съдебно производство, по реда на чл. 384 НПК дела.



Фиг. 32. Видове решения по внесените в съда обвинителни актове

По *предложения за споразумения* за решаване на делото в *досъдебното производство*, внесени по реда на чл. 381-382 НПК, за 2016 г. са 11 725 (11 368; 11 694). Спрямо предходните години, е налице минимално увеличение, като е запазен високият относителен дял на одобрените от съда споразумения – 97,6% (97,4%; 97,8%).

Със *сключване на споразумение в съдебно производство*, по реда на чл. 384 НПК, са приключени 8 872 (8 190; 8 923), което е 41,9 % (40,5%; 39,5%) 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 4 697 (4 398; 4 392) предложения, от които уважените са общо 4 204 (3 888; 3 867), или 89,5% (при 88,4% за 2015 и 88% за 2014 г.).

В тригодишния период делът на уважените предложения нараства.

С решение за *освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание*, по реда на чл. 78а НК, са приключени 730 дела, образувани по внесени обвинителни актове, което е 3,4% (3,2%; 2,5%) от съдебните решения по разгледаните обвинителни актове.

През 2016 г., на основание чл. 250 и чл. 289 НПК, са прекратени 266 дела (217; 189), което е 1,3% от разгледаните, образувани по внесени обвинителни актове. Необходим е самостоятелен анализ за изясняване на причините за прекратяване по този значителен брой дела.

Осъдителни и санкционни решения, осъдени и санкционирани лица

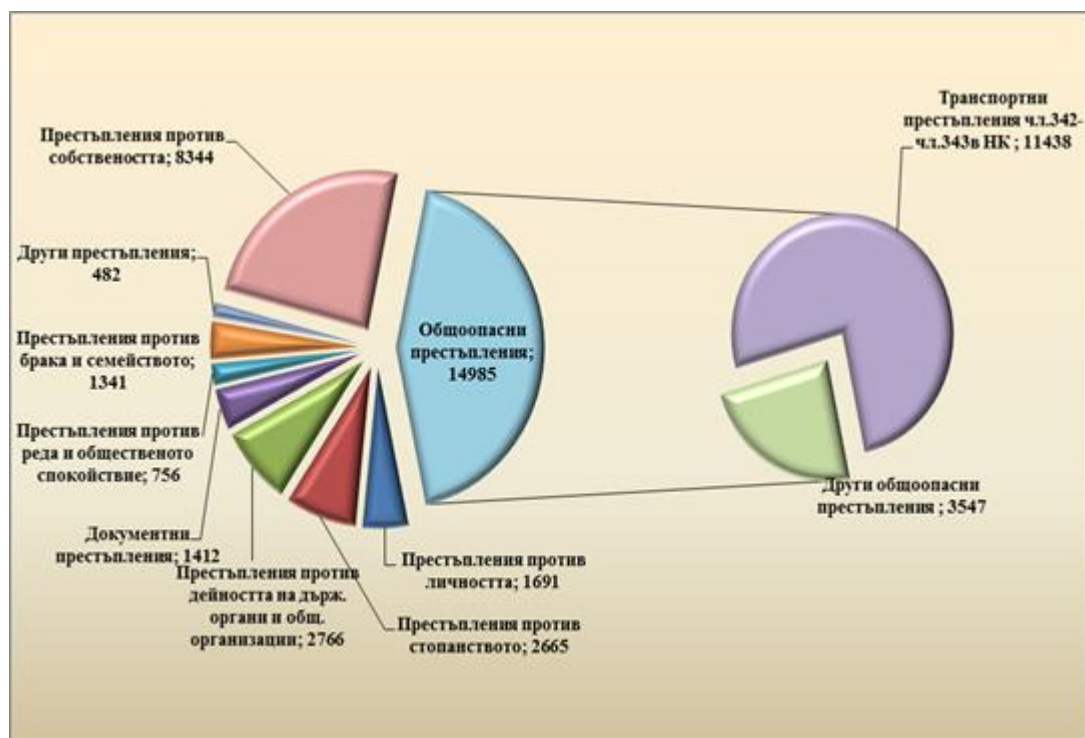
През отчетния период са постановени 34 276 (32 565; 35 238) осъдителни и санкционни решения.

Осъдените и санкционирани лица са 36 711 (37 141; 41 711), което е 96,3% (96,0%; 96,6%) от всички лица с постановени съдебни актове през годината. Осъдените и санкционирани лица, спрямо предадените на съд, са 95,4% (95,6%; 96,8%).

С влязъл в сила съдебен акт са осъдени и санкционирани 34 454 (34 521; 38 878) лица, което е 89,6% (88,8%; 90,2%) от предадените на съд лица. Осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт съставляват 97,5% (97,2%; 97,3%) от всички лица с влязъл в сила осъдителен/оправдателен съдебен акт през годината. По този показател се наблюдава устойчивост в тригодишния период.

За последните три години е запазен високият дял както на осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо предадените на съд лица (към 90%), така и спрямо всички лица с влязъл в сила осъдителен/оправдателен съдебен акт (над 97%), което обосновава извод, че изготвените и внесени в съда прокурорски актове са обосновани.

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



Фиг. 33. Структура на осъдените и санкционирани лица по влезли в сила осъдителни и санкционни решения, по видове престъпления, съобразно систематиката на НК

Протести – въззивни и касационни

През 2016 г. са подадени *общо* 2 370 (2 393; 2 510) въззивни и касационни протеста. От разгледаните 1 261 протеста, уважените са 434, или 34,4% (36,5% за 2015 г. и 33,6% за 2014 г.).

Подадените *въззивни* протести (извън тези срещу оправдателни присъди) са 1 066, като от разгледаните 737 протеста са уважени 297, което е 40,2%. Срещу оправдателни присъди и решения са подадени 1 145 (1 148; 1 192) въззивни протеста. От общо разгледаните 441 протеста, уважените са 110, което е 24,9% (27,3%; 26,4%). Относителният дял на уважените протести срещу оправдателни присъди и решения е запазен за тригодишния период.

Подадените *касационни протести* (извън тези срещу оправдателни присъди) са 42. От разгледаните, уважени са 47,3% (45% за 2015 г. и 41,7% за 2014 г.). Данните сочат, че за 2016 г. е налице увеличение на уважените касационни протести, извън тези срещу оправдателни присъди.

Срещу въззивни оправдателни присъди и решения са подадени 117 протеста. От разгледаните, уважени са 28,1% (35,5% за 2015 г. и 35,4 % за 2014 г.)

Положителната тенденция за увеличаване на делата на уважените протести, извън тези срещу оправдателните присъди, е запазена. Все още е висок относителният дял на неуважените въззивни и касационни протести.

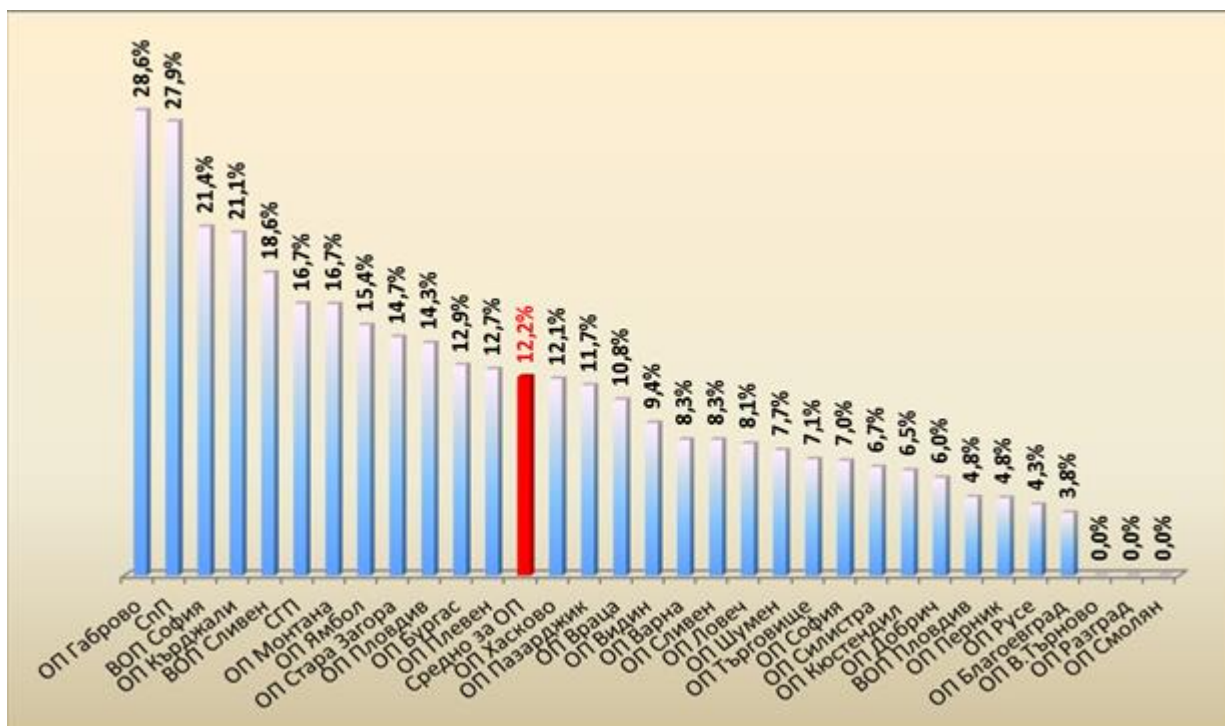
Основните причини, довели до неуважаване на протестите, са същите, като констатираните в предходни години, а именно: различна оценка на доказателствата от съда и от прокуратурата, изготвянето на недобре обосновани и мотивирани протести, съгласно изискванията на НПК. В протестите невинаги се сочат конкретни доводи, обосноваващи релевираните нарушения на процесуалния и материалния закон, не се използва процесуалната възможност за отправяне на доказателствени искания пред въззивната инстанция. В някои случаи протести се изготвят, без да се познават добре мотивите на протестиращия съдебен акт, последица от което е и подаването на формални протести, лишени от фактическа и правна аргументация. Невинаги се прави разлика с касационните основания по чл. 348, ал. 1, т. 1 и по т. 2 НПК, което в отделни случаи създава процесуални предпоставки за оставяне без разглеждане на подадените протести. Макар и по-рядко, се констатира случаи, при които протести са оставени без разглеждане, тъй като към тях не са били представени допълнителни съображения.

Необходимо е от прокурорите да се извършва внимателна и обективна преценка относно процесуалните предпоставки за подаване на протест, задълбочено познаване на мотивите към атакувания съдебен акт и на доказателствата по делото, установени и проверени на съдебно следствие. Необходимо е във всяка прокуратура да продължи практиката за извършване на анализ на конкретните причини, поради които протестите са оставени без уважение или без разглеждане от въззивния или касационния съд, и въз основа на анализа да се предприемат действия за бъдещо недопускане на констатирани грешки, като при необходимост от методическа помощ и обучение, да се ангажират и горестоящите прокуратури.

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 общо 34 482 прокурорски акта (33 411; 35 524), от съдилищата са върнати 1 689 (1 710; 1 864) акта. В тригодишния период относителният дял на върнатите дела е намалял – 4,9% (5,1%; 5,2 %). Запазена е и положителната тенденция за страната, за намаляване на абсолютния брой на върнатите от съда дела: спрямо 2015 г. – с 1,2 %; спрямо 2014 г. – с 8,3 %.



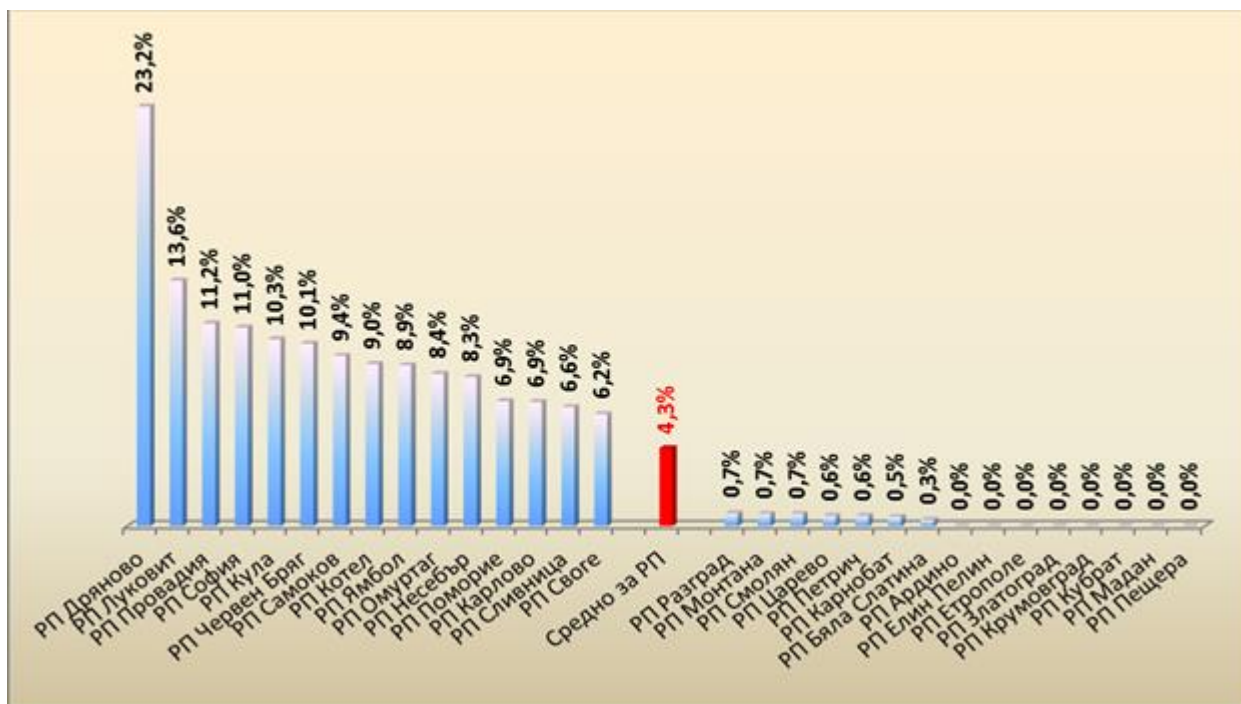
Фиг. 34. Относителен дял на върнатите от съда дела, спрямо внесените прокурорски актове, за окръжните прокуратури

Сравнително висок относителен дял на върнати дела се констатира при: ОП Габрово – 28,6%, СП – 27,9%, ВОП София – 21,4%, ОП Кърджали – 21,2%, ВОП Сливен – 18,6%, СГП и ОП Монтана – 16,7%, ОП Ямбол – 15,4%, ОП Пловдив – 14,3%, ОП Плевен – 12,7%, при средно 12,2%. По-нисък относителен дял на върнати дела имат ОП Русе – 4,3%, ОП Перник – 4,8%, ВОП Пловдив – 4,8%.

Най-добри резултати по този показател отчитат ОП Велико Търново, ОП Смолян и ОП Разград, които нямат върнати дела за 2016 г., както и ОП Силистра (6,7% при 22,5% за 2015 г.); ОП Перник (4,8% при 38,5% за 2015 г.); ОП Видин (9,4% при 20,7% за 2015 г.); ОП Шумен (7,7% при 16,7% за 2015 г.).

Сериозно увеличение на делата на върнатите дела се констатира в: ОП Габрово (28,6% при 13,8% за 2015 г.); ОП Монтана (16,7% при 3,2% за 2015 г.); ОП Кърджали (21,1% при 13,3% за 2015 г.) и ОП Хасково (12,7% при 6,9% за 2015 г.).

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



Фиг.35. Относителен дял на върнати дела, спрямо внесените в съда прокурорски актове, от районни прокуратури

В голяма част от районните прокуратури относителният дял на върнатите дела е по-нисък от средния за страната (4,3%). Районните прокуратури в Кубрат, Мадан, Златоград, Ардино, Крумовград, Елин Пелин и Етрополе нямат върнати от съда дела. Под един процент (1%) е делът на върнатите дела в: РП Бяла Слатина – 0,3%, РП Карнобат – 0,5%, РП Разград, РП Габрово, РП Смолян и РП Шумен – 0,7%. В сравнение с предходната година, са намалели върнатите дела за РП Никопол, Радомир и Трън, което е показател за ефективността на взетите мерки в тези прокуратури.

По-висок относителен дял върнати от съда дела имат РП Дряново – 23,2% , РП Луковит – 13,6%, РП Провадия – 11,2%, РП София – 11%, РП Червен бряг – 10,1%.

Върнати от съда дела по видове внесени прокурорски актове

Най-голям е относителният дял на върнатите от съда дела, образувани по обвинителни актове: 1 405 (1 377; 1 550), което представлява 83,2% (80,5%; 83,2%) от върнатите дела на прокуратурата.



Фиг. 36. Върнати дела по обвинителни актове, по споразумения и по чл. 78а НК

В следващата таблица са представени данни, по апелативни райони, за броя на внесените в съда и върнати на прокурор 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	82	29	35,4%
ВоАП	125	22	17,6%
АП София	6 660	625	9,4%
АП Бургас	2 276	152	6,7%
АП В. Търново	2 358	146	6,2%
АП Пловдив	3 946	296	7,5%
АП Варна	2 849	135	4,7%

Запазва се относителният дял на върнати дела, образувани по обвинителни актове, спрямо внесените такива, за районите на: АП Бургас, В. Търново, Варна, като при Специализираната прокуратура (СП) е налице леко намаление, а за АП Пловдив – незначително увеличение. Все още обаче, относителният дял на върнатите от съда дела на СП по внесени обвинителни актове е висок (35,4%), което изисква усилията за подобряване на качеството на обвинителните актове да продължат.

От съдия-докладчик, на основание чл. 249, ал. 2, вр. чл. 248, ал. 2, т. 3 НПК, са върнати 920 дела (835; 904), което е 65,5% от върнатите дела, образувани по внесени обвинителни актове (при 60% за 2015 г. и 58,3% за 2014 г.). Увеличеният относителен дял

на посоченото процесуално основание налага сериозен анализ на констатираните от съда съществени процесуални нарушения в досъдебното производство и предприемането на ефективни мерки за бъдещото им недопускане.

С определение, на основание чл. 288, т. 1 НПК, от съдебно заседание са върнати 324 дела (364; 453), което е 23% (26%; 29,2%) от върнатите дела, образувани по обвинителни актове.

През 2016 г. са подадени общо 786 протеста (726; 746). срещу разпореждания за връщане, на основание чл. 24, ал. 2 НПК, и срещу определения, на основание чл. 288, т. 1 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	786	617	234	37,9%
АП Бургас	65	53	14	26,4%
АП Варна	62	55	21	38,2%
АП В.Търново	69	60	27	45,0%
АП Пловдив	192	168	78	46,4%
АП София	367	253	91	36,0%
ВоАП	8	7	2	28,6%
АСП	23	21	1	4,8%

Разгледаните от въззивния съд протести срещу прекратяване на съдебното производство и връщането на делото на прокурор са 618 (525; 550). От тях, уважените са 234 (197; 183), което съставлява 37,9% (37,5%; 33,3%). През отчетния период се запазва относителният дял на уважените от въззивния съд протести, който аргументира извод, че повече от половината подадени протести са неоснователни, а атакуваните с тях съдебни актове – законосъобразни.

Сериозно увеличаване на уважени протести се констатира за района на АП Пловдив – 46,4% при 36,4% за 2015 г. За районите на АП Бургас, В. Търново, Варна и ВоАП е налице устойчивост, а за района на АП София има намаление на относителния дял. Значително е намалял броят на уважените протести, подадени от прокурори от Специализираната прокуратура, като е уважен само един протест от внесените 21 (4,8%).

Въззивните съдилища са върнали за ново разглеждане на прокурор, на основание чл. 335, ал. 1, т. 1 НПК, 161 дела (178; 193), което е 11,5% (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 2016 г. дела по предложения за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание по чл. 78а НК (на основание чл. 377 НПК, съдилищата са върнали 220 (259; 259) дела, което представлява 13% (15,1%; 13,9%) от всички върнати дела.

Съдилищата не са одобрили и са върнали на прокурор общо 283 (294; 253) предложения за решаване на делото със споразумение в досъдебното производство, като:

✓ 64 споразумения (3,8% от общо върнатите) са върнати на основание чл. 382, ал. 8, вр. чл. 381, ал. 2 и 3 НПК – поради допуснати нарушения на процесуалните правила.

Констатираните нарушения на процесуалните правила се изразяват в неспазване на императивните изисквания на процесуалния закон – на чл. 381, ал. 3 НПК, решаване на делото по реда на Глава двадесет и девета от НПК да се допуска, само когато причинените с престъплението имуществени вреди са възстановени или обезпечени; или когато са налице материалноправни предпоставки за приложение на чл.78а НК. За преодоляване на посочените пропуски, е необходимо прокурорите да извършват внимателна преценка относно наличието на процесуалните предпоставки за решаване на делото по реда на Глава двадесет и девета от НПК.

✓ 219 споразумения (12,9% от общо върнатите) не са одобрени от съда и делото е върнато на прокурор поради други причини – случаи на предложени от съда и неприети от подсъдимите промени в споразумението, най-вече относно вида и размера на наказанието, или заявен в съдебно заседание отказ от подсъдимите да сключат споразумение, въпреки дадено преди това съгласие.

Причини за връщане на делата

Основните причини за прекратяване на съдебното производство и връщане на делото на прокурор може да бъдат систематизирани в следните групи.

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

✓ нарушения на процесуални права на обвиняемия, свързани с правото му на защита, изразяващи се в: непълно и/или неясно формулиране на обвинението при повдигането му (ОП Добрич, ОП Бургас, ОП В.Търново, ОП Кюстендил, ОП Плевен); процесуални нарушения при разследване в отсъствие на обвиняемия (ОП Ямбол, ОП Разград, ОП Кюстендил, ОП Варна, СпП); непредявяване на разследването, въпреки направено изрично искане от обвиняемия (ОП В. Търново, ОП Бургас, ОП Ямбол, СпП); неуведомяване на родителите на непълнолетен обвиняем (ОП Перник, ОП Ст. Загора); извършване на процесуални действия без преводач, когато обвиняемият не владее български език;

✓ нарушения на процесуални права на пострадалите, изразяващи се в неразясняване на процесуалните им права и поради непредявяване на разследването при направено такова искане (ОП Търговище, ОП Пловдив, СГП).

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

Констатираните от съдилищата нарушения на процесуалните правила са свързани със следните недостатъци на обвинителния акт: противоречие между обстоятелствена част и диспозитив, непълнота на обстоятелствената част, изразяваща се в неописване на релевантните факти и непосочване на всички признаци на състава на престъплението.

Поради констатирано противоречие между диспозитив и обстоятелствена част на обвинителния акт, са върнати дела на прокурори от района на ОП Бургас, ОП Силистра, ОП Търговище, ОП В. Търново, ОП Плевен, ОП Пловдив и ОП Хасково.

Поради непосочване на квалифициращи признаци или елементи от фактическия състав на престъплението – предмет на обвинение, са върнати дела на прокурори от района на ОП Ямбол, ОП Добрич, ОП Русе, СпП и ОП Перник.

Поради непълно описание на релевантни факти, аргументиращи съставомерни признаци на извършеното престъпление, са върнати дела на прокурори от: ОП Добрич, ОП Разград, ОП Силистра, ОП В. Търново, ОП Хасково, ОП Кюстендил и ВОП Сливен. Констатираните нарушения са свързани с липса на обосновка (правна и фактическа) на квалифициращи признаци, непосочване на отделните деяния, явяващи се част от продължаваното престъпление, липса или непосочване на аргументацията относно предявената с обвинението форма на съучастие (ОП Бургас, ОП Перник, ОП Разград).

Незначителен е дялът на върнатите дела поради допуснати технически грешки или проявен формализъм от съда при преценката за допуснати съществени процесуални нарушения: ОП Пловдив, ОП Габрово, ВОП Сливен.

Както и в предходния отчетен период, направените в докладите на апелативните прокуратури изводи сочат, че в повечето случаи делата са връщани на прокурор основателно. Наред с това, се отчитат и случаи, в които е проявен субективизъм, а допуснатите технически и фактически грешки не са от категорията на съществените и не рефлектират върху процесуалните права на подсъдимите.

Необходимо е прокурорите да осъществяват ефективно ръководство и надзор във фазата на досъдебното производство, като допуснатите в тази фаза нарушения на процесуалните правила да бъдат отстранявани своевременно, за да не стават предпоставка за връщане на делото от съда. При вземане на решение по чл. 242 НПК, прокурорите следва да извършват задълбочена проверка, дали са спазени изискванията на НПК, и обективна и обоснована преценка, дали са събрани необходимите и годни доказателства за повдигане на обвинение пред съд. При изготвяне на обвинителния акт, следва да се отчита, че в него прокурорът развива обвинителната си теза и слага рамките, в които ще се развие съдебното производство. Поради това, е необходимо в обвинителния акт да се изложат всички факти, обосноваващи съставомерността на престъплението – предмет на обвинение, участието на обвиняемия в него, квалифициращите признаци и правните съображения, аргументиращи обективните и субективните признаци на престъплението.

Оправдателни присъди и решения

През 2016 г. са постановени общо 1 088 оправдателни присъди и решения (1 225; 1 140). Спрямо броя на внесените прокурорски актове, те съставляват 3,2% (3,6%; 3,2 %), което сочи, че за последните три години този дял е устойчив.

Много добри резултати се констатираат в ОП Ямбол, ОП Кърджали, ОП Разград, ОП Перник, ОП Смолян и ВОП Пловдив, както и районните прокуратури – Генерал Тошево, Тервел, Горна Оряховица, Кнежа, Брезник, Ардино, Момчилград и Крумовград, в които няма постановени оправдателни присъди и решения.

Оправдани лица

През 2016 г. оправданите лица са 1 401 (1 519; 1 450), което е 3,7% (3,9%; 3,4%) от общо 38 112 (38 660; 43 161) лица с постановени съдебни актове. В сравнение с предходната 2015 г., е налице намаление както на относителния им дял, така и на абсолютния им брой.

С *влезли в сила* присъди и решения са оправдани 866 (982; 1 060) лица, което представлява 2,5% (2,8%; 2,7%) от общо 35 320 (35 502; 39 938) лица с влезли в сила съдебни актове. В тригодишния период е налице тенденция на намаление на абсолютния брой на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт и запазване на нисък относителен дял – под 3%.



Фиг. 37. Оправдани 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, отчитат: ОП Габрово – 17,2% (5 оправдани при 29 осъдени), СГП – 16,9% (91 оправдани при 540 осъдени), ВОП Сливен – 20% (9 оправдани при 45 осъдени), ОП Видин – 12,5% (4 оправдани при 32 осъдени), ОП София – 9,6% (5 оправдани при 52 осъдени), при средно за ОП – 6,8%.

В ОП Добрич, ОП Смолян и ОП Кърджали няма оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт.

Констатира се подобряване на резултатите по този показател в ОП Монтана – 2,5% (12,9% за 2015 г.); ОП Перник – 8,3% (18,8% за 2015 г.); ОП Търговище – 3,2% (6,5% за 2015 г.); ОП Шумен – 3,5% (9,1% за 2015 г.).

Влошени са резултатите на ВОП Сливен – 20% (13,9% за 2015 г.), ОП Габрово – 17,2% (12,1% за 2015 г.); ОП София – 9,6% (4,8% за 2015 г.), ОП Видин – 12,5% (8,1% за 2015 г.); ОП Разград – 7,7% (1,1% за 2015 г.).

Запазен е относителният дял на оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт за ОП Бургас, ОП Варна, ОП Ловеч, ОП Пловдив, ОП Ст. Загора.

Административните ръководители на прокуратурите, в които е констатирано увеличение на относителния дял на оправдани лица, следва да анализират причините за това и да предприемат ефективни мерки, в рамките на своята компетентност, за подобряване на работата по този показател.

Няма оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт в районните прокуратури в Карнобат, Малко Търново, Тополовград, Царево, Ген.Тошево, Тервел, Тетевен, Кнежа, Карлово, Първомай, Чирпан, Гълъбово, Мадан, Златоград, Ардино, Димитровград, Крумовград, Трън и Пирдоп.

През отчетния период се запазва тенденцията на 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, чл. 321, чл. 282, чл. 220 и чл. 123 НК. По подсъдни на районните съдилища дела е налице висок относителен дял на оправдани лица за престъпления по чл. 323, чл. 286 НК, чл. 311, чл. 202, чл. 290 и чл. 212 НК.

Причини за постановяване на оправдателни присъди

С акт за резултати от извършена тематична проверка относно причините за постановените през 2014 г. и 2015 г. оправдателни присъди, Инспекторатът към ВСС е констатирал, че с указанието на главния прокурор в прокуратурата е създадена ефективна система, чрез която не само статистически се обобщават оправдателните присъди, а и се анализират причините за постановяването им.

Основните причини, според апелативните прокуратури, довели до постановяване на оправдателни присъди, са:

- ✓ установяване на нови факти в съдебната фаза на наказателното производство, които водят до разколебаване на обвинителната теза. Това често е закономерен резултат от неизпълнение на задължението за провеждане на обективно, всестранно и пълно разследване и установяване на всички релевантни факти в досъдебната фаза на процеса;

- ✓ различна оценка на доказателства по делото от съда и от прокурора, което от своя страна аргументира различни фактически и правни изводи, отнасящи се до отговорността и вината и до отделни съставомерни признаци на деянието – предмет на обвинение;

- ✓ наличие на противоречива съдебна практика, различно тълкуване на материалноправни разпоредби и различна преценка относно приложението на чл. 9, ал. 2 НК от съда и прокурора;

- ✓ непълнота на разследването, изразяваща се в неизясняване на факти, относими към предмета на доказване, което създава предпоставки за установяване на нови факти в съдебната фаза и за различни правни изводи относно вината на подсъдимия или участието му в престъплението;

- ✓ неправилна квалификация на деянието – предмет на обвинение с обвинителния акт, като последица от неизвършена задълбочена проверка и анализ на доказателствата или от неправилна преценка относно приложимия материален закон или от непознаване на относима съдебна практика;

- ✓ необоснована преценка на наблюдаващия прокурор, че са събрани необходимите доказателства за повдигане на обвинение пред съда, която предпоставя повдигане на обвинение пред съд за несъставомерни деяния.

За да се намалят относителният и абсолютният дял на оправдателните присъди, е необходимо във фазата на досъдебното производство да се осъществява ефективен контрол от наблюдаващите прокурори върху работата на разследващите органи, с цел обезпечаване на всестранно, обективно и пълно разследване и стриктно спазване на правилата на НПК. Следва да се обърне сериозно внимание на качеството на внасяните обвинителни актове и на изискванията на процесуалния закон и съдебната практика относно тяхното съдържание. Необходимо е да се използват ефективно както инструментите на инстанционния контрол, така и на извънредния способ (възобновяване), за осъществяване на проверка на оправдателния съдебен акт.

3. Гражданско-съдебен надзор

Предявени иски от прокурор. Уважени и неуважени иски

През 2016 г. от прокурорите са предявени 577 (470; 381) граждански иски, от които 532 (92%) са внесени от окръжните прокуратури. За тригодишния период се наблюдава трайна тенденция на значително увеличаване на предявените иски от прокурор.

От предявените иски, разгледани са 341 (309 за 2015 г.) и са уважени 322 (94,4%). Този голям процент на уважени иски е красноречив показател за високото качество на работата на прокурорите. Констатира се съществен ръст, спрямо предходните две години, през които уважените иски са били съответно: 86,4% и 84,9%. Най-много граждански иски са предявени от ОП Варна – 120; СГП – 94 и ОП Бургас – 81.

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

През 2016 г. на КОНПИ са изпратени общо 4 203 (4 419, 3 497) уведомления по чл. 31, т. 1-4 ЗОПДНПИ, от които по чл. 31, т. 1 (отм. с ДВ, бр. 103/27.12.2016 г.) – 1 994.

В изпълнение на Инstrukция № 513/13 г. за реда и сроковете за осъществяване на взаимодействие между КОНПИ, ДАНС, МВР, органите към министъра на финансите и ПРБ и Споразумение за създаване и дейност на съвместни екипи между КОНПИ и ПРБ, през 2016 г. са сключени 20 споразумения за съвместни екипи, разпределени по териториални дирекции на КОНПИ, както следва: ТД Бургас – 8; ТД В. Търново – 4; ТД София – 3; ТД Пловдив – 3; ТД Варна – 2.

Между ПРБ и КОНПИ е сключено и споразумение за партньорство, във връзка с реализиране на специфичните цели на проект „Повишаване интегритета и мотивацията на прокурорите и наказателно преследване в контекста на новите предизвикателства, свързани с организираната престъпност.“

Участие на прокурорите в граждански дела. Изготвени жалби

Прокурорите са участвали в 8 551 (9 129; 1 0261) съдебни заседания, в които са разгледани 6 427 (7 143; 7 693) граждански дела. Трайният спад в броя на разглежданите от съда дела е закономерна последица от факултативния касационен контрол, въведен от законодателя с чл. 280, ал. 1 ГПК. Запазва се положителната тенденция, в повечето случаи делата да се изясняват от фактическа страна в рамките само на едно открито съдебно заседание.

Прокурорите от апелативните прокуратури са участвали в 367 (403, 376) граждански дела, от окръжните прокуратури – в 2 797 (3 142, 2 623) граждански дела, а от районните прокуратури – в 3 263 (3 598, 4 567) дела. Традиционно най-много граждански дела с участие на прокурор има в СГП – 901, СРП – 410 и АП София – 195. От другите прокуратури най-голямо участие в граждански дела отчитат ОП Варна – 221, РП Пловдив – 260; ОП Пловдив – 157 и ОП Бургас – 187.

Подадени са 597 (627) жалби срещу съдебни решения, от които 355 (385) въззивни и 242 (242) касационни. Съдилищата са разгледали общо 219 жалби – 127 въззивни и 92 касационни. Уважили са 40 (31,5%) въззивни жалби и 13 (14,1%) касационни. Процентът на уважените жалби срещу въззивни съдебни решения бележи ръст спрямо предходните две години, когато са уважени съответно 9,1% и 5,3% от жалбите, разгледани от ВКС.

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

През отчетния период са решени 862 (953; 897) дела по ЗОДОВ – 467 (521; 545) първоинстанционни и 395 (432; 352) въззивни. От тях, с осъждане на прокуратурата са приключили 594 (788; 558) дела, от които 401 първоинстанционни и 193 въззивни. В сравнение с 2015 г., процентът на осъдителните за ПРБ решения значително е намалял от 82,7 % на 68,9%, за което съществен принос имат и прокурорите, участващи в тези производства.

И през тази отчетна година преобладава дялът на предявените искиове по ЗОДОВ с цена над 25 000 лв., като 58% от всички решени дела по ЗОДОВ са предявени пред окръжните съдилища като първа инстанция.

4. Осъдителни решения срещу Прокуратурата, на основание ЗОДОВ

През 2016 г. 284 (308, 298) лица са осъдили прокуратурата, на основание чл. 2 и чл. 26 ЗОДОВ. В сила са влезли 285 (300, 287) съдебни решения по този закон.

Както и в предходните години, най-голям дял заемат решенията, постановени по искиове с основание чл. 2, ал. 1, т. 3 ЗОДОВ, предвиждащ отговорност на държавата за незаконно обвинение – 97,2%.

От влезлите в сила решения, 209 (210, 241) са по искове с правно основание чл. 2, ал. 1, т. 3, пр. 1 ЗОДОВ – оправдаване на подсъдим с влязла в сила присъда, а 68 (83, 46) имат за предмет искове по чл. 2, ал. 1, т. 3, пр. 2 ЗОДОВ – поради прекратяване на наказателното производство.

Делата, по които са разгледани искове, предявени на останалите основания по чл. 2 ЗОДОВ и чл. 2б ЗОДОВ, са много малко на брой. С влезли в сила решения са приключили 3 дела по чл. 2, ал. 1, т. 1 ЗОДОВ – за вреди от отменено незаконно задържане под стража, две решения са постановени по иск за обезщетяване на вреди от изпълнение на наложено наказание над определения от съда срок или размер (чл. 2, ал. 1, т. 6 ЗОДОВ) и две 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). За първи път през отчетния период е постановено осъдително решение по иск с правно основание чл. 2, ал. 1, т. 1 ЗОДОВ, във връзка с чл. 5, § 1 КЗПЧОС. През отчетния период не са постановявани осъдителни за ПРБ решения за вреди, произтичащи от нарушение на чл. 5, § 2–4 КЗПЧОС, както и в резултат на незаконно използване на специални разузнавателни средства (чл. 2, ал. 1, т. 7 ЗОДОВ).

Присъдените обезщетения по влезли в сила осъдителни решения по ЗОДОВ през 2016 г. възлизат на 2 479 721.32 лв., спрямо 2 495 245.07 лв. за 2015 г. и 3 651 867,50 лв. за 2014 г. След чувствителното намаление през 2015 г., макар и незначително, присъдените обезщетения продължават да намаляват като абсолютна стойност.

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 на това, прокуратурата е лишена от възможността да защити интересите си пред най-висшата съдебна инстанция и в сила влизат много неправилни съдебни решения.

✓ Отчита се като проблем законодателното решение, отговорността на държавата за дейност на правозащитните органи да е обективна. Счита се, че е в обществен интерес, отговорност по ЗОДОВ да се ангажира само при доказани съществени нарушения на закона, извършени от съответните органи и довели до незаконност на наказателната репресия.

✓ 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 на отговорността на държавата (чл. 2б ЗОДОВ). Наблюдаващите прокурори трябва стриктно да следят за провеждане на досъдебното производство в законоустановените срокове.

✓ Публичното разпространяване на информация за водените наказателни производства винаги създава предпоставки за присъждане 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 информация да предоставят на медиите, като се поддържа баланс между правото на обществото да получава адекватна и достоверна информация, интересите на разследването, презумпцията за невинност и правата на лицето, срещу което е насочено наказателното производство.

5. Изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки

Привеждане в изпълнение на влезлите в сила съдебни актове

През 2016 г. в прокуратурите от страната са получени за привеждане в изпълнение 19 670 (20 960; 22 739) влезли в сила съдебни актове (присъди, споразумения, решения и определения с наложени наказания по НК).

Общо съдебни актове, получени за изпълнение	2014 г.	2015 г.	2016г.
Общо, от тях с наказание:	22 739	20 960	19 670
„доживотен затвор“	10 (0,04%)	3 (0,01%)	16 (0,08%)
„лишаване от свобода“	7 497 (33%)	6 860 (32,7%)	7 769 (39,5%)
„пробация“	11 720 (51,5%)	10 077 (48%)	5 389 (27,4%)
„лишаване от права“	6 184 (27%)	5 536 (26,4%)	6 748 (34,3%)
„обществено порицание“	1 017 (4,4%)	895 (4,3%)	810 (4,1%)

Приведени в изпълнение са 19 573 (20 849; 22 216) акта, което е 99,5% (99,5%; 97,6%) от получените. Реално са изпълнени (с получаване на потвърждение за начало на изпълнение на наказанията) 18 079 (19 605; 21 585) акта, което е 92,4% (93,5%; 97,2%) от приведените в изпълнение. Увеличава се броят на тези с наложено наказание „лишаване от свобода“ и „лишаване от права“, а намалява абсолютният брой на съдебните актове с наложено наказание „пробация“ и „обществено порицание“.

Неприведени в изпълнение са 392 акта – 2% от общо получените (2,8%; 2,3%), от които 224 с наказание „лишаване от свобода“, 97 с наказание „пробация“, 67 с „лишаване от права“ и 3 с „обществено порицание“, чакащи групиране – 209. Непривеждането им в изпълнение се дължи на:

- ✓ внасяне на предложение за определяне на общо наказание по реда на чл. 306 НК;
- ✓ изтърпяване на друго наказание, което не подлежи на 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.

В съдилищата са внесени 3 022 (3 188; 3 241) предложения по чл. 306 НПК. От тях са уважени 2 386 (2 674; 2 587), което е 79% (83,9%; 79%). Неуважените предложения са 45 (66; 57), което е 1,5% (2%; 1,7%). В края на отчетния период неразгледани от съда са останали 591 предложения. Запазва се тенденцията на висок дял на уважените предложения, спрямо разгледаните, което е показател за добро качество на работата на прокуратурите.

През отчетната 2016 г. се констатира следните 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. Обективно е да се отбележи и допълнението в ЗИНС (ДВ, бр. 13/2017 г.), с което е предвидено задължение за прокурора да уведоми Агенцията по вписванията чрез изпращане на съдебния акт, с който е наложено наказанието лишаване от право да се упражнява търговска дейност, с оглед извършване на вписване, заличаване и обявяване;

✓ 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, прокурорите да изискват писмени доказателства за осъжденията на лицето, във връзка с изготвяне и внасяне на предложение по чл. 306 НПК. 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 НПК, вместо с присъдата.

Контрол по изпълнението на присъдите

Установени са общо 593 (636; 712) осъдени лица с наложено наказание „лишаване от свобода“, спрямо които към края на 2016 г. не е постановено задържане от органите на ГД „Охрана“ при МП и МВР. Делът им е 7,6% (9,3%; 9,5%) от реално приведените в изпълнение присъди.

Незадържаните за изтърпяване на наказание лица са в прокуратурите от районите на АП София (234), АП Варна (92), АП Пловдив (122), АП Бургас (29), АП Велико Търново (111), ВоАП (2), АСП (3). Основните причини за неизпълнение на тези съдебни актове е укриването на осъдените лица в страната и в чужбина и неспазване на законното изискване за адресна регистрация, което затруднява издирвателната дейност и установяване на тяхното местонахождение.

Запазва се установената практиката за получаване на сигнали от администрацията на затворите, за констатиране на пропуски от съда при определяне на общо наказание при множество престъпления. Прокуратурата бива сезирана и относно нарушения, свързани с определяне на режима и типа затворническо заведение, както и при незаконосъобразно групиране на наказанията.

През 2016 г., по реда на чл. 415 НПК, е отложено началото на изпълнението на наказанието „лишаване от свобода“ и „пробация“ на 62 лица, а по реда на чл. 448, вр. чл. 447 НПК, с прокурорски актове в 465 (560; 647) случая е прекъснато изпълнението на наложено наказание „лишаване от свобода“. 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.

След срока за изтърпяване на определеното от съда наказание са постъпили 32 сигнала за неоснователно задържани лица (34; 27). Ниският им брой е в резултат на доброто взаимодействие на прокуратурите с ГДИН – МП и стриктното приложение на ЗИНЗС. Извършени са конкретни проверки, в резултат на което може да се направят следните изводи:

✓ причина за неоснователно задържане е обстоятелството, че 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 констатира при лишени от свобода, които изтърпяват наказание за множество престъпления, постановени с отделни присъди от

различни съдилища. Това налага по време на изтърпяване на наказанията на няколко пъти да се определят общи наказания по реда на чл. 306 НПК, което изисква време (с оглед обжалването на тези 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 постановяване на присъда. В тези случаи администрацията на затворите сигнализира съда и прокуратурата за определяне на общо наказание, което отнема технологично 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 2016 г. в страната са образувани 2 452 (2 419; 2 226) производства, свързани с изпълнението на наказанията. Прокурорите са участвали в 3 024 съдебни заседания.

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

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. Констатираните проблеми не са от компетентността на прокуратурата, а са свързани главно с битовите условия в затворите и арестите, една част от които не отговарят на европейските стандарти.

В последните години, по данни на ГДИН – МП, има тенденция за намаляване на броя на лишените от свобода с влезли в сила присъди, настанени в затворите. Към 31.12.2016 г. те са били 6 758 (7 408; 7 870).

През годината в затворите и поправителните домове са постъпили общо 5 564 лица, а са освободени 5 576. Поради изтърпяване на наказанието, са освободени 4 246 осъдени, условно предсрочно – 701, на друго основание – 562, екстрадирани са 20, помилвани са 7 лишени от свобода. Броят на обвиняемите и подсъдимите, настанени в затворите, е 587 (689; 669). Налице е намаляване на техния брой, спрямо 2015 г. и 2014 г. Броят на осъдените на „доживотен затвор” и на „доживотен затвор без замяна“ е 187 (174; 175). Това сочи леко завишаване, спрямо 2015 г. и 2014 г.

През 2016 г. прокуратурите в страната 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 непозволенни вещи, следвани от неспазване на установени правила (например нарушаване на забраната за придобиване и държане на рискови и високорискови наркотични вещества, неизпълнение на разпореждания и заповеди на длъжностни лица).

Констатирани са и нарушения, свързани с 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 всяко констатирано нарушение са взети мерки по дисциплинарен ред, а при наличие на данни за престъпления, са образувани наказателни производства.

Принудителни мерки

През 2016 г. са образувани 4 657 (4 373; 5 011) преписки, относно дейността по прилагане на принудителните мерки по чл. 89 НК и чл. 155 от Закона за здравето. Общият брой наблюдавани преписки по принудителни медицински мерки е 5 294.

Прокурорите са внесли в съда 1 962 (1 875; 2 106) предложения за налагане на принудителни медицински мерки. От разгледаните 1 946 предложения от съда, са уважени 1 291 (66, 3%). Участвали са в 6 977 съдебни заседания по производства, образувани по

предложения и искания за приложението на принудителни медицински мерки.

Съдебните производства по чл. 155 от Закона за здравето се прекратяват поради обстоятелството, че по време на съдебното заседание лицето доброволно се е съгласило да постъпи на лечение в съответното медицинско заведение или да се подложи на домашно лечение, със заявена гаранция за грижи от неговите близки. Най-честата причина за неуважените от съда предложения е подобряване на състоянието на болния в периода на неговото наблюдение и освидетелстване. По тази причина медицинските експерти не предлагат прилагането на принудителните медицински мерки за лечението на болния, а други, несвързани с принуда.

Проблеми и предложения

През 2017 г. следва да се положат усилия за промяна в установената практика на съдилищата, които не определят общо наказание при съвкупност при постановяване на присъдата, а 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, чл. 27 НК.

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.

За постигане на по-голяма оперативност, бързина и ефективност при решаване на спорни за прокуратурите въпроси, свързани с изпълнение на наказанията по влезли в сила съдебни актове, следва максимално да бъдат използвани знанията и опита на съответните апелативни прокуратури.

Необходимо е да продължи взаимодействието с администрацията на затворите и се стимулира сигналната им функция, да сигнализират прокуратурата при наличие на предпоставки за определяне на общо наказание при съвкупност.

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

Запазва се като приоритет и необходимостта, през 2017 г. прокуратурите от страната да продължат да работят по изпълнителните преписки, отнасящи са 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.

Налице е необходимост от още по-активни действия от страна на прокурорите 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, и нерегламентираните контакти на служители от затворите с лишени от свобода.

Необходимо е да се активизира дейността на окръжните прокуратури върху работата на пробационните служби, чрез извършване на планови проверки, като включат в тази надзорна дейност и районните прокурори.

III. ДЕЙСТВИЯ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ ОТ ДОКЛАДА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ОТ М. ЯНУАРИ 2016 Г. В РАМКИТЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ОЦЕНКА (МСО)

Прокуратурата продължава ежемесечно да предоставя информация в рамките на МСО, както и да изпълнява утвърдените основни мерки за повишаване на ефективността

на работата по наказателни производства за корупционни престъпления и организирана престъпност³².

ПРБ е извършила самостоятелен анализ на констативната част от доклада на ЕК от м. януари 2016 г. 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 създаване на организация по изпълнението им³³. По-важните от тях са следните:

1. Извършва се постоянен преглед на нормативни разрешения, които биха могли да застрашат независимостта и ефективността на съдебната власт (вкл. и от гледна точка на тяхната конституционност). В изпълнение на конституционните си правомощия, през 2016 г. главният прокурор е сезирал Конституционния съд с три искания – 1 искане³⁴ за установяване на противоконституционност на законови текстове и 2 искания³⁵ за тълкуване на разпоредби на конституцията, относими към принципа за независимост на съдебната власт.

2. В изпълнение на препоръката за постигане на прозрачно вземане на решения за назначенията на магистратите, като се прилагат ясни стандарти за професионални качества и етика (Мярка № 6 от Плана за действие за 2016 г.), прокурори от апелативните и ВКП са участвали в работна група към ВСС.

Работната група е изготвила нова Наредба за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане на степента на натовареност на прокурори и следователи и на административните ръководители и техните заместници. В хода на съгласувателната процедура, Прокуратурата на Република България, в официална позиция, е заявила бележки и препоръки към конкретни текстове. Наредбата е приета с решение на Пленума на ВСС по протокол № 7 от 23.02.2017 г., обнародвана в ДВ, бр. 21/10.03.2017 г.

3. Със Заповед на главния прокурор³⁶ през 2016 г. е извършен **анализ на делата за корупция**, по които е работено през периода 01.03.2013 г. – 01.03.2016 г., който е продължение на предходен такъв. Формулирани са изводи и предложения, вкл. за необходимост от законодателни промени, повишаване на квалификацията на органите на досъдебното производство и подобряване на междуинституционалното взаимодействие.

Докладът на ЕК от началото на 2017 г. отчита полезността на извършената аналитична работа и препоръчва въз основа на този анализ да се изготви пътна карта

³² Отчитане по Единния каталог на корупционните престъпления; работа по Единен стандарт за отчитане и наблюдение на делата за корупционни престъпления и делата за организирана престъпност; организация за приоритетна работа на прокуратурите по направленията противодействие на корупцията и организираната престъпност; създаване на организация за своевременно приключване на досъдебните производства 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; взаимодействие между ВКП и ВАП за обмен на информация, при наличие на данни за установени корупционни практики и за ритмично и всеобхватно разследване на делата по това направление.

³³ Със Заповед № РД-04-218 от 07.06.2016 г. на главния прокурор е създадена организация за изпълнение на мерките, залегнали в Плана за действие за 2016 г. за изпълнение на препоръките от доклада на ЕК от януари 2016 г. в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка, одобрен с РМС № 249/08.04.2016 г., и мерките, залегнали в Пътната карта за изпълнение на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, одобрена с РМС № 299 от 29.04.2016 г.

³⁴ Искане за установяване на противоконституционност и несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, на разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и ал. 8 от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.), (Решение № 4 от 16.03.2017 г. по к.д. № 16/2016 г.).

³⁵ Искане за тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България; Искане за тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията на Република България (Решение № 2 от 07.02.2017 г. по к.д. № 13/2016 г.).

³⁶ № РД-09-66/13.05.2016 г. издадена в изпълнение на препоръките от Доклада на ЕК от м. януари 2016 г., и конкретно Препоръка 4, т. 5, в изпълнение на Мярка № 3 от Приоритет 2 от Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Р България 2015 – 2020 г.

между всички ангажирани институции за отстраняване на слабостите при разследването и за отчитане на постигнатото.

4. Прокуратурата е проучила делата, по които заради **неефективно разследване** са постановени осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) срещу България.³⁷

Анализът изяснява съдържанието на понятието „ефективно разследване“ в практиката на ЕСПЧ, извежда констатациите на Съда за типичните установени пропуски в работата на органите на наказателното производство, изследва фактори, способстващи за неефективно разследване и формулира препоръки за тяхното преодоляване.

В доклада си от януари 2017 г. Европейската комисия е отчетела, че този анализ „съдържа ценни препоръки“ и е препоръчала да се изготви пътна карта за изпълнение на предложенията в него, вкл. механизъм за отчитане на постигнатия напредък.

5. Във връзка с проведения от европейски експерти **Независим анализ на структурния и функционален модел на прокуратурата и нейната независимост**³⁸, ПРБ е осигурила необходимата логистична подкрепа и е предоставила исканата информация, статистически и други данни за дейността си, като по този начин е обезпечила работата на външните експерти. Проведени са множество лични срещи на експертите с представители от всички нива прокуратури. Извършено е внимателно проучване на проекта на доклад, по който ПРБ е представила своите бележки и коментари. Част от тях са отразени в съдържанието на окончателния доклад, по който ръководството на прокуратурата е изразило своето официално становище.

6. ПРБ е извършила **анализ и оценка** на работата на специализираните прокуратури от създаването им до края на 2012 г. (Мярка № 57 от Плана за действие). Констатирани са положителните практики, системните грешки и слабости, идентифицирана е и необходимостта от законодателни промени. Резултатите от анализа са обективизирани в доклад, включващ и препоръки за подобряване на работата на двете прокуратури.

7. По отношение на обмена на информация, в рамките на МСО и предоставяните във връзка с това ежесечни 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)³⁹.

8. По препоръка № 13 от Плана за действие през 2016 г., свързана с необходимостта от изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, с оглед облекчаване на прекалено формалния процес, ПРБ е представила своите виждания чрез участие в работна група, изготвила проекта на ЗИДНПК.

9. Във връзка с извършен анализ на кадровото състояние във върховните прокуратури⁴⁰ и тенденцията за намаляване на обема на работа и средната натовареност за последните три години (2013 г., 2014 г. и 2015 г.), е обсъдено предстоящо освобождаване

³⁷ Със Заповед № РД-09-67/13.05.2016 г. на главния прокурор в изпълнение на Мярка № 11 от Плана за действие за 2016 г. е сформирана работна група, която е проучила и анализирала всички решения на ЕСПЧ, с които е установено, че българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на ефективно разследване. Анализът обхваща и националните производства, във връзка с които са подадени жалби до ЕСПЧ и са постановени осъдителни решения на Съда срещу България.

³⁸ По искане, отправено от българските власти до Службата за подкрепа на структурните реформи към ЕС, за оказване на техническа помощ в областта на съдебната реформа.

³⁹ 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. Създаден е и Електронен регистър (Заповед № РД-04-619/20.11.2015 г. на ГП), който позволява събирането, обобщаването, обработването и анализирането на информацията, получавана в Прокуратурата от ОЛАФ, чрез дирекция АФКОС.

⁴⁰ Анализът е изготвен във връзка с изискано становище от председателя на Комисията по предложенията и атестирането (по стар ЗСВ) към ВСС за обявяване на свободни длъжности „прокурор“ във ВКП и ВАП, с оглед обявяване на конкурс.

на магистрати, по реда на чл. 165, ал. 1, т. 1 ЗСВ, в периода 2016 – 2019 г. Внесеното във ВСС предложение е прието за основателно⁴¹.

Към 14.03.2016 г. е направена проверка и анализ на актуалното кадрово състояние в районните прокуратури, въз основа на представени обобщени данни и становища от административните ръководители на апелативните прокуратури. Подходът за анализ на кадровото състояние е въз основа на данните за щатна численост, незаети щатове за прокурори и следователи, обем на работа и средна натовареност, демографски, икономически и криминогенни показатели.

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

11. С цел повишаване на професионалния капацитет на прокурорите и следователите, е създаден Обучителен календар по вътрешноведомствената обучителна програма, допълваща обучителната програма на НИП.

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.).

2. НАКАЗАТЕЛНИ ПРОИЗВОДСТВА ЗА НЯКОИ КАТЕГОРИИ ТЕЖКИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ И ДЕЛА ОТ ОСОБЕН ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС. СПЕЦИАЛЕН НАДЗОР

Досъдебни производства, образувани за някои категории тежки престъпления и такива от особен обществен интерес (ДООИ)⁴²

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	19 038	19 516	21 160
Новообразувани ДП	10 828	11 012	12 617
Решени ДП	12 895	12 894	13 633
Прокурорски актове, внесени в съда	4 828	4 600	4 934
Лица по внесените прокурорски актове	5 907	5 793	5 844
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	4 455	4 129	4 773
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	181	204	200

За тази категория дела последните три години е налице трайна тенденция на увеличение на наблюдаваните (с 8,4%, спрямо 2015 г., и с 11,1%, спрямо 2014 г.) и новообразуваните (с 14,6% спрямо 2015 г. и с 16,5% спрямо 2014 г.).

Нараснал е броят на решените дела, на внесените в съд прокурорски актове и на осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт.

Прекратени са 4 803 (5 239; 5 177) ДП, а в съда са внесени 4 934 (4 600; 4 828) прокурорски акта.

⁴¹ Решение на ВСС по Протокол № 7/04.02.2016 г.

⁴² Това са делата, свързани с организирана престъпност, незаконен трафик на хора и на наркотици, изпирание на пари, корупция, данъчни престъпления, подправяне на парични знаци и платежни инструменти, злоупотреби със средства на ЕС.

При увеличен абсолютен брой на актовете, внесени в съда, делът на решенията от прокурор производства спрямо наблюдаваните ДП, слабо намалява спрямо предходните две години – 64,4% (66,1%; 67,7%).

Относителният дял на внесените в съда прокурорски актове, спрямо решенията от производства, е сравнително устойчив – 36,2% (35,7%; 37,4%).

Намалел е делът на върнатите от съда ДООИ, спрямо внесените – през 2016 г. е 4%, при 6,2% и за двете предходни години. Този дял е по-нисък от дела на върнатите дела за всички видове престъпления, които е 4,9% (5,1%; 5,2%).

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	809	2 631	240	2 025	254
Корупция	26	225	103	113	63
Организирана престъпност	52	68	1	4	6
Трафик на хора	12	23	1	8	0
Трафик на наркотици	556	1 136	62	1 486	111
Изпиране на пари	7	6	1	7	0
Данъчни престъпления	84	943	65	298	67
Подправени парични знаци и платежни инструменти	65	207	5	64	7
Злоупотреби със средства на ЕС	7	23	2	45	0

В тригодишния период броят на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт е сравнително устойчив – 200 (204; 181), като в сравнение с предходната година се констатира леко намаление на техния дял, спрямо броя на всички лица с окончателен съдебен акт – 4% (4,7%; 3,6%).

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	21 160	12 617	13 500	13 633	4 934	5 844	198	4 773	200
СГП и СРП	4 960	3 011	3 420	3 309	692	818	34	580	67
ОП Пловдив	1 897	1 136	1 261	1 239	486	552	6	476	9
ОП Бургас	1 618	833	902	948	322	336	15	306	8
ОП Варна	1 517	832	816	913	257	289	17	281	17
ОП Благоевград	1 040	636	641	639	246	278	2	297	18
ОП Ст. Загора	840	591	619	652	298	312	17	282	1
ОП Плевен	771	543	576	570	350	359	15	308	8
СпП	760	268	269	244	121	583	22	168	2
ОП Пазарджик	721	523	493	510	211	222	5	201	3

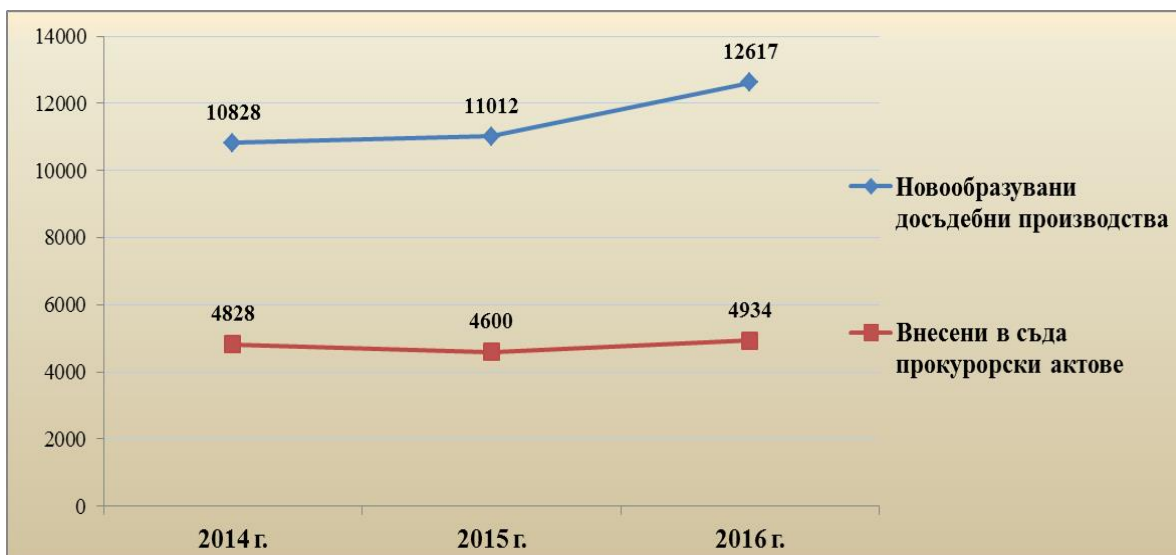
ОП В. Търново	663	404	433	443	168	174	4	170	3
ОП Добрич	551	373	264	275	81	85	5	86	0
ОП Хасково	518	354	402	395	182	192	2	181	0
ОП Враца	503	283	338	365	116	121	8	115	6
ОП Русе	457	222	247	257	105	112	4	110	5
ОП Сливен	437	281	325	344	178	196	5	172	4
ОП Монтана	428	242	262	259	118	125	1	116	5
ОП София	390	191	238	228	71	73	6	58	7
ОП Кюстендил	381	231	286	274	113	125	4	116	6
ОП Шумен	317	196	165	185	76	78	0	76	4
ОП Ловеч	290	185	207	198	93	98	0	89	2
ОП Ямбол	285	171	170	193	104	108	5	99	4
ОП Габрово	263	174	146	148	77	83	1	68	3
ОП Перник	246	156	178	171	66	67	3	56	4
ОП Видин	238	162	152	157	58	69	1	43	4
ОП Смолян	228	156	158	168	95	99	0	96	0
ОП Силистра	217	146	143	147	78	93	6	64	0
ОП Кърджали	192	119	111	116	37	38	1	32	0
ОП Разград	184	76	122	123	69	77	1	69	3
ОП Търговище	142	80	75	84	42	47	2	46	4
ВОП София	56	18	41	41	6	10	6	0	1
ВОП Сливен	29	12	21	20	13	19	0	8	2
ВОП Пловдив	21	12	19	18	5	6	0	2	0

Най-голям е обемът на ДООИ в района на СГП и СРП, където са наблюдавани и образувани почти 1/4 от всички тях. Тези прокуратури са решили 24,3% от всички дела от особен обществен интерес; изготвили са 14% от прокурорските актове, внесени в съда; осъдени с влязла в сила присъда са 12,2% от всички обвиняеми лица. В същото време, в СРП и СГП е най-висок дялът на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт по дела от тази категория – 33,7%, както и броят на върнатите дела от съда – 34, но те са почти три пъти по-малко, спрямо 2015 г., когато са били 80.

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

Наблюдаваните ДООИ от Специализираната прокуратура са разпределени, както следва: за престъпления, свързани с организирана престъпност – 565; корупционни престъпления – 14; за незаконен трафик на хора – 34; за незаконен трафик на наркотици – 45; за изпиране на пари – 5; за данъчни престъпления – 92; за престъпления против паричната и кредитната система – 4; за злоупотреби със средства на ЕС – 1.

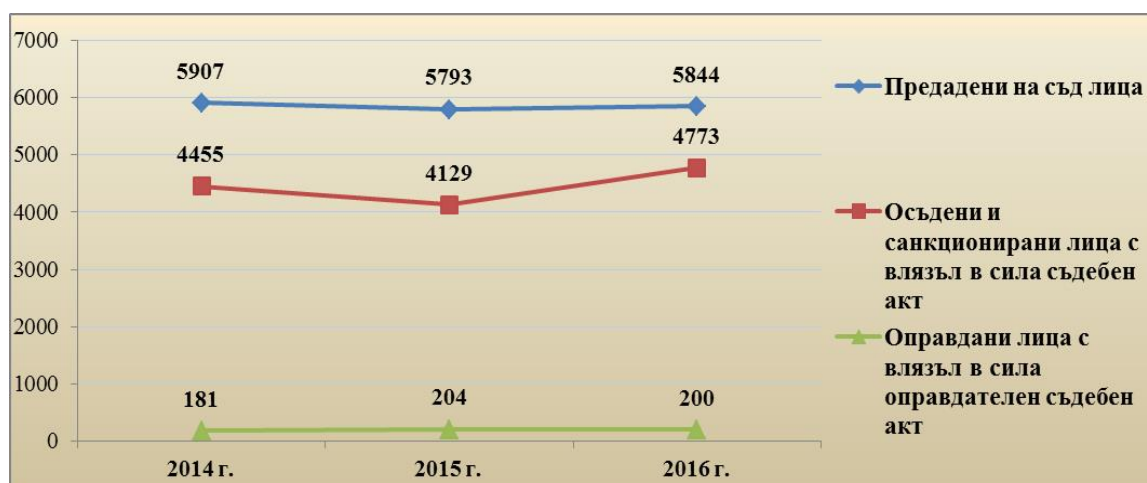
Тенденциите за последните три години по основни показатели за всички дела от особен обществен интерес са представени на следващите графики.



Фиг. 38. Новообразувани ДП и внесени в съда прокурорски актове по ДООИ

В тригодишния период е налице тенденция на увеличение на новообразуваните ДООИ, които през 2016 г. съставляват 10,9% (9,1%; 8,7%) от общия брой новообразувани ДП за всички престъпления.

Увеличават се и внесените в съда прокурорски актове – със 7,3%, спрямо 2015 г., и с 2,2%, спрямо 2014 г.

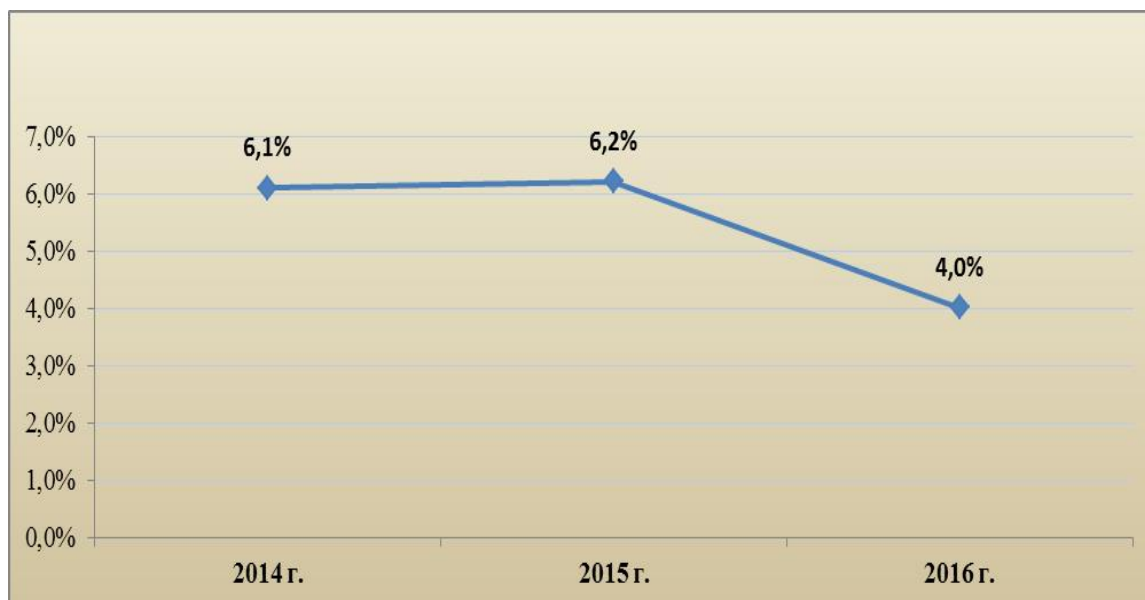


Фиг. 39. Предадени на съд лица, осъдени и оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт

Предадените на съд лица през 2016 г. са повече с 0,9%, спрямо 2015 г., но с 1,1% по-малко, спрямо 2014 г.

Нараства броят на осъдените и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт. През 2016 г. увеличението е с 15,6%, спрямо 2015 г., и със 7,1%, спрямо 2014 г.

Намалява броят на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо предходната 2015 г. (оправданите лица са с 4 по-малко).



Фиг. 40. Дял на върнатите от съда дела, спрямо внесените прокурорски актове

Делът на върнатите дела през 2016 г. е намалял с 2,2 пункта, спрямо предходните две години.

Сравнителни данни, спрямо 2015 г., 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 Приложения № № 10, 11 и 12.

Корупционни престъпления

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	2 754	2 976	2 830
Новообразувани ДП	989	1 039	1 028
Решени ДП	1 461	1 573	1 442
Прокурорски актове, внесени в съда	444	485	491
Лица по внесените в съда прокурорски актове	536	613	614
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	273	312	371
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	50	79	52

Най-много ДП за корупционни престъпления са наблюдавани в района на СГП и СРП – 748 (26,4%). 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 – 20,2%. Внесените в съда прокурорски актове от СГП и СРП за периода са 118 със 148 предадени на съд лица. С влязъл в сила съдебен акт са осъдени 44 лица, а 12 са оправданите лица.

Спецификата на корупционните престъпления за 2016 г. – по видове групи (сегменти), съгласно утвърдения в ПРБ Единен каталог за приоритетна работа по делата за корупционни престъпления, както и резултатите по тях, може да се види в следващата таблица.

Корупционни престъпления по сегменти	Наблюдавани ДП	Новообразувани ДП	Внесени в съда прокурорски актове	Осъдени лица с влязъл в сила съдебен акт	Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт
Същински корупционни престъпления	312	190	141	128	1
Престъпления на длъжностни лица с вероятен корупционен мотив	1 350	471	172	118	34
Злоупотреба със служебно положение на длъжностни лица и престъпления на недлъжностни лица с вероятен корупционен мотив	1 168	367	178	125	17
Общо	2 830	1 028	491	371	52

От внесените прокурорски актове в съда, най-голям дял имат тези за подкуп (чл. 301–307 НК) – 138 (при 103 за 2015 г.). Следват ги внесените актове за престъпления по служба (чл. 282 НК) – 14 акта (19 за 2015 г.).

С влязъл в сила съдебен акт за подкуп по чл. 301–307 НК през 2016 г. са осъдени 121 лица, а е оправдано 1 лице. За сравнение, през 2015 г. за подкуп, с влязла в сила присъда, са осъдени 77 лица и са оправдани 9 лица.

За престъпления по служба – чл. 282 НК⁴³, с влязъл в сила съдебен акт са осъдени 7 лица, а оправданите са 9.

Организирана престъпност

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	488	406	620
Новообразувани ДП	90	133	217
Решени ДП	241	225	196
Прокурорски актове, внесени в съда	168	134	65
Лица по внесените в съда прокурорски актове	590	591	413
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	134	71	125
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	5	15	19

През 2016 г. броят на наблюдаваните ДП за престъпления, свързани с организирана престъпност, е нараснал значително, спрямо предходните две години. Новообразуваните ДП са се увеличили с 63,2%, спрямо 2015 г., и над два пъти, спрямо 2014 г.

Разследването е приключило по 210 дела (252; 191), като неприключените в края на отчетния период са 409 (152; 244). С постановление за прекратяване са решени 33 (42; 41) ДП.

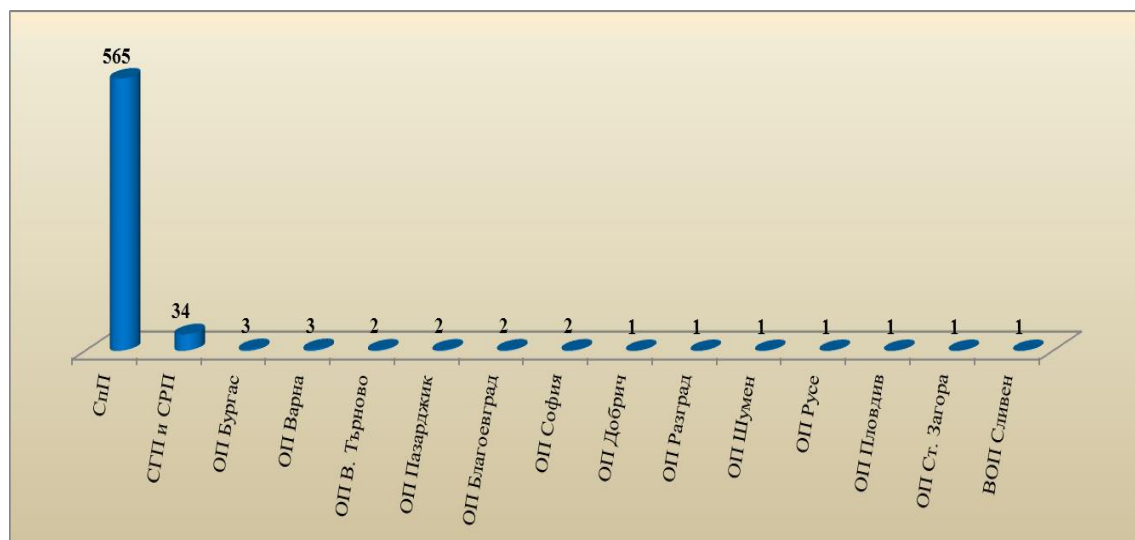
Чувствително е намалял броят на внесените в съд дела – 65 (134; 141) ДП, което е дало своето отражение и на броя на предадените на съд лица – 413 (591; 590). Броят на

⁴³ Относно проблематиката в противодействието на корупционните престъпления и направените законодателни предложения за осъвременяване на материалноправния инструментариум, виж Раздел I, т. 2 от доклада.

осъдените през 2016 г. лица (125) се е увеличил спрямо 2015 г. със 76% и е близо като стойност до броя на осъдените през 2014 г. лица (134).

Оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт (19) са се увеличили с 27%, спрямо 2015 г., и около 3 пъти, спрямо 2014 г. (15; 5), но в абсолютни стойности увеличението е сравнително малко (съответно с 4 и 14 лица). Делът им спрямо всички лица с окончателен съдебен акт през отчетната година е 13,2% и е намалял спрямо 2015 г., когато е бил 17,4%.

В 17 окръжни района през 2016 г. няма наблюдавани ДП за ОПГ. В останалите окръжни райони броят им е минимален. В следващата графика са представени окръжните райони, в които са наблюдавани ДП за организирана престъпност.



Фиг. 41. Наблюдавани ДП за организирана престъпност, по окръжни райони (в които има такива)

Предвид компетентността си, Специализираната прокуратура е наблюдавала най-много такива дела – 565, представляващи 91,1% от всички наблюдавани дела в страната за този вид престъпления. Внесените в съда прокурорски актове от СпП са 60 (125; 135), а предадените на съд лица са 386 (551; 339). От внесените в Специализирания наказателен съд (СНС) дела на прокурора, са върнати 15, което представлява 31,3% от внесените обвинителни актове през годината. За сравнение, през 2015 г. са върнати 43 дела (40%), внесени от тази прокуратура.

Осъдени с влязъл в сила съдебен акт са 103 (58; 130) лица. Оправдани с влязъл в сила съдебен акт са 2 (14; 4) лица.

Трафик на хора

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	346	294	312
Новообразувани ДП	92	85	104
Решени ДП	223	166	160
Прокурорски актове, внесени в съда	63	51	45
Лица по внесените в съда прокурорски актове	94	99	80
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	59	49	36
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	5	4	2

През 2016 г. броят на наблюдаваните ДП за тези престъпления е увеличен с 6,1%, спрямо 2015 г. (спрямо 2014 г. е намален с 9,8%). Увеличение спрямо предходните две години има и при новообразуваните дела (22,4% спрямо 2015 г. и съответно 13% спрямо 2014 г.).

Разследването е приключило по 164 (163; 221) ДП, като останалите в края на отчетния период неприключени разследвания са 137 (119; 116). Видно от данните, налице е намаление на броя на прокурорските актове, внесени в съда. Съотношението им, спрямо решените дела през годината е – 28,1% (30,7%; 28,3%). Върнати от съда на прокуратурата са 15 дела, които съставляват 33,3% (9,8%; 12,7%) от внесените прокурорски актове в съда.

Намаление се констатира и в броя на лицата по внесените прокурорски актове, което закономерно рефлектира върху броя на осъдените с влязъл в сила съдебен акт – те са по-малко с 19,2%, спрямо 2015 г., и с 14,9%, спрямо 2014 г. С най-висок дял сред наложените наказания е условното лишаване от свобода – 52,3%, на 27,3% лица е наложено ефективно лишаване от свобода, а глоба – на 18,2%. Оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт запазват ниски стойности в тригодишния период.

Пострадали лица по наблюдаваните през 2016 г. дела за трафик на хора са общо 447 лица, от които 409 жени (от тях 20 непълнолетни и 1 малолетно момиче) и 38 мъже (от тях 1 непълнолетно и 3 малолетни момчета). Доминиращата форма на това престъпление продължава да бъде трафикът на жени и момчета, с цел използването им за развратни действия.

През 2016 г. са прекратени 54 дела, като най-висок е броят им в района на АП София – 18, АП Варна – 12, АП Бургас – 10.

Съгласно Закона за борба с трафика на хора, заместник на главния прокурор при ВКП е член на Националната комисия за борба с трафика на хора, а в експертната група към посочената комисия участва и прокурор от ВКП. През отчетната година съдействие по реда на този закон (настаняване в специализирана социална услуга) са получили общо 28 лица, жертви на трафик на хора.

През годината са сформирани 4 съвместни екипи за разследване по този вид дела.

Проблем при разследването е обстоятелството, че пострадалите от трафик на хора лица нерядко отказват да свидетелстват за извършеното спрямо тях престъпление или променят позицията си в хода на досъдебното или съдебното производство. Същите често напускат пределите на страната, като невинаги адресът им в чужбина е известен. Предвид мобилността на пострадалите, респ. на извършителите на тези деяния на територията на страната и извън нея, установяването им за провеждане на съответни следствени действия води като резултат до по-голяма продължителност на разследването. В случаи на изпращане на молби за правна помощ, с оглед извършване на следствени действия от чужди правораздавателни органи, изпълнението им понякога се забавя прекомерно.

За преодоляване на нежеланието за свидетелстване на пострадалите от този вид престъпления, респ. недопускане на промяна на вече заявената им позиция, е необходима по-ефикасна защита срещу евентуално преследване от страна на трафикантите, вкл. и с провеждане на разпита им чрез видеоконференция.

Престъпления с предмет наркотични вещества и прекурсори

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	7 053	7 776	9 141
Новообразувани ДП	5 404	6 001	6 950
Решени ДП	5 593	6 022	6 713
Прокурорски актове, внесени в съда	2 280	2 422	2 821
Лица по внесените в съда прокурорски актове	2 515	2 704	3 033
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	2 183	2 249	2 739
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	58	47	58

Наблюдаваните ДП са нараснали със 17,6%, спрямо 2015 г., и с 29,6%, спрямо 2014 г. Увеличен е и броят на новообразуваните ДП, съответно с 15,8%, спрямо 2015 г., и с 28,6%, спрямо 2014 г.

Разследването е приключило по 6 684 (5 863; 5 499) ДП. С неприключено разследване в края на отчетния период са 2 159 (1524; 1067) ДП. Прекратени са 3147 (2 987; 2 824) ДП.

Решени от прокурор са 73,4% от наблюдаваните ДП. Внесените в съда прокурорски актове бележат увеличение с 16,5%, спрямо 2015 г., и с 23,7%, спрямо 2014 г. Същата констатация е валидна и по отношение на предадените на съд лица – увеличението спрямо 2015 г. е с 12,2% и съответно – с 20,6%, спрямо 2014 г. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 42,0% от решените дела.

Делът на върнатите от съда дела, спрямо внесените прокурорски актове, е 1,6%. Същият е значително по-нисък от този за всички дела от особен обществен интерес (4%), както и за всички видове престъпления (4,9%).

Увеличен е броят на осъдените лица с влязла в сила присъда – с 21,8%, спрямо 2015 г., и с 25,5%, спрямо 2014 г. Констатира се увеличение и при оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт – с 23,4%, спрямо 2015 г.

В процентно отношение, спрямо общия брой наложени наказания, с най-висок дял от наказанията са глобите – 44,3% (налагани кумулативно с наказанието „лишаване от свобода“), следвани от условното лишаване от свобода – 33,9%, ефективното лишаване от свобода – 16,6%, други наказания – 3,3% и пробация – 1,9%.

За престъпления по чл. 354а–354в НК (незаконен трафик на наркотични вещества и прекурсори) са наблюдавани 8 983 дела (7 618; 6 887), от които 6870 са новообразувани. Най-голям е броят на наблюдаваните дела по чл. 354а НК, от които: за производство – 19; за придобиване, държане и съхраняване – 137; за разпространение – 975; за голямо количество – 23; особено голямо количество – 3; с квалифициращ признак „на публично място“ – 44; по поръчка или в изпълнение на решение на ОПГ – 25; за придобиване/държане (по ал. 3) – 4 831; за маловажен случай – 2 444.

Решени от прокурорите са общо 6 626 ДП, или 73,8% от наблюдаваните дела. В съда са внесени 2 784 прокурорски акта срещу 2974 обвиняеми лица. С влязъл в сила съдебен акт са осъдени 2 657 лица и са оправдани 56.

За престъпления по чл. 242, ал. 2-4 и 9 НК (митническа контрабанда на наркотици) са наблюдавани 158 дела (158; 165), от които 80 са новообразувани. Решени от прокурорите са 87 ДП, или 55,1% от наблюдаваните дела. Внесените в съда прокурорски актове са 37 срещу 59 обвиняеми лица. С влязъл в сила съдебен акт са осъдени 82 и 2 лица са оправдани.

Традиционно най-голям дял новообразувани ДП с предмет наркотични вещества и прекурсори има в района на СГП и СРП – 1 953 (28,1%). Наблюдаваните ДП са 2 425, което съставлява 26,5% от всички ДП с този предмет на разследване. Решени са 1 911 ДП, а внесените в съда прокурорски актове са 423, или 22,1% от решените. Предадените на съд лица са 452. Осъдени с влязъл в сила съдебен акт са 367 лица, а оправдани с влязла в сила присъда – 17.

Най-висок е броят на осъдените с влязъл в сила съдебен акт лица в района на СГП и СРП – 367, ОП Пловдив – 279, ОП Бургас – 242, ОП Варна – 191 и ОП Благоевград – 182 лица.

Специализираната прокуратура е наблюдавала 45 ДП за трафик на наркотици, свързан с организирана престъпност, от които новообразувани – 14. В съда са внесени 22 прокурорски акта срещу 78 лица. С влязъл в сила съдебен акт са осъдени 38 лица.

Нарасналият брой на образуваните досъдебни производства е косвен индикатор за увеличената консумация на високорискови наркотични вещества, най-вече от младежи, които демонстрират по-висока склонност към този вид престъпления. Разследванията са

насочени предимно към потребителите на наркотични вещества и отделни дребни разпространители, обикновено младежи или наркотично зависими.

Съобразно анализа на АСП, преобладаващата част от делата, образувани по чл. 354а–354б НК в рамките на разследванията за организирани престъпни групи, е за разпространение на наркотични вещества на територията на страната, извършено в изпълнение решение на такива престъпни групи. В тази връзка, отчитаните показатели по тези дела отнасят основно до наркоразпространителите, а не до потребителите на наркотични вещества, които обичайно са характерни за този вид досъдебни производства.

Разкриването на организирани престъпни групи, занимаващи се с такава престъпна дейност, продължава да бъде трудно за реализиране, особено когато дейността на групите е транснационална. Множеството особености на този тип организирана престъпна дейност, законодателните проблеми и несъвършенства, както и все още недостатъчната превенция и обществена подкрепа, включително и от множеството организации, функциониращи с цел ограничаване на нелегалния пазар и разпространение на наркотични вещества, са все обстоятелства, влияещи върху ефективността на разкриването и разследването на действащите в този престъпен сегмент организирани групи.

Изпиране на пари

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	294	318	256
Новообразувани ДП	64	73	79
Решени ДП	92	119	105
Прокурорски актове, внесени в съда	30	39	14
Лица по внесените в съда прокурорски актове	48	94	44
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	14	24	16
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	1	0	1

През 2016 г. броят на наблюдаваните и новообразуваните ДП за престъпления, свързани с изпиране на пари, бележи намаление, спрямо предходната година.

Разследването е приключило по 95 дела (118; 96) ДП, като с неприключено разследване в края на отчетния период са 151 (189; 190). Решени от прокурор са 41,0% от наблюдаваните ДП. Прекратени са 47 (48; 39) ДП. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 13,3% от решените дела. Предадените на съд лица през 2016 г. са намалели два пъти, спрямо 2015 г.

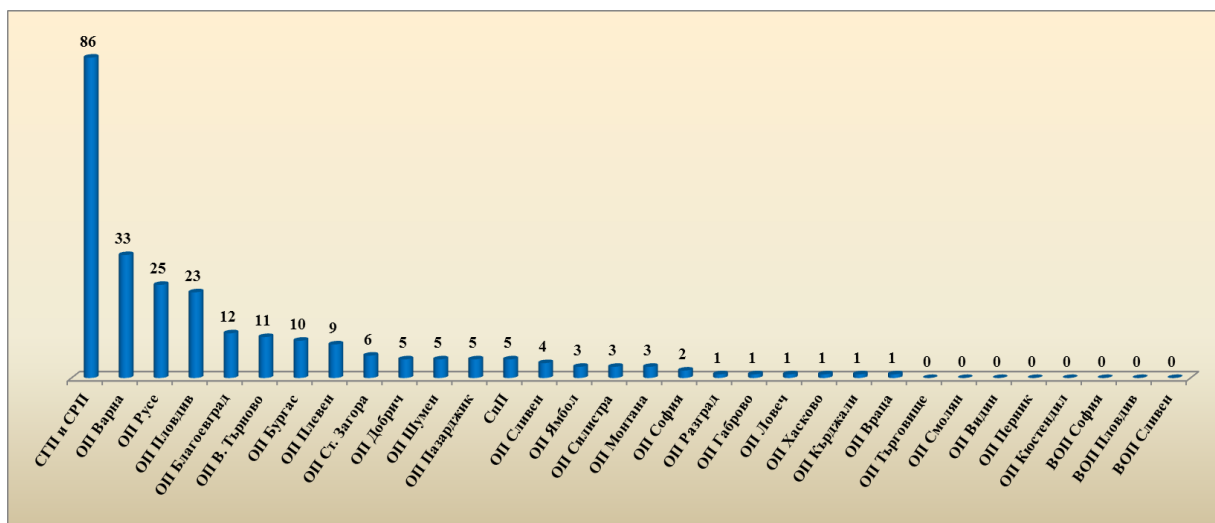
Върнати от съда на прокуратурата са 6 дела. Те съставляват 42,9% (15,4%; 6,7%) от внесените в съда прокурорски актове.

При осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт има значително намаление – с 33,3% , спрямо 2015 г., и увеличение, спрямо 2014 г., с 14,3%. Оправдано е 1 лице с влязъл в сила съдебен акт.

Съотношението на присъдите с наложени наказания при условията на чл. 66 НК (условно осъждане) към тези с определено ефективно изтърпяване на наложеното наказание „лишаване от свобода“ по делата за изпиране на пари е 85,7%. Спрямо общия брой наложени наказания, отделните видове наказания в процентно съотношение са: ефективно лишаване от свобода – 33,3%, условно лишаване от свобода – 28,6%, глоби – 33,3% и пробация – 4,8%.

На териториален принцип, най-много ДП за изпиране на пари (43) са образувани в района на СГП – 54,4% от всички образувани в страната. Решени са 33 дела. Внесени в съда прокурорски актове – 3, с 6 предадени на съд лица. Няма осъдени и оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт.

Специализираната прокуратура е наблюдавала 5 ДП. Новообразувани са 5 ДП, внесено в съда с прокурорски акт е 1 ДП. Осъдено е 1 лице с влязъл в сила съдебен акт. Няма оправдани лица.



Фиг. 42. Наблюдавани ДП за изпиране на пари, по окръжни райони, в които са водени такива производства

Отново, както и в предходните две години, се констатира проблеми, отразяващи се на качеството и сроковете на разследванията по този тип дела, като: недостатъчно ефективен контрол от страна на наблюдаващите прокурори по отношение на пълнотата на извършваните разследвания, 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, с оглед бъдещото отнемане, обезпечаване; забавяне на отговорите по молби за правна помощ.

Разследванията по делата за изпиране на пари се отличават със сложност и значителен обем на събирания доказателствен материал, особено в случаите на трансгранична престъпност, което е не само трудоемко, но и изисква значителен период от време за работа. Необходимо е активизиране дейността на наблюдаващите прокурори за приключване в законовите срокове на новообразуваните през 2016 г. ДП и на наблюдаваните ДП, останали на производство при разследващ орган, образувани в предходен отчетен период. Изисква се нужната активност на наблюдаващите прокурори и по отношение на всеотдайното изясняване на фактическата обстановка по този тип дела, вкл. за своевременното установяване и конкретизиране на евентуално престъпно имущество, както и своевременното му обезпечаване.

Данъчни престъпления. Престъпления с предмет ДДС

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	5 012	4 689	4 791
Новообразувани ДП	2 519	2 119	2 492
Решени ДП	3 147	2 722	2 914
Прокурорски актове, внесени в съда	1 437	1 128	1 167
Лица по внесените в съда прокурорски актове	1 659	1 292	1 280
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	1 424	1 092	1 145
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	51	46	52

Увеличен е броят на наблюдаваните ДП за данъчни престъпления – с 2,2%, спрямо 2015 г., и с 4,4% намаление, спрямо 2014 г. Ръст със 17,6% има и при новообразуваните ДП през 2016 г., спрямо предходната година.

Разследването е приключило по 2 885 (2714; 3089) ДП. С неприключено разследване в края на отчетния период са 1 771 (1875; 1810) ДП.

Решени от прокурор са 60,8% от наблюдаваните ДП. Прекратени са 1 101 (927; 1 041) ДП. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 40,0% от решените дела.

Делът на върнатите от съда прокурорски актове е 4,7%, спрямо внесените, който е по-висок от дела на върнатите дела от особен обществен интерес – 4%, и по-нисък от този на върнатите дела за всички видове престъпления – 4,9%.

По отношение на осъдените лица с влязла в сила присъда, се отчита увеличение, спрямо 2015 г. с 4,9%, а спрямо 2014 г., намаление с 19,6%.

В процентно отношение, спрямо общия брой наложени наказания, отделните видове наказания са: ефективно лишаване от свобода – 5,8%, условно лишаване от свобода – 64,7%, пробация – 4,5%, глоби – 20,5% и други – 4,6%.

С предмет ДДС са наблюдавани 968 ДП, като увеличението е с 6,7%, спрямо 2015 г., когато са били 907. Новообразувани са 185 ДП, при които се отчита намаление, спрямо 2015 г. – с 42 ДП. Внесени в съда са 66 прокурорски акта, а предадените на съд обвиняеми лица са 78. За данъчни престъпления с предмет ДДС са осъдени 54 лица с влязъл в сила съдебен акт. Оправдани са 3 лица.

Най-голям е делът на наблюдаваните ДП за данъчни престъпления в района на СГП и СРП – 12,3%, или 591 ДП. Новообразуваните са 244 ДП (9,8%). Внесените в съда прокурорски актове от СГП за периода са 81 със 110 предадени на съд лица. Осъдени през 2016 г. с влязъл в сила съдебен акт са 93 (113; 150) лица. Оправданите лица са – 12 (9; 4).

В Специализираната прокуратура са приключени 27 (22; 12) дела. В Специализирания наказателен съд са внесени 17 (21; 11) прокурорски акта, а предадените на съд обвиняеми лица са 45 (89; 54).

С оглед подобряване на работата по тези дела отново се предлага обмисляне на премахването на т. нар. „данъчна тайна” за органите на досъдебното производство (чл. 72 ДОПК), доколкото 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 своевременно да се използват информационните масиви на съответните ТД на НАП.

Предлага се 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”.

Както и при предходни анализи, от териториални прокуратури се сочи, че 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, при които като извършители на деянията се използват хора с нисък социален статус или такива, които срещу относително несъществени обещания или плащане на минимални парични суми, се съгласяват личните им данни да бъдат използвани за регистрации или пререгистрации на търговски дружества. Поради това и с оглед подобряване на разкриваемостта на престъпленията 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, с обхващане в пълнота на изградените вериги от данъчно задължени лица, служещи за неправомерно упражняване на правото на данъчен кредит по ЗДДС.

Като добри практики се отчитат споделянето на положителния опит в отделните региони на страната и подобряването на синхрона между различните правозащитни звена. За по-ефективно противодействие на тази престъпност допринасят налагането на безспорна съдебна практика и използването на специалните познания и опит на съответни специалисти.

За поредна година се отчита необходимостта от засилване на превантивната дейност на органите на НАП по отношение на рискови субекти и данъчни служители, както и усъвършенстването на законодателство. В тази връзка, внимание се отделя и 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

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	2 647	2 632	2 773
Новообразувани ДП	1 501	1 366	1 540
Решени ДП	1 921	1 847	1 912
Прокурорски актове, внесени в съда	286	244	264
Лица по внесените в съда прокурорски актове	329	284	308
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	288	244	279
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	7	8	11

През отчетната година е налице увеличение на наблюдаваните ДП, спрямо 2015 г., с 5,4%, на новообразуваните – увеличение – с 12,7% и на решените ДП – с 3,5%. Внесените в съда прокурорски актове са увеличени, спрямо 2015 г., с 8,2%. Броят на осъдените лица с влязъл в сила осъдителен съдебен акт е нараснал с 14,3%, спрямо 2015 г., а е намалял с 3,0%, спрямо 2014 г.

Констатира се увеличаване на броя на оправданите лица с 37,5%, спрямо 2015 г.

Разследването е приключило по 1 857 (1 787; 1 695) ДП. С неприключено разследване в края на отчетния период са 814 (751; 772) ДП. Решени от прокурор са 69,0% от наблюдаваните ДП. Прекратени са 330 (320; 364) ДП. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 13,8% от решените дела. Спрени са 1275 ДП.

Делът на върнатите от съда прокурорски актове е 0,8%, който 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 – 59,5%, ефективно лишаване от свобода – 18,7%, глоби – 18,4%, пробация – 1,4% и други – 2,0%.

Най-голям е делът на наблюдаваните ДП за този вид престъпления в района на СГП и СРП – 34,9%. Внесените в съда прокурорски актове от СГП за периода са 46 с 62 предадени на съд лица. Осъдени са 36 лица с влязъл в сила съдебен акт, а спрямо 6 оправдани лица съдебният акт е влязъл в сила.

През 2016 г. от Специализираната прокуратура са наблюдавани 4 ДП за престъпления, свързани с изготвяне и използване на неистински и преправени парични и кредитни карти. Приключени са 2 ДП. Няма внесени в съда прокурорски актове, осъдени и оправдани лица.

Злоупотреби със средства на ЕС

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	444	425	437
Новообразувани ДП	169	196	207
Решени ДП	217	220	191
Прокурорски актове, внесени в съда	120	97	67
Лица по внесените в съда прокурорски актове	136	116	72
Осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт	80	88	62
Оправдани лица с влязъл в сила съдебен акт	4	5	5

През 2016 г. се отчита увеличение на наблюдаваните ДП за престъпления, свързани със злоупотреби със средства на ЕС, съответно с 1,6%, спрямо 2015 г., а спрямо 2014 г. има намаление с 2,8%. Новообразуваните ДП са се увеличили с 5,6%, спрямо 2015 г., и с 22,5%, спрямо 2014 г.

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

- ✓ присвоения по чл. 202, ал. 2, т. 3 НК – 7 и по чл. 205 НК – 1;
- ✓ измама по чл. 212 НК – 12;
- ✓ престъпления против паричната и кредитната система по чл. 248а НК – 379;
- ✓ престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната системи – чл. 254б НК – 32;
- ✓ по други текстове от НК – 6.

Разследването е приключило по 186 (205; 214) ДП. С неприключено разследване в края на отчетния период са 240 (196; 221) ДП. Решени от прокурор са 43,7% от наблюдаваните ДП. Прекратени са 91 (89; 68) ДП. Внесените в съда прокурорски актове съставляват 35,1% от решените дела, като през тази година се отчита увеличение на дела на внесените в съда прокурорски актове, спрямо наблюдаваните в прокуратурата досъдебни производства през 2015 г., а спрямо 2014 г. е налице намаление – 22,8% (15,3%; 27,0%). Предадените на съд лица през 2016 г. са намалели, спрямо 2015 г., с 37,9% и с 47,1%, спрямо 2014 г.

Върнати от съда на прокуратурата са 2 дела. Те съставляват 3,1% (4,1%; 10%) от внесените в съда прокурорски актове за такива престъпления.

Намалението на броя на предадените на съд лица е рефлектирало и върху броя на осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт, който е намалял с 29,6%, спрямо 2015 г., и с 22,5%, спрямо 2014 г.

Броят на оправданите лица с влязъл в сила съдебен акт е равен на броя през 2014 г. Относителният им дял, спрямо общия брой лица с окончателен съдебен акт, е 7,5%.

Видовете наказания, спрямо общия брой наложени наказания, в процентно съотношение са: ефективно лишаване от свобода – 9,1%, условно лишаване от свобода – 29,9%, пробация – 2,6%, глоба – 58,4% (следва да се има предвид, че глобата често се налага кумулативно с другите наказания).

На териториален принцип, най-много ДП за злоупотреби със средства на ЕС са наблюдавани в района на СГП и СРП – 81, или 18,5% от всички наблюдавани в страната. Внесените в съда прокурорски актове от СГП и СРП за периода са 16 с 16 предадени на съд лица. Осъдени са 23 лица с влязъл в сила съдебен акт. Оправдани са 3 лица, с влязла в сила оправдателна присъда.

И през отчетната 2016 г. е продължило да функционира създаденото в СГП специализирано звено за „Противодействие на престъпленията срещу финансовите интереси на ЕС“. 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. По силата на сключеното споразумение между ПРБ и Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, продължава съвместната работа на отдели „Специализиран“ и „Аналитичен“ във ВКП с Дирекция АФКОС – МВР, която е и контактна точка за България с ОЛАФ и ПРБ.

Наказателни производства, образувани за престъпления, извършени от непълнолетни лица

Обобщени данни

През 2016 г. в териториалните прокуратури са наблюдавани общо 2 413 досъдебни производства, водени срещу непълнолетни извършители за престъпления от общ характер. От общо наблюдаваните от прокуратурата досъдебни производства – 211 079, делата срещу непълнолетни извършители съставляват дял от 1,1%. В сравнение с 2015 г., наблюдаваните ДП бележат увеличение с 1,4%, а спрямо 2014 г. – намаление с 16,4%.

Новообразуваните дела срещу непълнолетни лица са общо 1 435. Налице е намаление с 3,3%, спрямо 2015 г., и намаление с 15,5%, спрямо 2014 г.

Спрямо 2015 г., се констатира увеличение на внесените в съда прокурорски актове с 4, спрямо 2015 г., и намаление на броя на лицата по внесените в съда прокурорски актове и на осъдените непълнолетни лица с влязъл в сила съдебен акт. Приключени са общо 2 002 ДП, като относителният им дял, спрямо наблюдаваните дела, е 83%. Неприключените ДП съставляват 15,5% от наблюдаваните дела. Решени по същество от прокурорите са 1 930 – като относителен дял от общо наблюдаваните ДП съставлява 80% – резултат, сочещ експедитивност при разследването.

Данните по основни показатели са представени в табличен вид:

Показатели	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Наблюдавани ДП	2 888	2 379	2 413
Новообразувани ДП	1 699	1 484	1 435
Решени ДП	2 405	1 922	1 930
Прокурорски актове, внесени в съда	1 461	1 138	1 142
Лица по внесените в съда прокурорски актове	1 839	1 397	1 389
Предложения до КБППМН за налагане на възпитателни мерки (чл. 61 НК)	464	382	369
Осъдени лица, с влязъл в сила съдебен акт	1 681	1 231	1 130
Оправдани лица, с влязъл в сила съдебен акт	11	6	16

В следващата таблица е представено **териториалното разпределение, по апелативни райони**, които включват съответната апелативна прокуратура, окръжните прокуратури и съответните им районни прокуратури, по основни показатели за ДП, 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	372	189	154	208	176	4
АП Варна	313	181	132	153	130	0
АП В. Търново	465	304	263	297	249	6
АП Пловдив	569	381	241	291	294	0
АП София	690	380	349	439	279	6
ВоАП	-	-	-	-	-	-
АСП	4	0	3	1	2	0

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

През 2016 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 1288 (1343; 1088)⁴⁴ дела, в това число и новообразуваните през 2016 г. – 683 (768; 900) ДП. В съда са внесени 654 (671; 858) прокурорски акта, срещу 849 (872; 1 138) лица. През периода за такива престъпления осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт са 702 (796; 1 048). 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 някои от текстовете от Глава пета „Престъпления против собствеността“ от НК.

Текстове от НК	Наблюдавани и 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	358	216	121	134	108	1
чл. 195	635	323	353	496	440	2
чл. 196	1	0	1	3	2	0
чл. 197	33	17	30	36	41	0
чл. 194-197 НК	1027	556	505	669	591	3
чл. 198	155	71	107	140	89	2
чл. 199	13	4	12	13	7	0
чл. 198-199 НК	168	75	119	153	96	2

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

Наблюдаваните дела са 655 (561; 560), в това число новообразувани – 474 (413; 405) ДП. В съда за общопасни престъпления са внесени 270 (239; 246) прокурорски акта, срещу 287 (250; 257) лица. Осъдените лица с влязъл в сила съдебен акт са 244 (196; 217). Оправдани с влязла в сила присъда са 7 лица.

От наблюдаваните дела по Глава единадесета НК, с дял от 53,3% са делата, свързани с държането, употребата, склоняване към употреба и разпространението на наркотични вещества (чл. 354а–в НК) – 349, следват неправомерното управление на МПС, вкл. след употреба на алкохол (чл. 343б–в НК) – 166 ДП, или 25,3%, и за противозаконно отнемане на МПС, по чл. 346 НК – 75 ДП, или 11,5%.

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	20	17	13	13	11	0
чл. 343в	146	130	91	91	84	1
чл. 354а	346	246	102	101	86	6
чл. 354в	3	1	1	1	3	0

⁴⁴ В скобите за сравнение са посочени данните за 2014 г. и 2013 г.

За престъпления по Глава втора от НК „Престъпления против личността“ са наблюдавани общо 264 (253; 266) дела, като новообразуваните са 131 (133; 148).

Образувани са 11 ДП за убийства (чл. 115–121 НК), от които 4 ДП за опит за убийство. За престъпления против личността, извършени от непълнолетни лица, прокурорите са внесли в съда общо 123 (110; 128) прокурорски акта, срещу 144 (135; 145) обвиняеми непълнолетни лица. Осъдените с влязла в сила присъда лица са 91 (96; 109).

През 2016 г. мерки за неотклонение „задържане под стража“ са взети по отношение на 49 (59; 89) непълнолетни лица.

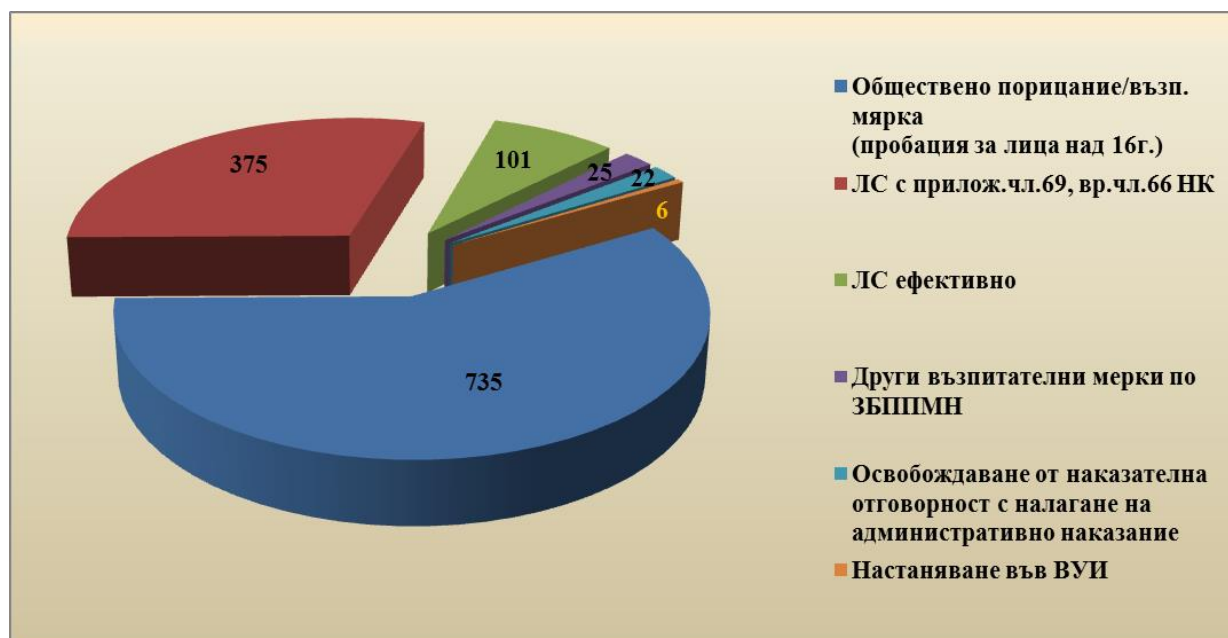
Осъдени и санкционирани непълнолетни лица

През 2016 г. са осъдени 1130 непълнолетни лица с влязъл в сила съдебен акт. По отношение на 16 лица са влезли в сила оправдателни присъди.

Констатира се намаление на осъдените непълнолетни лица с влязъл в сила съдебен акт, спрямо 2015 г. – с 8,2% и с 32,8% спрямо 2014 г.

С най-висок дял – 58,1% от наложените наказания са общественото порицание и пробацията – 735 (839; 1 072). Условно осъждане е приложено в 29,7% от случаите – 375 (429; 645). Ефективно изтърпяване на наказанието лишаване от свобода е постановено в 101 (110; 174) случая, освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание – 22 (21; 43), други възпитателни мерки по ЗБППМН – 25 (12; 34) и настаняване във ВУИ (Възпитателни училища-интернати) – 6 (4; 11). Наказанието лишаване от свобода, както ефективно, така и с отлагане на изпълнението (условно) е налагано най-често 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, във вр. с 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 2016 г., в абсолютни числа.



Фиг. 43. Видове наложени наказания на непълнолетни лица през 2016 г.

Общо прекратените от прокурор дела са 711. В 369 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 2016 г. пострадалите от престъпления непълнолетни лица са общо 2 302 (1 966; 2 445). От тях, непълнолетните момичета са 1 451, а непълнолетните момчета – 851. Пострадалите малолетни лица са 1 696 (1 600; 1 678), съответно малолетни момичета – 893, и малолетни момчета – 803.

През 2016 г. най-голям е дялът на пострадалите от неплащане на издръжка – 314 непълнолетни и 636 малолетни. Следват пострадалите от незаконно брачно съжителство – 557 непълнолетни и 72 малолетни; от развратни действия (чл. 149–159 НК) – 177 непълнолетни и 317 малолетни; пострадали от ПТП (чл. 343 НК) – 124 непълнолетни и 131 малолетни.

От престъплението незаконен трафик на хора през отчетния период са пострадали 25 лица – 21 непълнолетни и 4 малолетни лица, от тях:

- ✓ с цел сексуална експлоатация – непълнолетни – 19 момичета и 1 момче, и 1 малолетно момче;
- ✓ с цел принудителен труд – 1 непълнолетно момиче и 2 малолетни момчета;
- ✓ пострадали от престъпления по чл. 182б, ал. 2 НК – съгласие за продажба на дете – 1 малолетно момче.

И през 2016 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.

Дела на специален надзор (СН)⁴⁵

През 2016 г. прокурорите от териториалните прокуратури са осъществявали СН по 685 (585; 480) ДП, като новообразуваните са 134. Приключени са 243 дела, от които с постановление за прекратяване са решени 75, а в съда са внесени 110 дела срещу 394 обвиняеми лица. Спрямо 103 лица са постановени осъдителни присъди (50 са влезли в законна сила) и са оправдани 69 лица (23 – с влязъл в сила съдебен акт). По видове престъпления взетите на СН дела се разпределят по следния начин:

Престъпления	Наблюдавани производства	ДП, внесени в съда	Осъдени/санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт
Корупционни престъпления	204	26	4
Организирана престъпност	197	25	31
Изпиране на пари	18	4	0
Злоупотреби със средства на ЕС	8	2	1
Документни, данъчни и финансови измами	40	7	3
Други престъпления от значим обществен интерес	45	7	3

⁴⁵ Уреден в Указание за специален надзор 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 за корупционни престъпления и организирана престъпност, както и на наблюдаваните от ЕК, за които СН е задължителен.

Взетите на СН дела, водени срещу магистрати, са 61 (при 50 за 2015 г. и 13 за 2014 г.), като 33 са водени срещу прокурори, 22 – срещу съдии и 6 – срещу следователи. Новообразуваните дела са 21, от които 15 – срещу прокурори, 4 срещу съдии и 2 срещу следователи. Приключените от разследващ орган дела са 26, а неприключените – 34. Прекратени са 11 досъдебни производства, а на съд са предадени 10 лица. През 2016 г. са постановени осъдителни присъди спрямо петима магистрати, като по отношение на един, присъдата е влязла в сила. Няма постановени оправдателни присъди.

Европейската комисия провежда мониторинг по конкретни случаи от особен обществен интерес. Делата, наблюдаваните от ЕК, задължително се вземат на специален надзор в първоинстанционната и горестоящите прокуратури. През 2016 г. наказателните производства, предмет на мониторинг от ЕК, са общо 131. В началото на отчетния период останали неприключени в прокуратурата са 58 дела, а по внесени прокурорски актове в съда, в съдебна фаза са 24 ДП.

IV. МЕЖДУНАРОДНО ПРАВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Молби за правна помощ (МПП)

През 2016 г. прокурорите от териториалните прокуратури са изпратили за изпълнение 884 (1 078; 898), молби за правна помощ, като в тригодишния период е налице устойчивост по този показател.

Получените за изпълнение молби за правна помощ са 2 134 (1 944; 1 203)⁴⁶. Броят им е нараснал значително спрямо предходните две години, като спрямо 2014 г. увеличението е почти двойно. Това увеличение е разглеждано като естествен процес, следствие на все по-засиленото използване на възможностите, които дава Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси между държавите – членки на ЕС, от 29 май 2000 г. Нарастването е в резултат и на повишеното доверие на партниращите прокуратури, както от държавите – членки на ЕС, така и от други, извън ЕС, по отношение на работата на специализираните структури в Р България за борба с организираната престъпност и с корупцията.

Запазва се положителната тенденция за срочно изпълнение на изпратените от други държави молби за правна помощ. Същевременно обаче, се налага изводът констатиран и в предходни отчетни периоди, че съществува значително забавяне на изпълнението или дори неизпълнение на изпратени молби за правна помощ от някои замолени държави (напр. Италия, Македония, Гърция), което неизменно рефлектира и върху срочността и качеството на водените разследвания. Всяко забавяне обуславя, от своя страна, отправяне от наблюдаващия прокурор на искания за продължаване на срока за разследване и отдалечаване на момента на приключване на производството от този на извършване на престъплението.

Европейски заповеди за арест (ЕЗА)

Получените за изпълнение ЕЗА през отчетната година са 248 (195; 235), при издадени от териториалните прокуратури 291 (311; 228).

Данните показват завишаване на броя на получените ЕЗА, спрямо тези от предходните две години, но в тригодишния период е налице устойчивост по този показател. Запазен е броят на ЕЗА, издадени от териториалните прокуратури, спрямо предходната 2015 г., но те са значително повече спрямо 2014 г. Това е показател за

⁴⁶ В тези данни не са включени молбите за правна помощ, за които компетентността е изцяло на прокурорите от отдел 04 „Международен“ 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. Данни за дейността на отдел 04 ВКП, по международноправното сътрудничество, се съдържат в Раздел III на доклада.

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.

Както и през предходните отчетни години, като проблем при изпълнението на ЕЗА остава 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 51 (39; 40) молби за екстрадиция от други държави, а са изпратени 3 (11; 10).

В териториалните прокуратури са получени 68 (54; 54) молби за трансфер на наказателни производства от чужди държави.

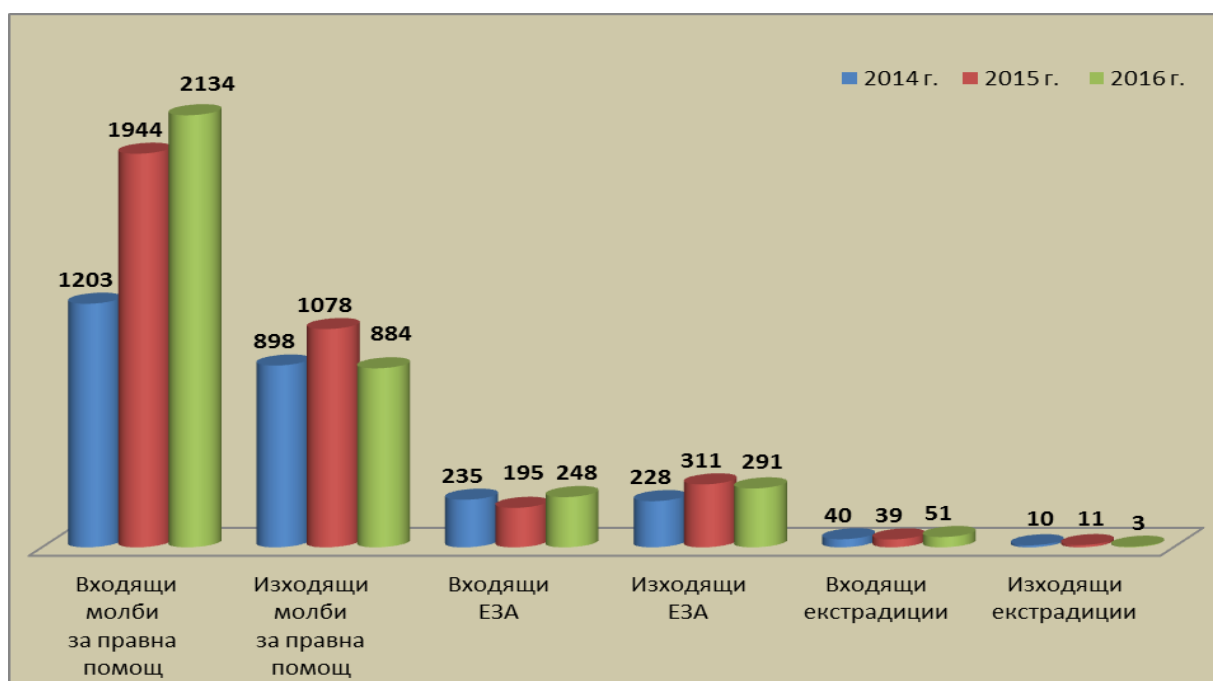
Изпратени са 11 (6; 4) молби за трансфер на наказателни производства от България за друга държава.

Образуваните производства за трансфер на осъдени лица са общо 90, като са осъществени 59 (66; 67) трансфера.

През отчетния период в прокуратурите са образувани 4617 (4489; 3074) 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.

Видно от следващата графика, е налице тенденция на увеличение на входящите молби за правна помощ и на входящите екстрадиции. Има относителна устойчивост в тригодишния период при входящите и изходящите ЕЗА и при изходящите молби за правна помощ. Намаляват изходящите екстрадиции.

Увеличеният брой на входящите молби за правна помощ, ЕЗА и екстрадиции през 2016 г. сочи повишаване на доверието към българските специализирани органи и институции и все по-активното търсене на тяхното партньорство.



Фиг. 44. Дейност по международно правно сътрудничество през последните три години

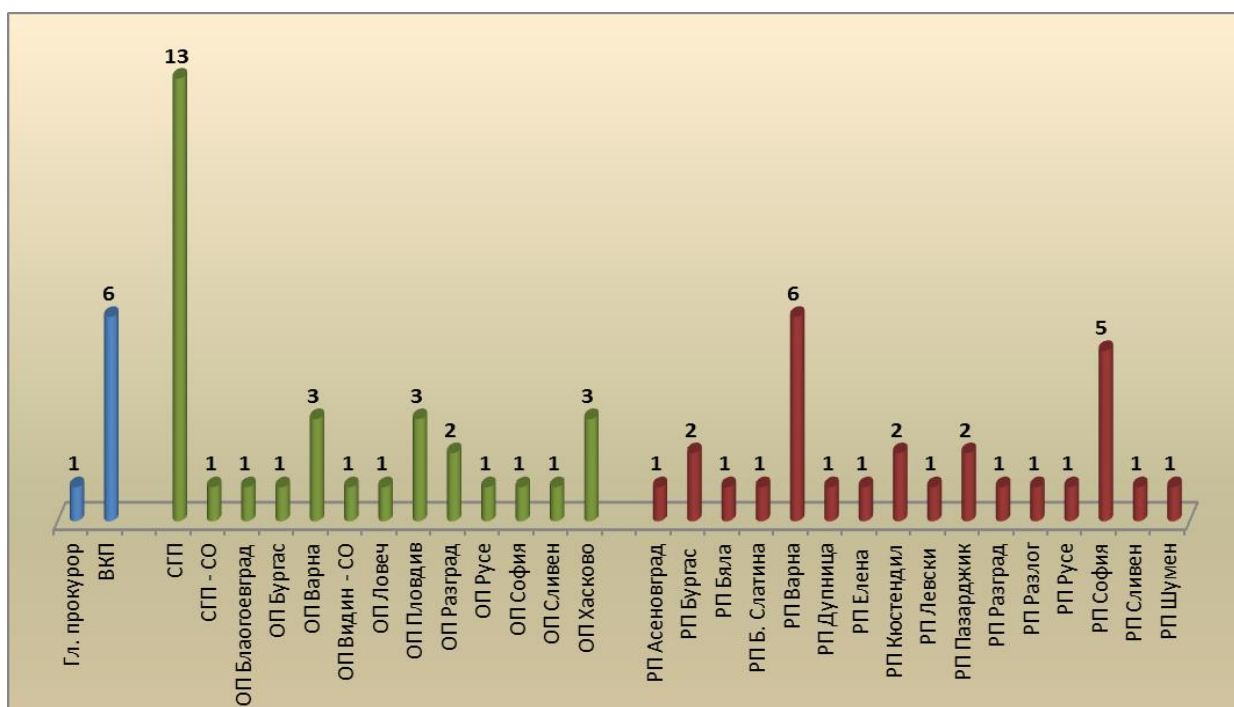
През 2016 г. прокурорите от териториалните прокуратури са участвали активно в работата на Националната прокурорска мрежа за международно правно сътрудничество в

Р България при ПРБ⁴⁷. За подобряване на работата по това направление, прокурорите постоянно повишават своето ниво на компетентност, както и участват в регулярните ежегодни обучения на специализираните прокурори от мрежата, в съответствие и със сключеното през 2016 г. Споразумение между Националната съдебна мрежа за международно сътрудничество по наказателни дела в Република България и Националната прокурорска мрежа за международно правно сътрудничество в Р България при ПРБ.

Взаимодействие с Националното бюро на България в Евроджъст

И през 2016 г. дейността на прокурорите 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 67 (68; 43) казуса. Разпределението на казусите по прокуратури е представено на следващата графика.



Фиг. 45. Разпределение на отправените казуси до Националното бюро на Р България в Евроджъст, по нива прокуратури за 2016 г.

С цел непосредствен обмен на информация и доказателства по текущи разследвания, както и с оглед вземане на решения за създаване на съвместни екипи за разследване (СЕР), са проведени 20 координационни срещи (16 за 2015 г.) на ниво 3⁴⁸, с участие на представители на ПРБ и органи на разследване на други държави.

През 2016 г., с подкрепата на Евроджъст, са сформирани 4 нови съвместни екипа за разследване (СЕР) – между България и Холандия; между България, Холандия и Белгия, между България и Германия и между България и Испания. През отчетната година продължава работата по създадения през 2015 г. СЕР между България и Холандия⁴⁹.

⁴⁷ Утвърдена със Заповед № РД-08-455/23.06.2015 г. на главния прокурор.

⁴⁸ Виж Приложение № 13 „Отчетен доклад за работата на Националното бюро на България в Евроджъст за 2016 г.“

⁴⁹ Пак там.

V. АДМИНИСТРАТИВНА И КОНТРОЛНО-РЕВИЗИОННА ДЕЙНОСТ

Утвърденият щат на Прокуратурата към 01.01.2016 г., за магистрати, е 2 295 щатни бройки. По видове длъжности щатните бройки са разпределени, както следва: административни ръководители – 154, заместници на административни ръководители – 148, прокурори – 1384, младши прокурори – 77, завеждащи следствени отдели в окръжни прокуратури – 29, следователи – 479, военни следователи – 24.

Свободният щат на Прокуратурата към 01.01.2016 г. е 356 щатни бройки, от които за административни ръководители – 28, за заместници на административни ръководители – 12, за прокурори – 221, за младши прокурори – 32, за следователи – 63.

Щатът на Прокуратурата, към 31.12.2016 г., е 2 285 магистрати, от които административни ръководители – 154, заместници на административни ръководители – 147, прокурори – 1387, младши прокурори – 91, завеждащи следствени отдели – 29, следователи – 454, военни следователи – 23.

Свободният щат на Прокуратурата към 31.12.2016 г. е 327 щ.бр., от които за административни ръководители – 8, за заместници на административни ръководители – 9, за прокурори – 218, за младши прокурори – 30, за следователи – 62.

Подробна информация за кадровото обезпечаване и движението на кадрите, в т.ч. и за дисциплинарните наказания се съдържа в Раздел III „Дейност на Върховната касационна прокуратура“, с оглед функционалната компетентност на отделите. Дейността по кадровото администриране е възложена на отдел „Административен“ във ВКП, съгласно заповед на главния прокурор⁵⁰.

В районните прокуратури е извършен е и анализ на актуалното кадрово състояние (към 14.03.2016 г.). В резултат е изготвено предложение за кадрови промени в щата на районни прокуратури и за обявяване на конкурс за 104 щатни длъжности в 58 районни прокуратури.

В териториалните прокуратури през 2016 г. са назначени 32 административни ръководители на прокуратури, съответно 28 – на районни прокуратури, 3 – на окръжни прокуратури, 1 – на апелативна прокуратура. Назначени са общо 32 младши прокурори в районни прокуратури, успешно преминали обучение в НИП и положили изпит по реда на чл. 258, ал. 2 ЗСВ.

Гореизложените данни водят до следните изводи:

- ✓ кадровото обезпечаване на териториалните прокуратури в значителна степен е постигнато, поради което и щатът им 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 на териториалните прокуратури за провеждане на периодично атестиране на магистратите, за придобиване на статут на несменяемост, както и за повишаване в ранг;
- ✓ предложенията за оптимизиране на щатната численост в рамките на утвърдения щат се правят въз основа на анализ, подчинен на ясни критерии: щатна численост, свободен щат, обем работа и средна натовареност, демографски, икономически и криминогенни показатели;
- ✓ 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.

⁵⁰ Заповед № ЛС-3414/2013 г. на главния прокурор.

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“ във ВКП, съобразно Правилата за обучение и повишаване на квалификацията в системата на ПРБ. През 2016 г. в рамките на тази програма са организирани и проведени 28 обучения, в които са участвали 440 прокурори, 87 следователи и 19 прокурорски помощници от страната. Лектори на обученията са били 5 прокурори от ВКП, трима прокурори от ВАП, двама прокурорски помощници, 9 следователи от НСлС, както и представители на териториални прокуратури и партниращи институции, в това число ВКС, САС, СГС, СУ, НИП, експерти от УНИЦЕФ и от ОССЕ.

В организираниите от НИП и от други доставчици обучения са участвали 447 прокурори и следователи, в рамките на 32 квалификационни мероприятия.

Проверки и ревизии

През отчетната година, със заповеди на главния прокурор, с участие на прокурори от ВКП са извършени следните проверки и ревизии: комплексна ревизия на РП Ямбол за дейността ѝ през периода 01.01.2015 г. – 31.12.2015 г. и от 01.01.2016 г. до 01.10.2016 г.; комплексна ревизия за дейността на АСП за второто шестмесечие на 2015 г. и за периода от 01.01.2016 г. – 01.11.2016 г., проверка на място в СП за съответствие на извършваните дейности по въвеждането на изискуемата информация в УИС на ПРБ след 01.01.2015 г. и извършването на електронно случайно разпределение чрез УИС след 01.12.2015 г., съгласно правилата за работата с УИС.

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

Апелативен район	Извършени комплексни ревизии	Извършени тематични проверки
АП София	32	182
АП Пловдив	6	151
АП В.Търново	6	209
АП Варна	9	92
АП Бургас	16	93
АСП	1	15
ВоАП	3	24

Контролно-ревизионната дейност е организирана и извършена от АП и ОП, в съответствие с Указанието за контролната дейност в ПРБ, утвърдено от главния прокурор със Заповед № 6113/2014 г.

Анализът на резултатите сочи, че при планирането и при изпълнението на комплексни и тематични проверки, вниманието следва да се насочва към проверка и анализ на дейността по направления и надзори, пряко свързани с прокурорските функции. Резултатите от ревизионната дейност следва 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. По този начин ще се повиши ефективността на вътрешния контрол в системата на ПРБ, което ще улесни вземането на управленски решения.

През отчетния период, Инспекторатът към ВСС е извършил 10 планови проверки в 10 окръжни прокуратури⁵¹, 14 планови проверки в районни прокуратури⁵² и три тематични проверки⁵³. Административните ръководители на тези прокуратури са създали необходимата организация за запознаване на магистратите и служителите с констатациите от ревизиите, като са предприети действия, в изпълнение на направените препоръки.

Образувани дисциплинарни производства

През отчетната 2016 г. във ВСС са внесени 14 предложения за образуване на дисциплинарни производства срещу прокурори, следователи и административни ръководители от териториалните прокуратури. От общия брой, 8 предложения са внесени от главния прокурор и 6 са 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 6.

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	Общо
Предложения за образуване на дисциплинарни производства	8	3	1	12
Заповеди за налагане на дисциплинарни наказания	4	2	-	6

Висшият съдебен съвет е разгледал 12 заповеди (вкл. внесени и през предходен период) на административни ръководители на прокуратури за наложени дисциплинарни наказания. Наложените наказания по вид, за 2016 г., са представени в следващата таблица.

Наложени дисциплинарни наказания по чл. 308, ал. 1 ЗСВ (изм. ДВ, бр. 62/2016 г.)	Прокурори	Следователи	Адм. ръководители	Зам. на адм. ръководители
т. 1 Забележка	10	4	–	–
т. 2 (ЗСВ, преди изм.) Порицание	4	1	–	–
т. 2 (т. 3, ЗСВ, преди изм.) Намаляване на основното трудово възнаграждение	2	–	–	–
т. 3 (т. 4 ЗСВ, преди изм.) Понижаване в ранг	1	1	–	–
т. 4 (т. 4 ЗСВ, преди изм.) Понижаване в длъжност	1	–	–	–
т. 5 Освобождаване от длъжност „административен ръководител“	–	–	1	1
т. 6 Дисциплинарно освобождаване от длъжност	1	1	–	–

⁵¹ В ОП Видин, ОП Враца, ОП Ямбол, ОП Плевен, ОП Ловеч, ОП Монтана, ОП Бургас, ОП Добрич, ВОП Сливен, ВОП Пловдив.

⁵² В РП Видин, РП Кула, РП Монтана, РП Мездра, РП Берковица, РП Козлодуй, РП Враца, РП Лом, РП Белоградчик, РП Оряхово, РП Бяла Слатина, РП Асеновград, РП Малко Търново, РП Елхово.

⁵³ Две в РП Радомир и една в РП Несебър.

Във ВСС са внесени 21 заповеди (19 прокурори и 2 следователи), издадени от административни ръководители, за обръщане на внимание за допуснати нарушения, на основание чл. 327 ЗСВ. За сравнение – през 2014 г. издадените заповеди са били 16, а през 2015 г. – 28. Завишеният им брой за последните две години отчита активност от страна на административните ръководители на прокуратури, целяща повишаване на качеството на разследването и оптимизиране на сроковете за приключване и решаване на делата.

VI. Натовареност на прокурорските и следствените органи

Считано от 01.01.2015 г., във всички прокуратури, следствени отдели в окръжните прокуратури и НСлС⁵⁴ са въведени в действие Правила за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател (Правилата), приети с решение на ВСС по Протокол № 60 от заседание, проведено на 11.12.2014 г. Вече втора година те се прилагат успешно чрез информационната система на прокуратурата, която осигурява извеждане на данните в реално време и позволява тяхната проверка и надеждност. Извеждат се и данни за натовареността с административно-ръководна дейност на административните ръководители, техните заместници и завеждащите отдели.

Натовареността на прокурорите и следователите са отчита посредством предвидената в Правилата тежест за актове и действия, определени въз основа на обичайно необходимото време за тяхното постановяване/извършване. Отчита се и тежестта на краен прокурорски акт, когато тя е 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 въз основа на реално отработените дни от тях.

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 за организация на информационната дейност на прокуратурата, утвърдено със заповед на главния прокурор през 2014 г. (Указанието), относно средния общ обем на дейността на прокуратурите и по някои отделни показатели – брой наблюдавани и решени преписки и досъдебни производства и др.⁵⁵ Тези данни са взети предвид в доклада при извеждането на изводи за натовареността.

Отчита се и съотношението на броя актове по правоприлагане към един брой акт по администриране по нива прокуратури. Изследването на тази зависимост има важно значение за анализа на съотношението – ефективност/ресурс.

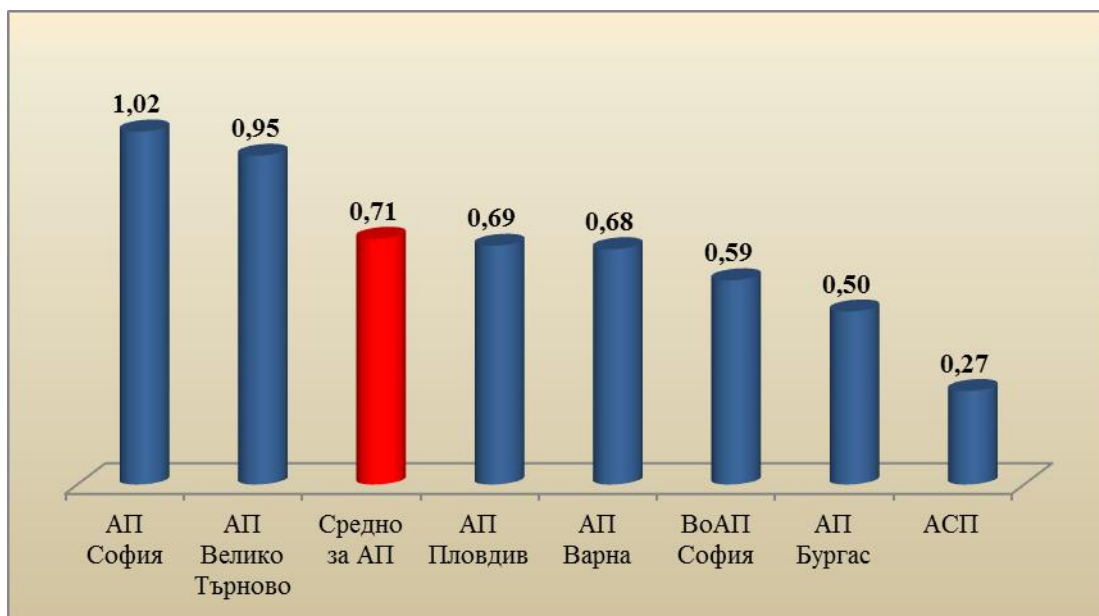
Натовареност на прокурорите и на прокуратурите

Подреждането на прокуратурите по натовареност е в низходящ ред по среднодневна натовареност на един прокурор, измерена според реално отработените дни от прокурорите в съответната прокуратура.

Определената в Правилата норма за натовареност на един прокурор за един работен ден е 2 акта/действия с тежест единица.

⁵⁴ До началото на 2016 г.. при отчитане натовареността на следствените отдели, вкл. в НСлС, са използвани данни, предоставени от отделите, поради това, че следствените отдели не са ползвали деловодната система на прокуратурата. С въведената от началото на 2016 г. такава възможност, данните за натовареността на следователите, респ. на следствените отдели, вече се извеждат изцяло от УИС и подлежат на проверка.

⁵⁵ В Правилата на ВСС като показатели за натовареност се отчитат само изрично посочените в него актове и действия, без да се вземат предвид броя на делата и преписките. Данните за тях се извеждат от статистическите форми, съгласно Указанието за организация на информационната дейност на ПРБ.



Фиг. 46. Среднодневна натовареност на един прокурор в апелативните прокуратури

Средната дневна натовареност на един прокурор в **апелативните прокуратури** е 0,71, и е по-висока в сравнение с 2015 г., когато е била 0,66.

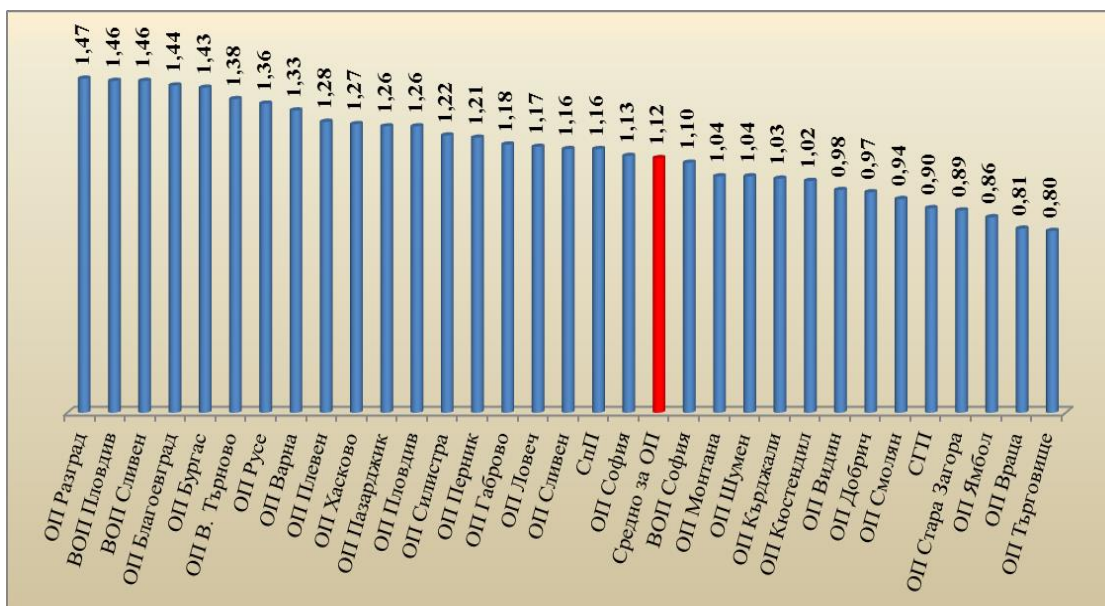
С най-висока натовареност е АП София – 1,02. Следва я АП В.Търново – с 0,95. С най-ниска прокурорска натовареност, както и в предходната 2015 г. е АСП – 0,27, което е обусловено от специфичната ѝ, законово ограничена компетентност и само една първоинстанционна прокуратура в нейния район. Апелативните прокуратури Пловдив и Варна 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 ѝ район (с 8 окръжни прокуратури) и с намаления брой реално работили прокурори (22,6 при утвърден щат 26). Останалите апелативни прокуратури, с изключение на АСП (11,8 заети, при утвърден щат 16) са работили при почти попълнен щат – В.Търново (8,4 от 9); Пловдив (14 от 15); Бургас (10 от 11) и ВоАП (8 от 8).

При апелативните прокуратури съотношението между среднодневната натовареност на един прокурор в най-натоварената и най-слабо натоварената прокуратури е приблизително 3,7:1. За сравнение, това съотношение през 2015 г. е било 5,6:1, тъй като натовареността на най-ниско натоварената АСП е била по-ниска (0,18) при почти същата натовареност на най-натоварената АП София (1,01).

Средната дневна натовареност в **окръжните прокуратури** е 1,12, като също се е повишила в сравнение с 2015 г., когато е била 1,03.

При окръжните прокуратури най-натоварена е ОП Разград, с натовареност 1,47. За сравнение, през предходната 2015 г. най-натоварената окръжна прокуратура е била ВОП София (2,56), която през 2016 г. е под средната натовареност за страната – с 1,10. Другите две военноокръжни прокуратури обаче – ВОП Пловдив и ВОП Сливен, заемат съответно второ и трето място по натовареност (и двете с 1,46). Специализираната прокуратура е с малко над средната натовареност за страната (1,16).



Фиг. 47. Среднодневна натовареност на един прокурор в окръжните прокуратури

С натовареност над средната за ОП (1,12 акта и действия с тежест единица) са 19 окръжни прокуратури. Сред първите по натовареност окръжни прокуратури няма такава, която да се откроява значително по натовареност от останалите.

Най-голямата окръжна прокуратура – СГП, както и през предходната година, е под среднодневната натовареност за окръжните прокуратури – 0,90 (СГП е с натовареност 0,88 през 2015 г.).

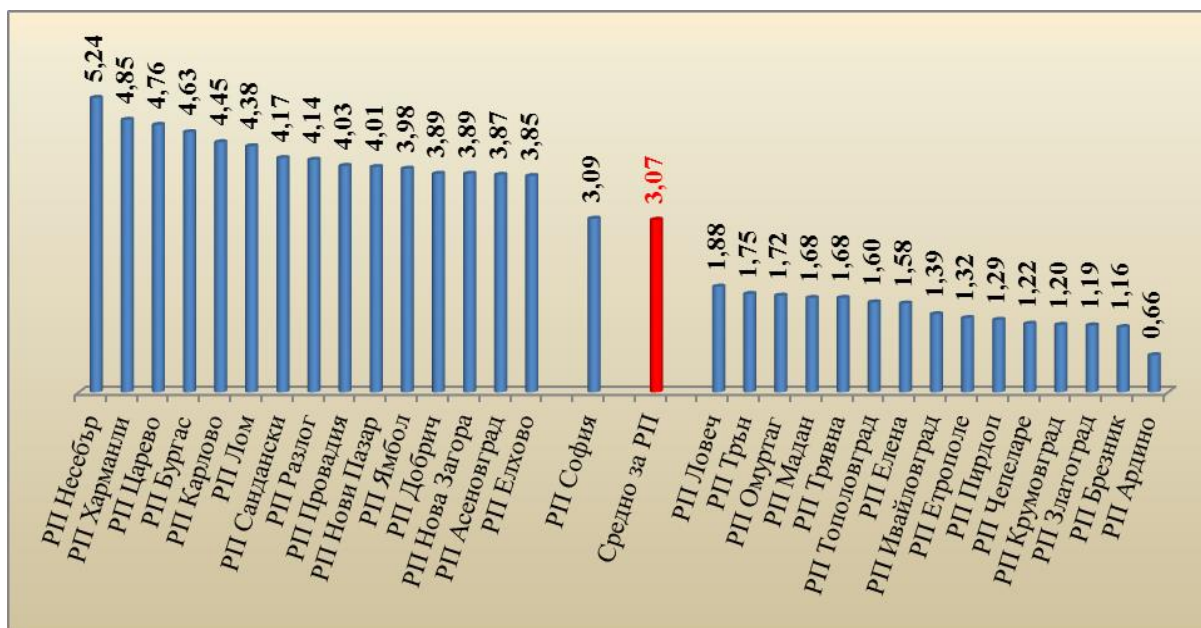
При анализ на натовареността по Правилата на ВСС, съпоставен с данните за обема прокурорска дейност по брой наблюдавани дела, е видно, че СГП е с около средния за ОП брой наблюдавани дела от един прокурор⁵⁶ (41,4, при средно за ОП – 41,3). За разлика от СГП, следващите я четири окръжни прокуратури с най-ниска натовареност са и най-малко натоварените по брой наблюдавани дела от един прокурор. ОП Бургас, която е на първо място по среден брой наблюдавани дела от един прокурор, е на пето място по натовареност, определена въз основа на Правилата. Девет от окръжните прокуратури (ВОП Пловдив, ВОП Сливен и окръжните: В. Търново, Плевен, Силистра, Перник, Габрово, Ловеч и СП), които са с над средната натовареност по Правилата, имат обем под средния за страната, съобразно средния брой на наблюдаваните дела от един прокурор.

Очевидно е, че по-големият брой наблюдавани дела невинаги води до по-голяма натовареност, поради това, че Правилата отчитат реално изготвените 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 утежняващ коефициент на крайния акт за решаването му), броят и видът на постановените по делото актове и извършените действия от прокурора, които имат различна времева тежест, съобразно Правилата.

При окръжните прокуратури съотношението между среднодневната натовареност на един прокурор в най-натоварената и най-слабо натоварената прокуратури е приблизително 1,8:1 при 4,5:1 за 2015 г. Големият спад в съотношението спрямо 2015 г. се дължи на факта, че през 2015 г. най-натоварената ОП е с натовареност 2,56, а през 2016 г. тя е със значително по-ниска натовареност – 1,47. През 2015 г. най-малко натоварената окръжна прокуратура е с натовареност 0,57, която през 2016 г. се е повишила – 0,80.

⁵⁶ Виж графиката на фигура 47.

Средната дневна натовареност в **районните прокуратури** е 3,07, като също е нараснала в сравнение с 2015 г., когато е била 2,81. От районните прокуратури, 93 (от общо 113 РП) са с по-висока натовареност от дневната норма по Правилата (2).



Фиг. 48. Среднодневна натовареност на един прокурор в районните прокуратури⁵⁷

Най-натоварени са районните прокуратури: Несебър, Харманли, Царево и Бургас – с натовареност около и над 5. В тези четири прокуратури натовареността надвишава почти два и половина пъти дневната норма за натовареност. Две от тях: РП Несебър и РП Царево са много натоварени и по среден брой наблюдавани дела от един прокурор (съответно на второ и трето място)⁵⁸.

Най-голямата по щат районна прокуратура – СРП, е със среднодневна натовареност на прокурор също над нормата и около средната натовареност за РП – 3,09 (2,85 за 2015 г.) при средно за РП от 3,07. СРП е с над средния за страната брой наблюдавани дела от един прокурор (273,4, при средно за РП – 258,4). Други натоварени според Правилата районни прокуратури (Харманли, Бургас, Лом, Сандански, Разлог и Нова Загора) не са сред първите петнадесет районни прокуратури с най-голям брой наблюдавани дела от прокурор.

Най-слабо натоварените районни прокуратури (с под 1,2) са Ардино, Брезник, Златоград, Крумовград и Чепеларе. Те са и сред тези с най-малък среден брой наблюдавани дела от един прокурор. За разлика от тях обаче, слабо натоварени според Правилата на ВСС прокуратури – Пирдоп, Тополовград и Ловеч, не са сред петнайсетте районни прокуратури с най-малък брой наблюдавани дела от един прокурор.

Съотношението натовареност/брой наблюдавани дела е показател, който цели да преодолее механичната съпоставка между тях и да отчете активността на прокурора, тежестта на актовете и действията му, както и правната и фактическа сложност на преписките и делата.

При районните прокуратури съотношението между среднодневната натовареност на един прокурор в най-натоварената и най-слабо натоварената прокуратури е приблизително 7,9:1 при 7,3:1 за 2015 г.

За прокуратурите в страната **съотношението на броя актове/действия по правоприлагане, към един брой акт по администриране** е 20 (колкото е бил и през

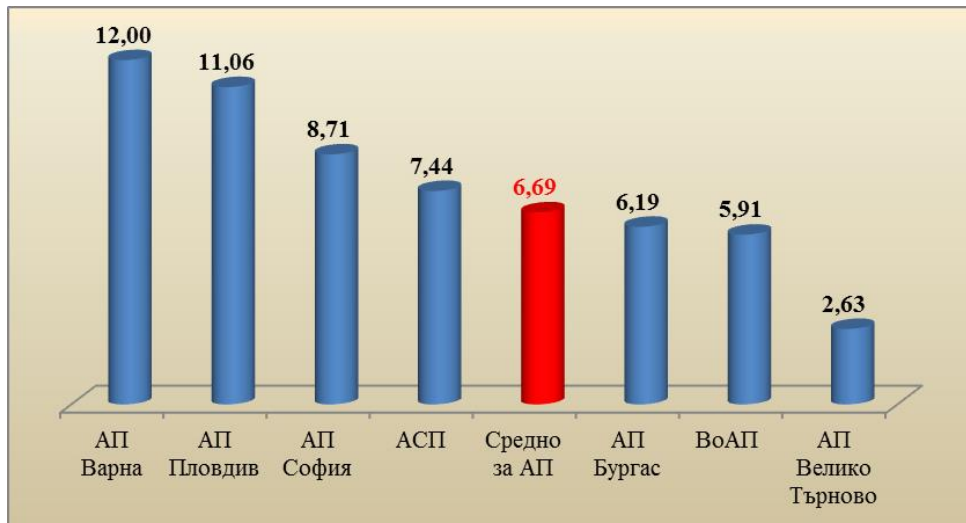
⁵⁷ Представят се данни само за петнайсетте районни прокуратури с най-висока и най-ниска натовареност.

⁵⁸ Виж графиката на фигура 48.

2015 г.), а по нива, както следва: в апелативните прокуратури – 6,69 (4,91); в окръжните прокуратури – 11,54 (11,69) и в районните прокуратури – 24,90 (25,53).

Изследването на тази зависимост е от значение при анализа на съотношението ефективност/ресурс.

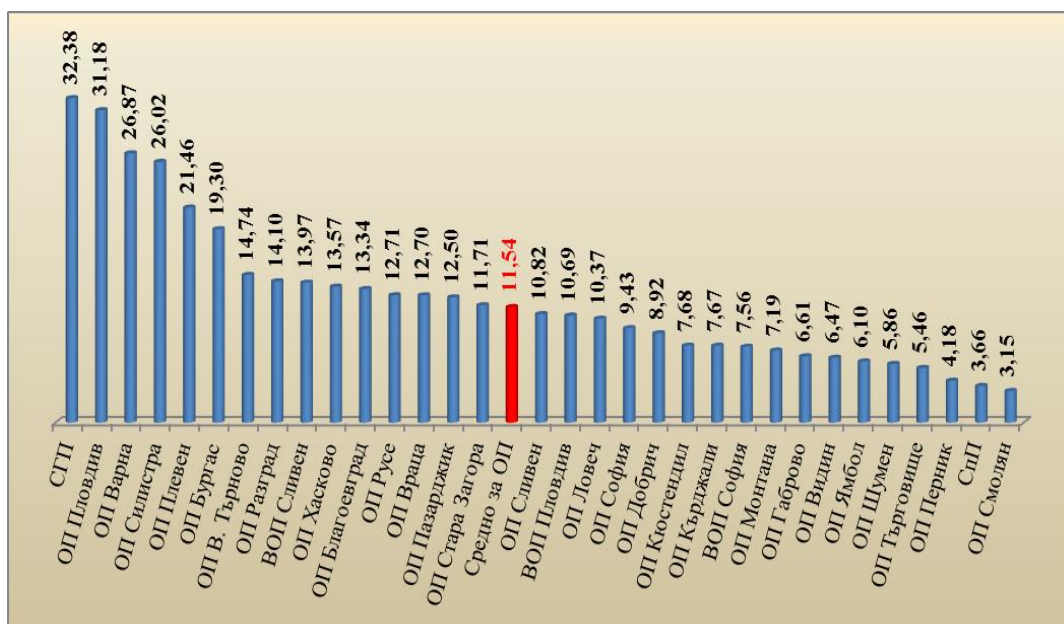
За **апелативните прокуратури** се отчитат следните данни:



Фиг.49. Съотношение на броя актове/действия по правоприлагане към един брой акт/действие по администриране за апелативните прокуратури

При наблюдение на съотношението на дейност по администриране/прокурорска дейност се установява, че ако в АП Варна съотношението е 1 акт/действие по администриране към 12,00 прокурорски акта/действия, то в АП В. Търново това съотношение е 1 към 2,63. Данните сочат, че със значително по-малък административен ресурс в апелативните прокуратури Варна, Пловдив и София се осигурява по-голям обем прокурорска дейност.

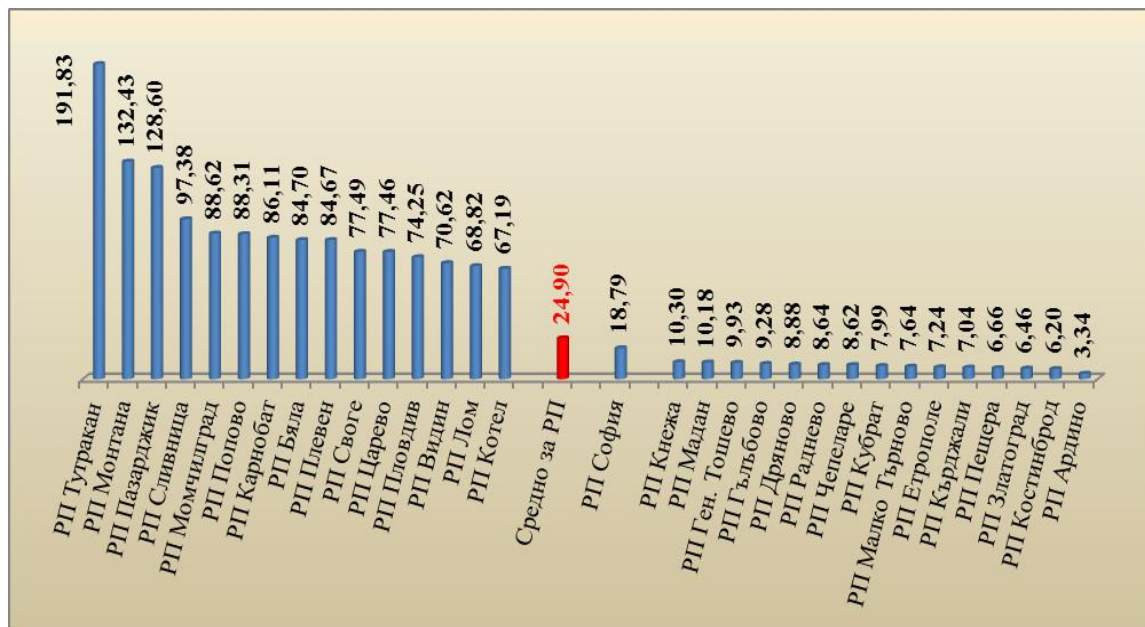
За **окръжните прокуратури** се отчитат следните данни:



Фиг. 50. Съотношение на броя актове/действия по правоприлагане към един брой акт/действие по администриране за окръжните прокуратури

Анализирайки съотношението на дейност по администриране/прокурорска дейност се установява, че ако в СГП съотношението е 1 акт/действие по администриране към 32,38 прокурорски акта/действия по правоприлагане, то в СП това съотношение е 1 към 3,66, а в ОП Смолян – 1 към 3,15. По този показател първите три места се заемат от най-големите по щат окръжни прокуратури в страната – СГП, Пловдив и Варна, в които с по-малък административен ресурс е осигурен по-голям обем прокурорска дейност.

За районните прокуратури се отчитат следните данни:



Фиг. 51. Съотношение на броя актове/действия по правоприлагане към един брой акт/действие по администриране за районните прокуратури

Данните за районните прокуратури сочат разнообразие в процесите на организация – от прокуратури, в които средно 1 акт/действие по администриране обезпечава постановяването на около 4 прокурорски акта/действия, до такива, в които средно 1 акт/действие по администриране обезпечава постановяването/извършването на над 100 прокурорски акта/действия.

Открояват се данните на РП Тутракан, където за цялата 2016 г. са отчетени само 5,7 акта/действия по администриране, при което съотношението с постановените/извършени прокурорски актове/действия е 1:191,83. За РП Монтана това съотношение е 1:132,43, а за РП Пазарджик – 1:128,6.

Данните за вложен значителен ресурс по администриране за обезпечаването на малък обем прокурорски актове сочат завишена активност по администриране в някои прокуратури. Резонно възникват и въпросите, дали се осъществяват в пълнота задълженията на администриращите за организацията на работа в съответния орган и дали данните за постановените актове по администриране се въвеждат и отчитат правилно в информационната система.

Предвид констатираните в предходната 2015 г. несъответни на Правилата подходи при отразяване в системата на прокурорската дейност и дейността по администриране в част от териториалните прокуратури, от ръководството на ПРБ се предприемат мерки за преустановяване на неправилното приложение, чрез извършване на контролни проверки на въведените в информационната система данни за прокурорската и административно-ръководната дейност в прокуратурите. Такава контролна проверка е извършена от ВКП и през м. декември 2016 г. Въз основа на резултатите от нея, от ръководството на

прокуратурата е указано извършване на корекция на неправилните записи и уеднаквяване на практиките, с цел придобиване на данни с нужната надеждност. Тези контролни проверки ще продължат и занапред.

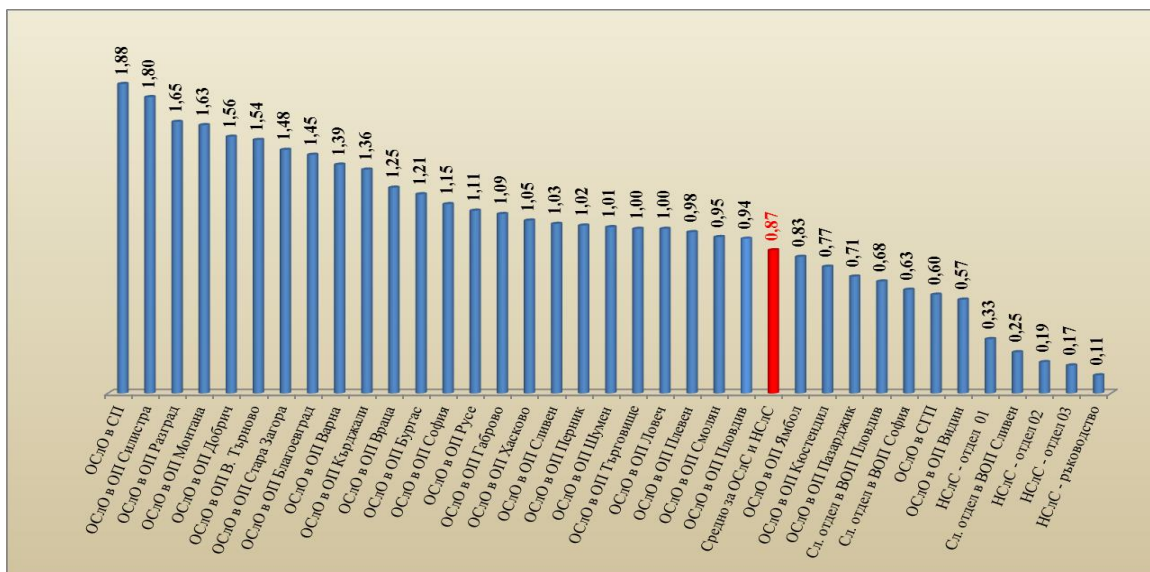
Конкретни данни за натовареността по административно-ръководната дейност на прокуратурите по нива може да се видят в Приложение № 14.1.

Натовареност на следователите и следствените отдели

Определената в Правилата норма за натовареност на един следовател за един работен ден е 2,8 акта/действия с тежест (1).

Средната натовареност, измерена по Правилата за следовател в следствен отдел е 0,87, която е три пъти по-малка от нормата. За сравнение през 2015 г. тя е била по-висока – 1,23.

С най-голяма натовареност – под определената норма, но повече от два пъти над средната за следствените отдели, е следственият отдел в СпП – с 1,88.



Фиг. 52. Среднодневна натовареност на един следовател в ОСЛС и НСЛС

Среднодневна натовареност над 1,5 акта/действия с тежест (1) отчитат шест следствени отдела: в СпП – 1,88 (2,46 през 2015 г.), ОП Силистра – 1,80 (2,47), ОП Разград – 1,65 (1,83), ОП Монтана – 1,63 (1,94), ОП Добрич – 1,56 (1,53) и ОП В. Търново – 1,54 (2,20). Всички те са били сред най-натоварените и през 2015 г.

Очевиден е спадът в натовареността през 2016 г. спрямо предходната година в по-голямата част от следствените отдели.

Ръст в натовареността отчитат следствените отдели в: СГП – 0,60 (при 0,45 за 2015 г.); Ловеч – 1,00 (0,77); Перник – 1,02 (0,72); Хасково – 1,05 (0,96); Габрово – 1,09 (0,94); Враца – 1,25 (1,09), в ОП София – 1,15 (0,93) и др. Запазено спрямо 2015 г. е нивото на натовареността в следствения отдел Шумен – 1,01 и през двете години.

Най-ниска натовареност (под 0,5) отчитат следствените отдели в НСЛС и следствения отдел във ВОП Сливен. Под средната за страната натовареност имат и следствените отдели в СГП и окръжните прокуратури: Видин, ВОП София, ВОП Пловдив, Пазарджик, Кюстендил, Ямбол. По-ниската натовареност на следователите в НСЛС и във военноокръжните прокуратури се дължи на ограничената им по закон специфична компетентност.

При следствените отдели съотношението между среднодневната натовареност на един следовател в най-натоварения и най-слабо натоварения отдел⁵⁹ е приблизително 11:1 при 7,3:1 за 2015 г., като това съотношение е нараснало спрямо предходната година.

⁵⁹ Не е взета предвид следователската натовареност на ръководството на НСЛС.

Очевидна е голямата диспропорция в натовареността между най-натоварените и най-малко натоварените следствени отдели, изчислена според критериите и показателите от Правилата за натовареността, приети от ВСС.

Най-натовареният следствен отдел (в СП) е сред малко натоварените отдели по среден брой възложени дела (без следствените поръчки) на един следовател, докато следващите го по натовареност три отдела – Силистра, Разград и Монтана, са сред най-натоварените по този показател. По-високата натовареност на следствения отдел в СП се дължи преди всичко на по-голямата правна и фактическа сложност на разследваните от отдела дела и на по-големия брой актове и следствени действия по тях. Не много натоварените отдели Кюстендил и Ямбол обаче са с над средния за страната брой на възложени дела на един следовател. Очевидно е, че и при следствените отдели, както при прокуратурите, натовареността освен от броя на разследваните дела, се влияе значително и от вида и характера на извършената дейност, с оглед на правната и фактическа сложност на делата и вложения времеви ресурс за извършване на действията по разследването.

Данните за натовареността за пореден отчетен период сочат, че капацитетът на следствените органи продължава да не се използва ефективно. Въпреки значително увеличения брой възложени дела по чл. 194, ал. 1, т. 4 НПК от окръжните прокурори – 2178 (1 732; 1 791), натовареността на следователите не само остава ниска, но е намаляла значително спрямо предходната 2015 г. Възложените от окръжния прокурор дела на осн. чл. 194, ал.1, т.4 НПК са значително повече от тези, възложени по общия ред съобразно специфичната компетентност на следователите – 1 418.

В заключение, може да се направят следните **изводи**.

✓ За поредна година се констатира съществена диспропорция в натовареността на отделните прокуратури по нива и на следствените отдели. При част от тях това се дължи и на по-малкия брой реално работили през 2016 г. прокурори и следователи спрямо утвърдения щат. Тази констатация се наблюдава отдавна, но сега за втора година по ред сравнението се прави на база Правилата, приети от ВСС, които остойностяват отделни действия и актове.

✓ При АП и ОП спрямо 2015 г. намалява съотношението между натовареността на най-натоварената спрямо най-малко натоварената прокуратура. При районните прокуратури обаче това съотношение се е повишило спрямо 2015 г., независимо от оптимизирането през годината на щатната численост в районните прокуратури, чрез закриване на щатове за магистрати в по-малко натоварените и разкриване на такива в по-натоварените прокуратури. Това потвърждава необходимостта от преразглеждане на съществуващата прокурорска карта.

✓ Налице е увеличаване на натовареността за всички нива прокуратури, спрямо 2015 г. Този факт, съпоставен с по-малкия брой наблюдавани и новообразувани преписки и дела през отчетния период, може да се обясни с усложняване на тяхната правна и фактическа сложност, както и с повишаване на броя и тежестта на постановените актове и извършените действия на прокуратурите по преписките и делата.

✓ Констатиран е значителен спад в натовареността на следователите в следствените отдели спрямо предходната 2015 г. Среднодневната натовареност на един следовател е намаляла почти двойно спрямо 2015 г., въпреки законовата възможност по чл. 194, ал.1, т.4 НПК за възлагане на дела на следователи от окръжните прокурори. Очевидно и разширяването през 2015 г. (ДВ, бр. 42/2015 г.) на компетентността на следователите по чл. 194, ал.1 и ал. 2 (нова) НПК също не е довело до увеличаване на натовареността им, а напротив, тя е спаднала значително спрямо 2015 г.

✓ Затвърждава се изводът, че натовареността на първоинстанционните прокуратури не се обуславя единствено от по-големия брой наблюдавани преписки и 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 наблюдаваните преписки и дела от прокурора или възложените такива на следователите, върху натовареността се отразяват и тяхната сложност и конкретният обем осъществена дейност от магистрата, приравнена към съответния времеви коефициент, предвиден в Правилата на ВСС за натовареността.

✓ Измерването на натовареността на прокуратурите и прокурорите продължава да е с нужното ниво достоверност, предвид събирането и извеждането на данните изцяло от УИС, с което те са реално изброими и проверими. Такива проверки се правят периодично. 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.

✓ За втора поредна година се потвърждава мнението, че измерването на натовареността на прокуратурите и индивидуалната натовареност на прокурорите, респ. следствените отдели и следователи, определена съгласно приетите от ВСС Правила, дава детайлен поглед върху реално извършената дейност от всеки прокурор/следовател и всяка прокуратура/следствен отдел. Механизмът на отчитане позволява достатъчно обективни изводи, тъй като освен броя на изготвените актове и извършени действия, се отчита и степента на тяхната тежест, която освен че влияе върху реалната натовареност, оказва влияние и върху субективното усещане за натовареност на прокурорите и следователите.

РАЗДЕЛ ТРЕТИ

ДЕЙНОСТ НА ВЪРХОВНАТА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА

ОБОБЩЕНИ ДАННИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА ВЪРХОВНАТА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА (ВКП)

През 2016 г. прокурорите от ВКП са работили общо по 23 240 (28 980; 30 799) преписки, от които 13 521 (16 908; 18 231) новообразувани, 861 (911; 1 742) неприключени от предходен период, а 8 853 (11 143; 10 793) са решени, като по тях са постъпили нови материали през отчетния период.

Решените преписки са 22 832 (28 498; 30 317), от които 1 070 (1 292; 1 332) инстанционни. Общо 22 633 (28 294; 30 230) преписки са решени в срок до 1 месец и 199 (204; 87) над 1 месец.

На специален надзор са взети общо 127 (123; 132) досъдебни производства.

Прокурорите от отдел 03 „Съдебен“ във ВКП са участвали в съдебни заседания по 1 179 (1 676; 1 780) дела.

СЪДЕБЕН НАДЗОР

Дейността се осъществява от прокурорите от отдел 03 „Съдебен“ в три направления:

Наказателно-съдебен надзор⁶⁰

Сектор „Наказателно-съдебен надзор“ в отдела е работил по 1 910 (2 325; 2 796) преписки, от които 1 181 (1 238) новообразувани. Решени са 1856 преписки при много добра срочност – 66,4% от тях в тридневен срок, 33,5% в едномесечен и 0,1% над един месец.

Прокурорите са участвали в 194 (185; 181) открити съдебни заседания на ВКС по наказателни дела⁶¹. Разгледани с участието на прокурор са 1 087 (1 581; 1 723) наказателни дела⁶². В 3-дневния законов срок са представени 423 (429; 489) писмени становища за закрити заседания на ВКС.

През годината прокурорите са се произнесли по 423 (432; 494) преписки относно основания за намеса на главния прокурор по реда на Глава тридесет и трета НПК и във връзка с инстанционен контрол по актове на окръжни и апелативни прокурори по реда на Глава тридесет и трета и Глава двадесет и осма НПК.

В апелативните съдилища и във ВКС, на основание чл. 422, ал. 1, т. 4–6 НПК от главния прокурор са внесени 98 (113; 94) искания за възобновяване на наказателни дела. От тях уважени са – 65, неуважени – 7, неразгледани са 26.

По сигнали и молби са изготвени общо 116 проекта на искания за възобновяване. Внесените искания за възобновяване на наказателни дела по сигнали на прокуратурите от страната са 102 (98; 86).

Най-често констатираните нарушения по чл. 348, ал. 1, т. 1–3 НПК са по:

✓ чл. 348, ал. 1, т. 1 НПК – *нарушения на материалния закон (с най-голям дял – 73,5%), свързани с неправилно приложение на чл. 55 НК, чл. 66 НК, с неприлагане на*

⁶⁰ 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 искане за 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.

⁶¹ Производства по Глава двадесет и трета и Глава тридесет и трета от НПК.

⁶² Прямо 2015 г., е налице намаление с 31,2% (494 дела), което се дължи на изменението на чл. 424, ал. 1 НПК (ДВ, бр. 42/09.06.2015 г.), съгласно което исканията за възобновяване се разглеждат от съответния апелативен съд, когато съдебният акт по чл. 419 НПК е постановен от районен или окръжен съд.

чл. 78а НК; налагане на наказание по чл. 343г НК на неправопособни водачи, неналагане на кумулативно предвидено наказание глоба; нарушения на закона при определяне на пробационните мерки (вид и продължителност), неправилна квалификация на деянието – неправилно приложение на „маловажен случай“, неприлагане на чл. 218б НК, нарушения на чл. 58а НК;

✓ по чл. 348, ал. 1, т. 2 НПК – *съществени процесуални нарушения (23,5% от общия брой)*, които се отнасят до процесуалната дейност на съдилищата по установяване, проверка и оценка на релевантните факти, обусловили формиране на неправилни фактически и правни изводи; неправилна преценка относно основания за приложението на чл. 369, ал. 4 НПК; освобождаване от наказателна отговорност по чл. 78а НК на подсъдимите със споразумение;

✓ по чл. 348, ал. 1, т. 3 НПК – *явна несправедливост на наложеното наказание (2% от общия брой)*, като това нарушение е мотивирано в част от исканията и заедно с нарушенията по чл. 348, ал. 1, т. 1 и/или т. 2 НПК.

Общо 6 влезли в сила осъдителни решения на ЕСПЧ са били предмет на проучване, с оглед преценка на предпоставките за намеса на главния прокурор по реда на Глава тридесет и трета от НПК. По четири от тях във ВКС са внесени искания за възобновяване, а в два случая е постановен отказ да се иска възобновяване.

По отношение на постановените от ВКС решения, с които делото се връща на прокурора (на досъдебното производство), по реда на чл. 425, ал. 1, т. 1 НПК, за отчетния период са върнати 9 дела, образувани по молби на задочно осъдени лица. По всички тях досъдебното производство е било проведено в отсъствие на обвиняемия, поради което молбите, са уважени и делата са върнати за ново разглеждане от стадия на досъдебното производство.

През 2016 г. е изготвено 1 искане от главния прокурор за приемане на тълкувателно решение от ОСНК на ВКС⁶³, по което е образувано ТД № 2/2016 г. и е постановено решение.

Гражданско-съдебен надзор

Наблюдавани са 3 013 (3 548; 3 265) преписки, от които 998 новообразувани.

Решени са 2 953 преписки и е запазена тенденцията за произнасяне в кратки срокове: 2 912 (98,6%) са решени в тридневен срок, а останалите до 1 месец.

Прокурорите са участвали в 92 (95; 57) дела, разгледани в 57 (68; 45) съдебни заседания на гражданската и търговската колегия на ВКС, като най-много са участията по дела, с предмет искове срещу ПРБ на основание чл. 2 и чл. 26 ЗОДОВ.

През 2016 г. са постъпили 489 (401; 360) искания за изплащане на обезщетения на основание влезли в сила съдебни решения по ЗОДОВ, като по всяко е изготвяно мотивирано становище. В случаи на поискано изпълнение преди спорът да е бил разрешен с влязло в сила съдебно решение, прокурорите са атакували разпореденията с частни жалби.

През отчетната 2016 г. прокурорите от сектора са се произнесли по 6 (8; 18) жалби на граждани по гражданскоправни въпроси.

Изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки

През 2016 г. прокурорите в сектор „Изпълнение на наказанията и други мерки за процесуална принуда“ (НИНДПМ) в отдел „Съдебен“ във ВКП са разгледали 1 836 (1 902; 2 025) преписки, по които има 2994 произнасяния. От тях новообразувани са 862 (874; 1 058) преписки. Решени са общо 1 741 преписки.

От общо разгледаните 1836 преписки през 2016 г., в тридневен срок са решени 1 686, в срок до 1 месец – 55 преписки. Няма нерешени преписки в срок над 1 месец и над 6 месеца.

⁶³ Искане № I-570/18.04.2016 г. на ГП до ОСНК на ВКС по въпроси за пътнотранспортните произшествия.

През 2016 г. прокурорите от сектор НИНДПМ са се произнесли по 60 преписки, отнасящи се до определяне на общо наказание по реда на чл. 306 НПК. По постъпилите 35 сигнала за неоснователно задържане на лица, след срока на наложеното им наказание лишаване от свобода, са назначени проверки, при които е констатирано, че неоснователно са задържани 22 лица. В сектора е въведен регистър на неоснователно задържаните лица, който поддържа актуална информация.

Издадени са постановления по 32 обжалвани прокурорски акта на апелативните прокуратури. По реда на инстанционния контрол са потвърдени 28 постановления, а 4 са отменени.

Приведени в изпълнение са 8 Указа на Вицепрезидента на Република България за помилване на 8 лица лишени от свобода. Разгледани са 270 молби, жалби и заявления от лишени от свобода. Извършен е контрол и проверка на 30 предложения за условно предсрочно освобождаване, 400 постановления за прекъсване на наказанието пробация и лишаване от свобода, 13 постановления за отлагане изпълнението на наказанието, 9 постановления за прекратяване на изпълнителни преписки, 2 постановления за зачитане на предварително задържане. Разгледани са 2 преписки по чл. 155 и сл. от Закона за здравето, 400 доклада за възникнали инциденти в затворите и следствените арести, употреба на физическа сила и помощни средства от страна на надзорно-охранителния състав, опити за самонараняване и самоубийства.

През 2016 г. в сектора са постъпили общо 59 съдебни решения, приведени в изпълнение са 28 съдебни решения. Постъпили са и 130 сигнала с искане за възобновяване на наказателни дела, като за разглеждане във ВКС и в апелативните съдилища са внесени 47 (35 са уважени, 1 не е уважено, 2 са оставени без разглеждане, 6 са обявени за решаване и 3 са прекратени поради липса на актуален адрес за призоваване⁶⁴).

През годината са възложени⁶⁵ и извършени проверки⁶⁶ (внезапни и тематични) в затворите и затворническите общежития в София и областите Бургас, Пазарджик, Плевен, Пловдив, Сливен, Стара Загора, Монтана, Враца, Ловеч. Извършена е и проверка⁶⁷ на дейността на РП – Ямбол в частта по привеждане в изпълнение на влезлите в сила съдебни актове.

Приоритет е подобряване на дейността и контрола във връзка със срочното привеждане в изпълнение на влезлите в сила присъди. Периодично⁶⁸ – на всеки 3 месеца, всяка първоинстанционна прокуратура извършва проверки и изисква писмени данни за резултата от издирването, проведените издирвателни мероприятия и набелязаните мерки от органите на МВР по установяване на осъдените, които се укриват и поради това не са задържани и преведени в затвора за изтърпяване на наложеното им наказание.

Международна правна помощ и сътрудничество

Тази дейност се осъществява от отдел 04 „Международен“ във ВКП по направленията международна правна помощ, екстрадиции, европейски заповеди за арест,

⁶⁴ От внесените искания за възобновяване в 28 от тях са посочени основания за съществени нарушения по чл. 348, ал. 1, т. 1 НПК, свързани с неправилното приложение на чл. 23, чл. 25, чл. 59, чл. 68, чл. 70, ал. 7 и чл. 82 НК, както и чл. 59 и 60 ЗИНЗС. В 19 от исканията са констатирани едновременно допуснати нарушения по чл. 348, ал. 1, т. 1 и т. 2 НПК – съществено нарушение на процесуалните правила, изразяващо се в нарушение по чл. 14 НПК – неизвършване на пълно и цялостно групиране на наложените наказания, независимо че всички осъждания са били известни на съда, и нарушение на материалния закон – чл. 25, вр. с чл. 23 НК.

⁶⁵ Заповед № РД-04-192/25.04.2016 г. на главния прокурор.

⁶⁶ Предмет на внезапна проверка е спазването на режима на разрешените за притежаване и ползване вещи от лишени от свобода. Тематичната проверка обхваща дейността на администрацията на затворите относно еднаквото и точно прилагане на закона (чл. 98–99 ЗИНЗС). Предмет на проверка е и организацията на охраната на затворите и затворническите общежития към тях, осъществявана от надзорно-охранителния състав, изправността на техническите средства за охрана и др.

⁶⁷ Проверката е част от извършена комплексна ревизия за дейността на РП – Ямбол, съобразена по обхват с утвърден със Заповед № РД-04-355/21.10.2016 г. на главния прокурор план.

⁶⁸ В изпълнение на т. 21 т. 1 от Указание за дейността на прокуратурата по надзора върху изпълнение на наказанията и други принудителни мерки, въведено със Заповед № 5306/24.11.14 г. на главния прокурор.

трансфери на производства по наказателни дела и информационен обмен, трансфери на осъдени лица. Прокурорите осъществяват функционалните си задължения по всички ресори и аспекти на международното сътрудничество, както и поддържат взаимодействие с органи и институции по линия на международното правно сътрудничество, по линия на обмяната на опит, вкл. и на Европейската мрежа за съдебно обучение (EJTN).

Отделът е работил по 5 208 преписки (новообразувани 2 857). Общият брой произнасяния по решени преписки е 6 677 при много добра срочност на решаване: до 7 дни – 5 098, до 1 месец – 105.

1. *По направлението международна правна помощ* прокурорите са работили общо по 790 (1 114; 1 071) молби за правна помощ. Намалението се дължи на засиленото използване от инстанционните прокурори на възможностите, които Конвенцията от 29.05.2000 г. дава за пряк контакт между териториално компетентните съдебни органи за искане/изпращане и изпълнение на молби за правна помощ в държавите – членки на ЕС. От тях 303 са изходящи молби (от Р България към други държави: от тях – 301 за страни извън ЕС) и 487 са входящи молби (от чужбина за Р България: от страни членки на ЕС – 249; от страни извън ЕС – 238).

През отчетния период са сключени и споразумения за създаване на 4 съвместни екипа за разследване (СЕР), 1 анекс за продължаване срока на действащ СЕР, а един СЕР е приключил дейността си.

2. *По направлението трансфер на производства по наказателни дела* прокурорите са работили по 45 преписки с предмет входящи трансфери на производства, от тях 35 от страни – членки на ЕС, и 10 от страни извън ЕС. Решени са и 5 случая на трансфери на производства от България към други страни – 4 до страни на ЕС и 1 за страна извън ЕС.

Новообразуваните преписки за международно издирване през отчетната година са 21 (за 2015 г. – 27).

Производства за трансфер на осъдени лица са 90, като са осъществени 59 (66; 67). Значително е увеличението на броя на образуваните производства по искане на български граждани, които изтърпяват наказание „лишаване от свобода“ в затворите на държавите – членки на ЕС.

3. *По направление екстрадиция и европейска заповед за арест* е налице възходяща тенденция при изпълнение на ЕЗА – общо 507 (454; 421), от които 286 по издадени ЕЗА в България и 221 издадени ЕЗА в други европейски държави. Предадените по ЕЗА лица са общо 321 (182; 310). Екстрадиционните производства са 48 (31; 29).

4. *Експертни становища, обучение и методическа помощ.* Това е важна и специфична част от работата на отдела.

Освен в работни групи, прокурорите са изготвили 18 проекта на становища по международни договори и други нормативни актове; 11 проекта на междуведомствени актове; 17 проекта на заповеди, указания, разпореждания и др. по ръководно-организационна дейност.

Оказва се ежедневна експертна и методическа помощ на прокурори, следователи и полицаи от цялата страна. Добре функционира вътрешната прокурорска мрежа, създадена със заповед на главния прокурор по линия на международното сътрудничество по наказателни дела. През 2016 г. е проведено регулярното обучение на специализираните прокурори от мрежата, в съответствие със сключеното през 2016 г. споразумение между Националната съдебна мрежа за международно сътрудничество по наказателни дела в РБ и Националната прокурорска мрежа за международно правно сътрудничество в РБ при ПРБ.

Наред с това, прокурорите изпълняват функции и като представители на страната в различни европейски и регионални структури, в качеството им на контактни точки по линия на Европейската съдебна мрежа, Съвместните екипи за разследване, координатори по линия на тероризма в Евроджъст, Консултативната група на прокурорите от Югоизточна Европа, Европейската мрежа на служби за конфискация на имоти (ARO).

5. Проблеми и предизвикателства

✓ Констатира се увеличаване на отказите от изпълнение на ЕЗА, издадени от компетентните български органи, единствено и само заради лошите условия в българските затвори (въпреки направените подобрения в някои затвори и арестни служби). Изрично се отбелязва, че разрешаването на този проблем е от компетентност на други институции.

✓ Задълбочила се е тенденцията за увеличаване на случаите, в които предадените в изпълнение на ЕЗА български граждани не се връщат в Р България, въпреки поетите ангажименти от молещите държави. Това се дължи на нерешен законодателен проблем, който рефлектира върху процедурата по чл. 41, ал. 3 ЗЕЕЗА⁶⁹.

✓ И през тази година продължава тенденцията за условно предсрочно за освобождаване на осъдени лица, за които е в ход трансферна процедура, без прокуратурата да е предварително уведомена. Обичайно това се случва при трансферни производства от Белгия и Австрия и би следвало да се положат усилия и от страна на Министерството на правосъдието за решаване на проблемите в бъдеще.

✓ Различна е практиката на съдиите в СГС относно случаите на освобождаване от зала на задържаните лица и несвоевременното уведомяване на съответните органи за задържането им, и то при условие, че за лицата е допуснато от същия съдебен състав предаване. Има случаи, в които съдиите не изпращат копия от издадените от тях ЕЗА, което пречат работата по изготвяне на постановленията за приемане на лицата.

✓ Друг проблем, за който са отправяни многократно молби към съдилищата, е изпращането по пощата на решения за незабавна екстрадиция. Предаването, съгласно ЗЕЕЗА, следва да се осъществи в 10-дневен срок, но решението пристига твърде късно, за да може да се уговорят условията за предаването с молещата държава.

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, мира и човечеството, посегателства срещу финансовите интереси на ЕС, паричната, финансовата, данъчната и осигурителната системи, корупционни престъпления, трафик на хора, за престъпления, извършени от членове на Министерския съвет и лица с имунитет, както и дела, подсъдни на Специализирания наказателен съд.

През годината на прокурорите от този отдел са били възложени 3 158 (за 2015 г. – 3 254) преписки и дела, т.е. приблизително по 182 (за 2015 г. – 181) казуса на прокурор. Новообразуваните преписки са 1 246 – незначително завишен, в сравнение и с 2015 г. (1 205), респективно незначително намален, в сравнение с 2014 г. (1 309). За 25 дела, от наблюдаваните в отдела, е издадено разпореждане на главния прокурор за осъществяване на надзор от прокурор от отдел „Специализиран“⁷⁰ (при 17 за 2014 г. и 24 – за 2015 г.). От общия брой постановени решения по казуси – 3 151, в около две трети от случаите съответните актове са били изготвени в срок до 3 дни, в останалите – в срок до 1 месец.

При наблюдението на делата за престъпления, извършени от ОПГ, през изминалата година не са констатирани нововъзникнали или коренно различни явления в деянията. Този вид специфична „колективна“ престъпна дейност остава насочена против правата на личността, срещу определени сфери на функциониране на общественото устройство и управление.

⁶⁹ През 2016 г. ПРБ е изразила положително съгласувателно становище по предложения от Министерството на правосъдието Проект на Закон за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни актове за налагане на наказание лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, с който се транспонира Рамково решение 2008/909/ПВР⁶⁹ на Съвета от 27 ноември 2008 г., и чрез който проблемът ще бъде преодолян. Проектът на закон все още не е внесен за разглеждане в НС.

⁷⁰ В съответствие с разпоредбата на т. 4.8. и т. 6.5. от Указанието за специален надзор, утвърдено със Заповед № ЛС-729/18.03.2014 г., изм. и доп. със Заповед № РД-04-199/15.04.2015 г. и Заповед № РД-04-382/21.07.2015 г. на главния прокурор.

Отчита се нарастване на броя на членовете на групите, на техните деяния и на броя на пострадалите лица, както и своеобразно оптимизиране на структурите. Усъвършенстват се формите на взаимодействие, като при комуникацията се използват високо технологични средства, международни канали и контакти и се ангажират (респективно – впоследствие се генерират) огромни ресурси.

Относителна консервативност запазват изградените стереотипи на сдруженията, организиращи трафик на хора, като техният брой нараства и е свързан с преминаването на мигранти през територията на страната. Има увеличение в броя на лицата, ангажирани в тази дейност и нарастване на трансграничните ѝ параметри.

За поредна година се поставя въпросът за обективните пречки при работата по дела за престъпления с предмет средства, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от него на българската държава. Безспорен факт е отсъствието на реакция от страна на законодателя за необходимостта от криминализиране на нарушения, които накърняват значителни финансови интереси. Не са прецизирани и разпоредбите на чл. 202, ал. 2, т. 3, чл. 212, ал. 3, чл. 248а, ал. 2, чл. 254б НК⁷¹, които чисто формално установяват санкции за специфичен вид неправомерно поведение, но на практика предпоставят ограничения при реализиране на наказателната отговорност, при констатирани злоупотреби с европейски средства. По този начин, независимо от предоставянето на информация от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), Дирекция АФКОС на МВР и ДФ „Земеделие“, в определени случаи не съществува възможност за ефективна реакция, поради липсата на адекватен състав на престъпление.

Подобни предизвикателства има и при работата по дела за корупционни престъпления⁷². Основно затруднение тук е отсъствието на нормативна база, даваща възможност за санкциониране на умишлени нарушения, в резултат на които се накърняват основни обществени отношения. Използваните като универсални разпоредби на чл. 282 и следващите от Наказателния кодекс съществуват в настоящата си редакция в продължение на много години, генерират общоизвестни и непреодолими проблеми в процеса на прилагането им, но изменението или допълването им остава в сферата на правните очаквания.

По отношение на корупционните престъпления по Глава осма, Раздел IV от Наказателния кодекс, са преодолени в значителна степен констатираните през годините проблеми при събиране на доказателства и все по-редки са случаите, в които този вид престъпна дейност остава недоказана, поради пропуски да органите на досъдебното производство.

Нужно е изключително прагматично да бъде преценена редакцията на разпоредбата на чл. 307 НК, в която са очертани елементите от фактическия състав на престъплението „провокация към подкуп“, като е наложително обсъждане на необходимостта от съществуването ѝ в този вид.

Дейност на ВКП по преписки и досъдебни производства

Функционалните задължения на отдел 02 „Досъдебен“ във ВКП се осъществяват по преписки и дела, извън компетентността на отдел 01 „Специализиран“ във ВКП.

През 2016 г. на отдела са възложени 2 072 (2 109) преписки, от които 1 435 (1 547) новообразувани. Решени са 1968, преимуществено в срок до 7 дни (1 468), до 1 месец – 431 (487) и над 1 месец – 69 (76).

⁷¹ По-подробна аргументация за необходими законодателни промени виж в Раздел I, т. 1.2.

⁷² Организация в ПРБ е създадена с Единния каталог на корупционните престъпления, въведен със Заповед № 727 от 18.03.2014 г. на главния прокурор. Систематизирането им в три отделни групи очертава спецификите на т.нар. „същинско“ корупционно поведение и на неправомерните действия с вероятен корупционен мотив и дава възможност за диференциране на подхода при разследването и доказването им.

От тях 991 са инстанционни, по контрол на откази да се образува ДП са 619, по спорове за компетентност – 207, по отводи/самоотводи – 46, по контрол на постановления за прекратяване на досъдебни производства – 74, други (напр. по чл. 84 ЗМВР и пр.) – 45.

По преписки за досъдебни производства, взети на специален надзор, са дадени 122 (114) указания, разпореждания, консултации и друга правна помощ.

Прокурорите от отдела са изготвили становища по 8 законопроекта и други нормативни актове, 11 междуведомствени акта, 12 заповеди, указания, разпореждания и други по ръководно-организационната дейност. Участвали са в 15 заседания на работни групи, в семинари и работни срещи по въпроси на миграцията, компютърните престъпления, престъпленията от омраза, изборни престъпления, културно-исторически ценности и др.

Многократните в последните години изменения и допълнения на НПК създават условия за различни интерпретации относно начините на сезиране и правомощията на горестоящата прокуратура, упражняваща служебен или инстанционен контрол. Обобщение на проблематиката, констатирана във връзка с произнасяния от прокурори в отдел 02 във ВКП по инстанционни преписки или по запитвания, както и по повод даване на становища по някои въпроси от практиката, вкл. възникнали след промените на НПК и ЗСВ (обн., ДВ, бр. 16/2016 г.), може да бъдат обобщени по следния начин.

1. Различно се интерпретира отмяната на ал. 2 на чл. 213 НПК и измененията на чл. 43, ал. 3 НПК, относно правомощията на проверяващата горестояща прокуратура: 1) да отмени постановления отказ и да образува ДП; 2) да отмени постановления отказ и да разпорежи образуване на ДП или 3) да отмени постановления отказ и да укаже допълнителна правна оценка на иначе изчерпателно събраните данни, позволяващи обосноваване да се образува ДП. Във връзка с това се поставят следните въпроси.

Дали и при актуалната уредба съществува възможност, горестоящата прокуратура да укаже (разпорежи) образуване на досъдебно производство, когато констатира, че са налице предпоставките по чл. 207 – чл. 211 НПК⁷³. От друга страна, при същите хипотези и без да се налага събиране на други данни, прокурори от ВКП отменят проверяваните постановления (за отказ и потвърдителните постановления) и връщат преписката, като по същество се изразява становище (мотиви), съдържащо обсъждане на събраните данни с разбиране, че следва да се изведе различна от изложената правна оценка. Практически, при извод за наличие на предпоставките за образуване на ДП, прокурорът се опитва да убеди решаващия прокурор да направи други правни изводи⁷⁴.

Дали актът на горестоящата прокуратура подлежи на служебен контрол (чл. 46, ал. 3 НПК) от останалите горестоящи прокуратури, а не само от непосредствено горестоящата; всяка горестояща прокуратура или съответната горестояща прокуратура е компетентна; допуска ли се при служебния контрол прескачане на степени (нива) прокуратури; при упражняване на правомощия по служебен контрол, прокурорът от горестоящата прокуратура (АП, ВКП) може (следва) ли да отменя и проверяваното постановление на първоинстанционната прокуратура за отказ да се образува ДП, или единствено има компетентност по отношение на акта на непосредствено долустоящата му прокуратура (АП да отмени само на ОП, която е осъществила инстанционния контрол по чл. 213, ал. 1 НПК; ВКП да отмени само на АП и пр.).

2. Правото на възражение по чл. 43, ал. 4 НПК еднократно ли може да се упражни, или многократно (след произнасяне на горестоящата прокуратура да се отправя и към горестоящата спрямо нея). Аналогично стои въпросът и с приложението на разпоредбата по чл. 143, ал. 7 ЗСВ.

⁷³ Налични са подобни актове на АП – Бургас, на АП – В. Търново (отменен след служебен контрол от ВКП).

⁷⁴ Налични са 2 акта на ВКП, като в диспозитива на първия отсъства каквото и да е отменяне на проверяваните постановления, а във втория е указано РП да се произнесе с ново постановление, като се имат предвид актовете на АП и ВКП.

3. В хипотезата на чл. 143, ал. 6 ЗСВ, горестоящата прокуратура изчерпателно ли следва да укаже действията, които следва да се извършат за установяване на необходимите факти.

4. Когато след осъществен инстанционен контрол (ОП) на постановен отказ да се образува ДП (РП), горестояща прокуратура (АП) откаже с резолюция да осъществи служебен контрол („Настоящата инстанция не намира и основания за осъществяване на предвидения в чл. 43, ал. 3 от НПК служебен контрол.“), какво произнасяне се дължи от горестоящата прокуратура (ВКП) – може ли въз основа на сигнала (жалбата и пр.), без да проучва преписките, да: 1) откаже с резолюция да осъществи служебен контрол или 2) след проучване на преписките, да се произнесе по същество (да потвърди постановения отказ и потвърждаващите го постановления, съответно да отмени проверяваните актове и да образува ДП или да възложи допълнителна проверка).

5. Констатират се различия и при произнасяне при необходимост от промяна на родовата компетентност в хода на водено ДП. Налични са актове в противоположни насоки за изпращане по компетентност от ОП на РП поради евентуално осъществено различно престъпление (по чл. 122 НК) от това, за което е било образувано (по чл. 123 НК).

6. Не се констатира съществена промяна във възприетия подход в териториалните прокуратури, свързан с прибързано и необосновано изпращане на преписки/ДП по компетентност – преди да се установи необходимият и достатъчен минимум от относими факти. Делът на инстанционните произнасяния на отдела по спорове за компетентност се е увеличил с 3%.

7. На този етап продължава практиката да се наблюдават случаи на регистрирани под нов номер жалби и сигнали, по които вече са били образувани преписки, вкл. с постановени актове по същество.

Разрешаването на посочените проблеми може да намери управленско решение чрез възможностите, които предоставя разпоредбата на чл. 138, т. 6, във вр. с чл. 136, ал. 5 ЗСВ, относно методическото ръководство по отношение на дейността на прокурорите и следователите за точното и еднакво прилагане на законите и защита на правата на гражданите, юридическите лица и държавата и техните разрешения да послужат за актуализацията на методическите актове, както и при преценката за въвеждането на нови.

Кадрово обезпечаване, административно-контролна и ревизионна дейност по ЗСВ

Тази дейност се осъществява от отдел 06 „Административен“ във ВКП. През годината отделът е работил по общо 5 214 преписки, от които новообразувани – 4 283. По направления, те се разпределят, както следва: „Кадри“ – 1 039, „Инспекторат“ – 940, „Жалби, сигнали и прием на граждани“ – 2 522, административни – 713. Решените преписки са общо 5153, от които в срок до 7 дни – 4 685, до един месец – 434, до три месеца – 32, над три месеца – 2.

Дейност по направление „Кадри“

Поради значимостта на кадровата работа⁷⁵ за всички останали дейности, и през отчетната година са продължили усилията за кадровото укрепване и обезпечаване на Прокуратурата.

Към 01.01.2016 г. утвърденият щат на ПРБ за магистрати е 2 295, разпределени по вид длъжности: административни ръководители – 154, заместници на административния ръководител – 148, прокурори – 1 384, младши прокурори – 77, завеждащи следствени отдели в ОП – 29, следователи – 479, военни следователи – 24.

⁷⁵ Обхватът и обемът ѝ е свързан с правомощията на главния прокурор и административните ръководители на прокуратури и се извършва в съответствие със ЗСВ и приетите от ВСС 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, ЗСВ – ДВ, бр. 62/09.08.2016 г.

Вследствие анализ на кадровото състояние във *върховните прокуратури*⁷⁶ и тенденцията на намаляване обема работа и натовареността за последните три години, по предложение на главния прокурор, ВСС⁷⁷ е намалил чрез съкращаване щатната численост на свободни щатни длъжности във ВКП (5) и във ВАП (4). След анализ на кадровото състояние в *районните прокуратури* към 14.03.2016 г., е направено предложение за кадрови промени по техния щата и обявяване на конкурс за 104 щатни длъжности в 58 РП.

Към края на годината щатната численост на ПРБ е с 10 щатни бройки по-малко, като щатът е 2 285 магистрати, от които административни ръководители – 154, заместници на административни ръководители – 147, прокурори – 1387, младши прокурори – 91, завеждащи следствени отдели – 29, следователи – 454, военни следователи – 23⁷⁸.

Свободният щат на ПРБ към 31.12.2016 г. е 327 щ.бр., от които за административни ръководители – 8, заместници – 9, прокурори – 218, младши прокурори – 30, следователи – 62 (от тях 2-ма зав. ОСО-ОП).

Внесени за разглеждане от ВСС и Прокурорската колегия са документи по 634 предложения на административни ръководители: за атестиране за придобиване статут на несменяемост (53); за периодично атестиране (201); повишаване в ранг (295); за освобождаване от длъжност (34); назначаване на младши прокурори и прокурори по реда на чл. 243 ЗСВ (16); поощрения (12, в т.ч. 6 от главния прокурор); и др. От главния прокурор са внесени 32 предложения, от които: за определяне за изпълняващи функциите на административни ръководители във връзка с предсрочно прекратен мандат – 8; предложения за второ класиране по конкурси – 2; едно за планиране на щатни длъжности „младши прокурори“ и „младши следователи“; едно за обявяване на конкурс по реда на § 207 от ЗИДЗСВ, едно – за освобождаване от длъжност по реда на чл. 165, ал. 1, т. 7 ЗСВ, поощрения – 6 и за оптимизиране щатната численост на прокуратури – 13 предложения⁷⁹.

Във връзка с измененията в ЗСВ (ДВ, бр. 62/09.08.16 г.) относно командироването, по разпореждане на главния прокурор е извършена проверка на всички действащи командировки на прокурори и следователи и е изготвено указателно писмо⁸⁰ до административните ръководители с цел осигуряване на стриктно спазване на закона по отношение на заварените случаи и на всеки отделен случай за командироване занапред.

Дейност по направление „Инспекторат“

По постъпили сигнали и жалби от граждани, държавни органи и организации и длъжностни лица, с оглед данни за дисциплинарни нарушения на прокурори, следователи и административни ръководители, са предприети действия за проверки по 293 преписки. Приключени са 268 срещу 447 прокурори (в т.ч. 27 административни ръководители и 20 зам. административни ръководители) и 14 следователи.

По 222 от проверките е предложено прекратяване, тъй като не са установени данни за дисциплинарни нарушения; в 9 случая главният прокурор е внесъл предложение във ВСС (респ. ПК на ВСС) за образуване на дисциплинарно производство и налагане на дисциплинарно наказание; по 35 е предложено изпращане на съответния административен ръководител на прокуратура, с оглед правомощието му за образуване на дисциплинарно производство или обръщане на внимание по чл. 327 ЗСВ и в 2 случая е предложено изпращане на СЗА при СГП.

⁷⁶ Извършен във връзка с изискано становище от председателя на Комисията по предложенията и атестирането (по стар ЗСВ) към ВСС за обявяване на свободни длъжности „прокурор“ във ВКП и ВАП, с оглед обявяване на конкурс.

⁷⁷ С решение по Протокол № 7/04.02.2016 г.

⁷⁸ Щатът е разпределен, както следва: главен прокурор; ВКП – 93 щ.бр.; ВАП – 36 щ.бр.; НСлС – 88 щ.бр.; апелативни прокуратури – 96; окръжни прокуратури – 923 (502 прокурори, 398 следователи и 23 военни следователи); районни прокуратури – 1 048.

⁷⁹ С решения на ВСС и ПК на ВСС е извършено периодично атестиране на 200 магистрати (146 прокурори и 54 следователи). Повишени са в ранг 233 – 208 прокурори и 25 следователи. Придобита е несменяемост от 62 прокурори и 1 следовател. Освободени от длъжност са общо 36 магистрати, от които на основание чл. 165, ал. 1, т. 1 – 10 прокурори и 10 следователи, и на основание чл. 165, ал. 1, т. 2 ЗСВ – 8 прокурори и 8 следователи.

⁸⁰ Писмо Изх. № 1001/19.09.2016 г. на главния прокурор.

По 145 преписки, в съответствие с действащите Правила за работа по направление „Инспекторат“, е предложено неизвършване на проверка и изпращане на сигнала по компетентност на съответни органи по ЗА, ЗННД, ЗЧСИ, ЗСВ, в съответна прокуратура.

По запитвания от КПЕПК към ВСС и на ПК на ВСС относно постъпили сигнали, извършени проверки и резултат за магистрати, с оглед участието им в конкурси, са изпратени 168 отговора.

Във ВСС са внесени 15 предложения за образуване на дисциплинарни производства срещу прокурори, следователи и административни ръководители (9 от главния прокурор и 6 от административни ръководители) и 6 заповеди на административни ръководители за налагане на дисциплинарни наказания „забележка“ и „порицание“⁸¹.

Приключените през 2016 г. с решение на ВСС и ПК на ВСС дисциплинарни производства са 24 (1 образувано през 2012 г., 3 образувани през 2014 г., 15 образувани през 2015 г. и 5 от образуваните през 2016 г.). От тях по 19 ВСС е наложил наказание, а по 5 – „не налага наказание“, с довод, че не са установени дисциплинарни нарушения. От образуваните през 2016 г. 13 дисциплинарни производства, до края на отчетния период, 8 не са приключени.

Извършени са 4 комплексни ревизии и тематични проверки на прокуратури и НСлС и са проучени 33 доклада за извършени от Инспектората към ВСС ревизии.

Дейност по направление „Жалби, сигнали и прием на граждани“

С цел подобряване на действащата организация за прием на граждани със Заповед № РД-02-29/31.10.16 г. на главния прокурор са утвърдени Правила за прием на граждани в Прокуратурата. В съответствие с тях е създаден график за ежедневен прием на граждани от прокурори от отдел 06 „Административен“ във ВКП, подпомагани от прокурорски помощници във ВКП и служители от служба „Регистратура и деловодство“ в АГП. През годината са приети и изслушани 333 граждани.

Дейността по обработка и разпределение на постъпващите в Приемната на главния прокурор, в Информационния център и ВКП документи е значителна – общият брой разпределени преписки за годината е 16 115.

Методическа и аналитична дейност. Вътрешноведомствена програма за обучение

Тези дейности се осъществяват от прокурорите в отдел 05 „Аналитичен“ във ВКП, в няколко направления.

Преписки по специфични показатели. Взаимодействие с други органи

Отделът обобщава информации за образуването, движението и приключването на преписките и делата от компетентност на ПРБ, изготвя обобщени аналитични доклади относно работата по наказателни производства с висок обществен интерес и наблюдавани от ЕК (престъпления, извършени от организирани престъпни групи и корупционни престъпления); изследва тенденциите в срочността и ефективността на работата на прокуратурите по приоритетни направления⁸², извършва контролни проверки на записите в УИС по измерване на натовареността⁸³ и др.

През 2016 г. за обезпечаване работата европейските експерти, извършващи Независимия анализ на структурния и функционален модел на прокуратурата и нейната

⁸¹ Две от тях са отменени с решение на ПК на ВСС, а от останалите 4 – 3 са потвърдени и 1 не е разгледана (внесена на 11.12.2016 г. в ПК на ВСС).

⁸² В изпълнение на Пакета мерки по изпълнение на препоръките от Доклада на Европейската комисия от 22.01.14 г., утвърден със Заповед № ЛС-518 от 28.02.14 г. и Заповед № 727 от 18.03.14 г., относно въвеждане на Единен стандарт за отчитане и наблюдение на делата за корупционни престъпления и организирана престъпност, и Заповед № ЛС-728 от 18.03.14 г., относно създаване на организация за приоритетна работа по направленията противодействие на корупцията и организираната престъпност.

⁸³ Съгласно Правилата за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател, приети с Решение на ВСС от 11.12.2014 г. по Протокол № 60.

независимост⁸⁴ и в отговор на представения от тях въпросник, отделът е ангажиран по: събиране, обобщаване, анализиране на информация за дейността на ПРБ; обобщаване на информацията за дела, образувани за корупционни престъпления и организирана престъпност; изготвяне на обобщен анализ на оправдателните присъди и на съдебните актове за връщане на делата на прокуратурата за 2015 г. и за първото шестмесечие на 2016 г.

С водеща роля на отдела са проведени и 2 мащабни изследвания – на престъплението измама, извършвана по телефона, за периода 2011 – 2015 г.⁸⁵; Проучване и анализ на решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), с които е установено, че българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на ефективно разследване, както и на делата, по които са постановени, и необходимите мерки за преодоляването на установените пропуски⁸⁶.

Прокурори от отдела са взели активно участие и във възложените изследвания и проучвания в ПРБ през 2016 г. и в изготвянето на: Анализ на делата за корупция, по които е работила прокуратурата през периода от 01.03.2013 г. до 01.03.2016 г.⁸⁷ (продължение на анализа на делата за корупция за периода 01.01.2007 г. – 15.02.2013 г.); Анализ на дейността на специализираните прокуратури от създаването им до края на 2015 г.

През 2016 г. прокурорите от отдела са осъществили проучвания и са изготвили 19 проекта на актове (самостоятелно и съвместно с други отдели), относими към конституционните правомощия на главния прокурор, утвърдени от него – 3 проекта на искания за сезиране на Конституционния съд, по които са образувани конституционни дела⁸⁸, като по две от тях има и постановени решения; 5 проекта на становища по конституционни дела, по които страна е бил главният прокурор; 11 становища и проекти на отговори по отправени към главния прокурор искания да упражни правомощията си по чл. 159 от Конституцията и да сезира Конституционния съд.

Прокурорите от отдела са разработили или участвали в разработването на 21 проекта на вътрешни и организационни актове, на 8 проекта на методически указания, по смисъла на чл. 138, т. 6 ЗСВ (в сила от 09.08.2016 г.) и са изготвили и представили на ръководството на ПРБ 280 становища и анализи.

Участията на прокурори от отдела в работни групи, комисии и междуведомствени експертни формати са 87, като са изготвени 24 проекта на становища по проекти на нормативни актове, утвърдени от главния прокурор или негов заместник и изпратени на органа със законодателна инициатива.

През отчетната година със съдействието на прокурорите от отдела са подготвени 20 проекта на споразумения (с компетентни органи на други държави), множество отговори и становища до международни институции и други актове с международен елемент, както и 208 становища до главния прокурор и неговите заместници.

⁸⁴ По искане, отправено от българските власти до Службата за подкрепа на структурните реформи към ЕС, за оказване на техническа помощ в областта на съдебната реформа.

⁸⁵ Заповед № РД-09-206/15.12.2015 г. на главния прокурор за сформирание на работна група и провеждане на изследване на престъплението измама, извършвана по телефона.

⁸⁶ Заповед № РД-09-67/13.05.2016 г. на главния прокурор за сформирание на работна група, която да извърши проучване и анализ на решенията на ЕСПЧ, с които е установено, че българските власти не са изпълнили задължението си за провеждане на ефективно разследване, както и на всички налични наказателни производства.

⁸⁷ Заповед № РД-09-66/13.05.2016 г. на главния прокурор, издадена в изпълнение на препоръките от Доклада на ЕК от м. януари 2016 г., и конкретно Препоръка 4, т. 5, в изпълнение на Мярка № 3 от Приоритет 2 от Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Р България, 2015 – 2020 г.

⁸⁸ Искане за установяване на противоконституционност и несъответствие с международните договори, по които Република България е страна, на разпоредбите на чл. 84, ал. 6 и ал. 8 от Закона за Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 14.10.2016 г.), (Решение № 4 от 16.03.2017 г. по к.д. № 16/2016 г.); Искане за тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България; Искане за тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията на Република България (Решение № 2 от 07.02.2017 г. по к.д. № 13/2016 г.).

Обучения и квалификации

В изпълнение на утвърдения от главния прокурор обучителен календар по вътрешноведомствената обучителна програма, са проведени 28 обучения, в които са участвали 440 прокурори, 87 следователи и 19 прокурорски помощници.

Поддържане на Ведомствения информационен сайт, изследвания и др.

Съдържанието на ведомствения сайт на ПРБ е постоянно актуализирано, като са обработени и публикували 531 документа, от които 211 заповеди, 11 методики за разследване от НСлС, искания на главния прокурор до Конституционния съд, до ОСК – ВАС и до ОСНК – ВКС, 134 графици за дежурства и 97 съобщения.

В рубриката „Административен надзор за законност“ на ВАП са създадени две нови папки: „Проверки“ и „Становища на отдел „Надзор за законност“, в които се публикуват становища на прокурори от ВАП и съдебна практика.

Продължило е поддържането на рубриката, в която се представят с анотация решения на ЕСПЧ, отнасящи се до дейността на ПРБ, както и тази със становищата на Консултативния съвет на европейските прокурори към Съвета на Европа.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЪРТИ

ДЕЙНОСТ НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ПРОКУРАТУРИ И НА ВЪРХОВНАТА АДМИНИСТРАТИВНА ПРОКУРАТУРА ПО АДМИНИСТРАТИВНОСЪДЕБНИЯ НАДЗОР И НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТ

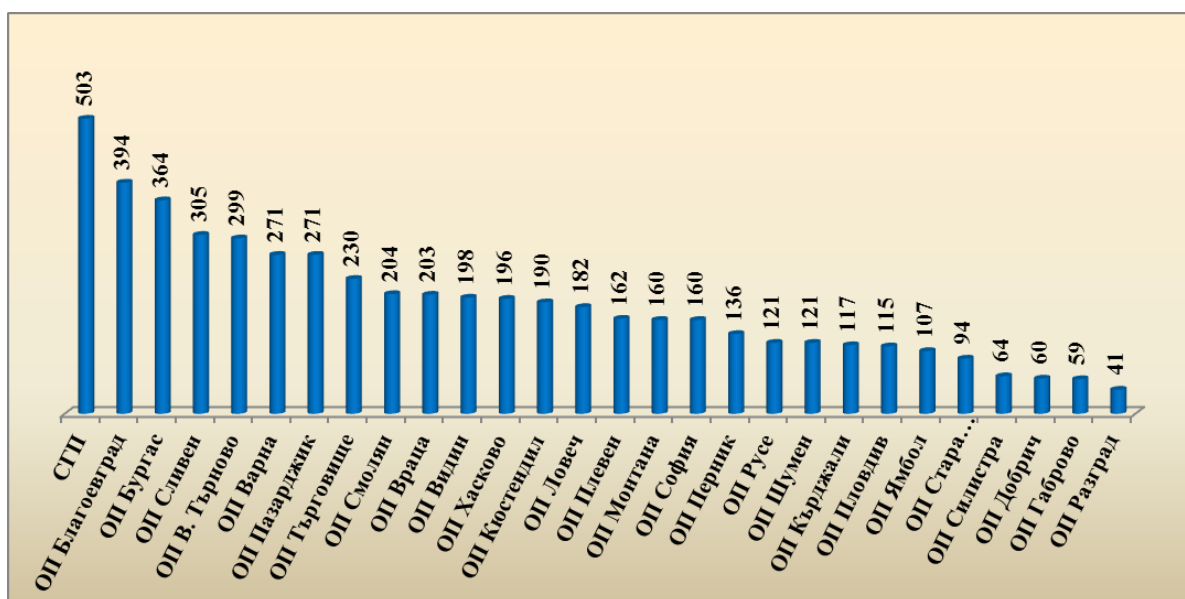
I. ДЕЙНОСТ НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ПРОКУРАТУРИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОСЪДЕБНИЯ НАДЗОР И НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТ

1. Дейност на административните отдели в окръжните прокуратури

1.1. Кадрово обезпечаване, натовареност на прокурорите

Основна предпоставка за срочно и ефективно изпълнение на предоставените с КРБ правомощия на прокуратурата по различните направления на административния надзор за законност е наличието на достатъчен кадрови състав⁸⁹.

Средната годишна натовареност е 127 административни дела за реално работилите по надзора 146 прокурори⁹⁰. Понижаването с 9,3% спрямо 2015 г. се дължи на реалния спад на броя на административните дела, разгледани през годината и на увеличението на броя на фактически работилите прокурори.



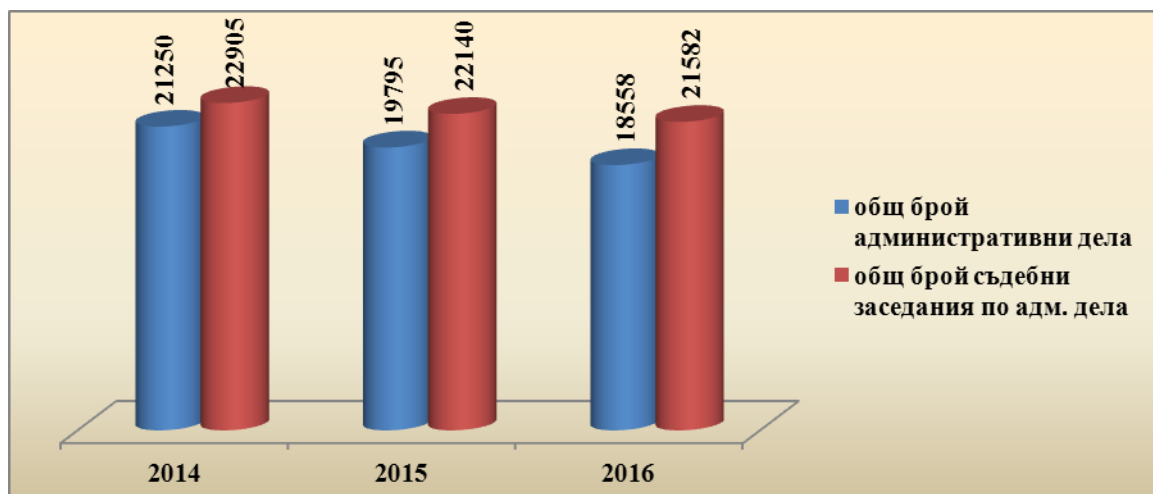
Фиг. № 53. Средна натовареност на прокурор по административно-съдебния надзор, по окръжни прокуратури, за 2016 г.

1.2. Състояние и организация на дейността по административно-съдебния надзор за законност на административните актове

Организацията на дейността зависи от обема на работа, като в тази връзка административните ръководители преценяват необходимостта от включване на прокурори от административните отдели в работата и по другите надзори. В случаите на обективна необходимост – когато насрочените заседания в един и същи ден и час са повече, за участие в тях се определят прокурори извън съответния административен отдел.

⁸⁹ Съгласно Заповед № РД-04-195/14.04.15 г. на главния прокурор, численият състав на административните отдели в окръжните прокуратури се определя от ръководителите им, съобразно обема работа.

⁹⁰ При 140 дела за реално работили по надзора 141 прокурори през 2015 г. и 161 дела при реално работили 132 прокурори през 2014 г.



Фиг. № 54. Дейност на административните отдели в териториалните прокуратури

Прокурорите от териториалните прокуратури са участвали в съдебни заседания по 18 558 административни дела (19 795; 21 250), от които касационни – 14 874, първоинстанционни – 3514, частни производства – 7 и производствата по ЗАНН – 163.

По 2353 от първоинстанционните дела участието е било задължително по закон (при 1518 за 2015 г.), а по 1161 дела прокурорите са участвали в изпълнение на Заповед № 4496/13.10.2014 г. на главния прокурор, както и по лична преценка, че това се налага от важен държавен или обществен интерес (при 1614 за 2015 г.). Резултатите относно участието в административни дела по закон и в изпълнение на заповедта са в зависимост от постъпването на броя дела в съответните административни съдилища.

Анализът на посочените статистически данни налага следните изводи:

- ✓ намалява общият брой на делата с участие на прокурори от териториалните прокуратури (с 6,6%, спрямо 2015 г. и с 6,9%, спрямо 2014 г.);
- ✓ значително е увеличено (с 55% спрямо 2015 г.) участието на прокурори по административни дела, когато това е задължително по закон;
- ✓ намаляло е (с 28,1%) участието в административни дела, в изпълнение на Заповед № 4496/13.10.2014 г. на главния прокурор.

Най-голям е броят на административните дела в СГП (5031) и в ОП Варна (1628), Бургас (1454) и Пловдив (1151), а най-малък е в ОП Силистра (134), Разград (162) и Ямбол (214).

1.3. Задължително участие в съдебни заседания по административни дела

През 2016 г. прокурорите са участвали задължително в съдебни заседания по общо 17 397 административни дела, както следва:

- ✓ в 532 дела (248; 155) относно оспорени *подзаконовни нормативни актове на общинските съвети* – съгл. чл. 192 вр. чл. 191, ал. 2 АПК, участието на прокурорите от ОП е задължително в административните съдилища по първоинстанционните дела;
- ✓ в 1821 *други първоинстанционни административни дела* (1270; 1371) – основно по ЗОДОВ;
- ✓ в 14 874 касационни административни дела (16 515; 17 797) – участието на прокурор в *касационните производства* е задължително, съгласно чл. 217, ал. 2 АПК. Данни относно динамиката на участието на прокурорите по касационни административни дела за последните две години са посочени в следната таблица.

Прокуратура	Брой участия по касационни дела		Увеличение/намаление в проценти
	2015 г.	2016 г.	
ОП Ямбол	129	190	+47,29
ОП Кърджали	142	206	+45,07
ОП Русе	310	431	+39,03
ОП Пазарджик	289	401	+38,75
ОП Смолян	140	182	+30,00
ОП Разград	111	137	+23,42
ОП Ловеч	267	326	+22,10
ОП Бургас	982	1173	+19,45
ОП Шумен	292	333	+14,04
ОП Габрово	288	321	+11,45
ОП Видин	266	295	+10,90
ОП Благоевград	673	729	+8,32
ОП Плевен	348	375	+7,76
ОП В. Търново	406	432	+6,40
ОП Враца	275	292	+6,18
ОП Хасково	356	375	+5,34
ОП София	430	443	+3,02
ОП Сливен	281	282	+0,36
ОП Монтана	338	337	-0,30
ОП Търговище	212	209	-1,42
ОП Силистра	118	116	-1,70
ОП Добрич	351	342	-2,56
ОП Кюстендил	321	306	-4,67
ОП Варна	1 598	1 473	-7,82
ОП Перник	267	243	-8,99
ОП Стара Загора	423	384	-9,22
ОП Пловдив	1 104	950	-13,95
СГП	5 797	3 587	-38,12

Значително увеличение отчитат ОП Ямбол – с 47,3% , Кърджали – с 45,1%, Русе – с 39%, Пазарджик – с 38,8%. За разлика от 2015 г., когато СГП е отчела увеличение на участието в касационни дела с 44,8%, през 2016 г. участието ѝ е намаляло чувствително (с 38,1%). Намаление има и в ОП Пловдив (с 14%), ОП Стара Загора (с 9,2%), ОП Перник (с 9%) и ОП Варна (със 7,8%).

✓ по 7 (46; 48) *частни административни производства*, образувани по частни жалби, насрочени за разглеждане от съд в открити заседания – съгласно чл. 236 вр. с чл. 217, ал. 2 АПК. Отбелязва се, че броят на тези производства зависи от решението на съответния съдебен състав – в закрито или открито заседание да разгледа частната жалба;

✓ в 163 дела (102; 36) за *възобновяване на основание чл. 70 ЗАНН*. Налице е сериозно увеличение – с 58,8%, като най-голямо е това участие в ОП Монтана и ОП София.

1.4. Участие в дела, представляващи важен държавен или обществен интерес, в изпълнение на Заповед № 4496/13.10.2014 г. на главния прокурор и по лична преценка на прокурора

През 2016 г. прокурорите са участвали в съдебни заседания по общо 1161 (1614; 1804) административни дела по преценка, че това се налага от важен държавен или обществен интерес.

В изпълнение на заповедта на главния прокурор, прокурорите от ОП са участвали, по преценка, в съдебни заседания по 795 административни дела (1141; 1442). Спрямо предходната година, намалението е значително – с 69,7% и е валидно за почти всички

окръжни прокуратури и СГП⁹¹. В абсолютни цифри, най-голямо е участието в СГП (353), ОП Хасково (138) и ОП В. Търново (104), а ОП Перник, Враца, Благоевград, Смолян, Кърджали, Добрич, Шумен, Габрово, Русе и Ямбол не сочат участие.

Този вид административни дела са с предмет предимно обжалвани данъчни ревизионни актове, административни актове по Закона за МВР, Закона за убежището и бежанците, Закона за опазване на околната среда, Закона за българските лични документи и др.

През 2016 г. прокурорите от страната са участвали по лична преценка, че това се налага от важен държавен или обществен интерес, и в 366 административни дела (473; 362). Предметът е бил 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.

Най-голям е броят на дела от тази в СГП (108) и ОП Бургас (90). Активност е проявена и от ОП Пазарджик (23), Русе (17), Видин (16), Велико Търново (15), Враца (14), и РП Елена (22). В същото време ОП Пловдив, Хасково, Търговище, Габрово, Ямбол и Сливен не са участвали в нито едно съдебно производство по лична преценка.

1.5. Подадени прокурорски актове до съда и резултати по тях

До съдилищата са подадени 267 (132; 58) протеста срещу незаконосъобразни административни актове, като увеличението – спрямо 2015 г. с повече от два пъти, а спрямо 2014 г. – почти пет пъти, се дължи на изключителната активност на прокурорите. Най-много протести са изготвили ОП Монтана – 41, София – 32, Пазарджик – 29, Пловдив и Добрич – по 24 и Бургас – 19, като са предимно срещу незаконосъобразни разпоредби от подзаконовни нормативни актове на общинските съвети, както и срещу административни актове на кметове и областни управители. Не са отчетени подадени протести от ОП Смолян, Търговище, Велико Търново, Габрово и Ямбол.

През 2016 г. прокурорите от териториалните прокуратури са участвали в 8 (3; 5) касационни дела по подадени протести. По този показател увеличението също е повече от два пъти.

Окръжните прокурори са внесли за разглеждане от административните съдилища и 163 (102; 37) предложения за възобновяване на административно-наказателни производства на основанията по чл. 70 ЗАНН. От тях са разгледани 1550, като 122 са уважени. Най-голяма по този показател е активността на окръжните прокуратури Монтана – 41, София – 32 и Благоевград – 16.

Окръжните прокурори са постановили и 151 (93; 102) отказа за внасяне в съда на предложения за възобновяване по чл. 70 и сл. ЗАНН, от които 37 са обжалвани пред апелативна прокуратура и потвърдени. ВАП е разгледала 17 случая по жалби и е потвърдила 14 постановления на апелативните прокуратури.

Дейността по приложение на чл. 70 и сл. ЗАНН през отчетния период се е увеличила с 61%, в сравнение с предходния, а в сравнение с 2014 г. – повече от два пъти.

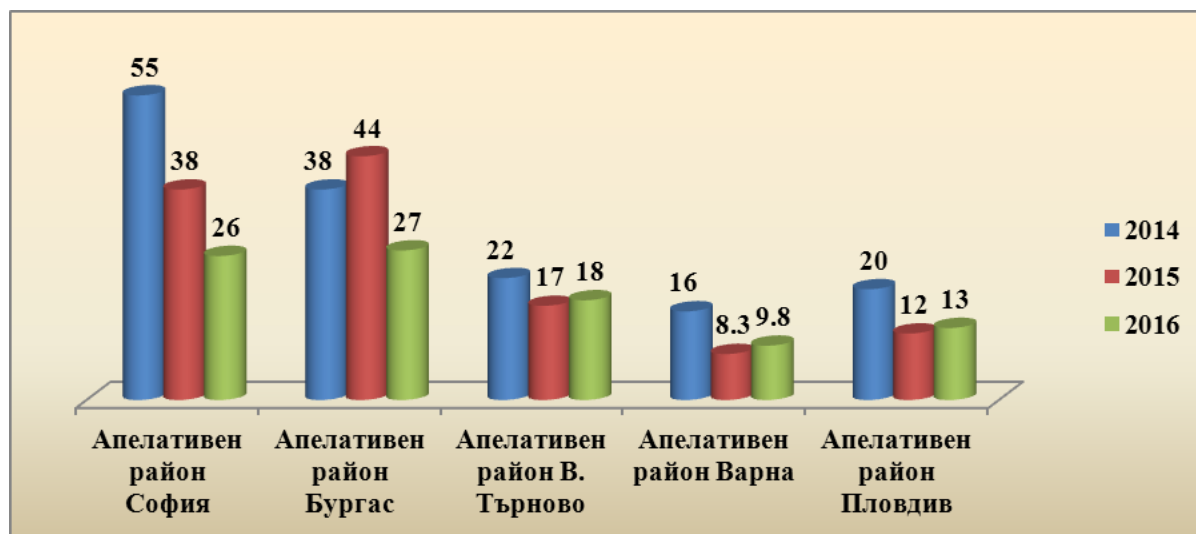
2. Дейност на апелативните, окръжните и районните прокуратури по надзора за законност

2.1. Кадрово обезпечаване и натовареност на прокурорите

Дейността по този надзор е кадрово обезпечена, като числеността и персоналният състав са определени със заповеди на административните ръководители.

⁹¹ Тенденция към намаляване се наблюдава от три години и се дължи както на извършеното с посочената заповед на главния прокурор оптимизиране на обема и предмета на този вид прокурорско участие по административни дела, с цел насочването му към дела с действително най-значим държавен или обществен интерес, така и на броя на образуваните административни дела в административните съдилища.

По статистически показатели, нивото на средна натовареност на прокурорите в апелативните райони София и Бургас бележи спад, а в районите на Пловдив, Варна и В. Търново – увеличение⁹².



Фиг. № 55. Средна натовареност на прокурор по надзора за законност, по апелативни райони

През 2016 г. прокурорите са работили по общо 6607 преписки (6687; 8524), като в процентно съотношение работата по надзора за законност общо за апелативните, окръжните и районните прокуратури е намаляла с 1,2% спрямо 2015 г. и с 22,5%, спрямо 2014 г.

В отчета на дейността на прокуратурите за 2015 г., като причина за наблюдавания спад е сочена разликата в начина на отчитане на преписките по надзора за законност от окръжните и районните прокуратури през отделните отчетни периоди. В тази връзка, е създадена нужната организация, според която актовете, получавани от областните управители и общинските съвети, се завеждат и отчитат като отделни преписки, само когато се извършва конкретна проверка за законосъобразност, последвана от изричен прокурорски акт. В случаите, в които не се налага проверка на съответните административни актове, същите се завеждат в прокуратурата под един номер за текущата година.⁹³

Най-високи показатели за натовареност по общ брой на образуваните преписки по надзора за законност отчитат АП София (2756), следвани от АП Бургас (1140), АП Пловдив (1087), АП В. Търново (1032) и АП Варна (592). В тази насока се запазва тенденцията от предходната година, като АП Пловдив и АП В. Търново разменят местата си. Посочените данни не следва да се разглеждат сами по себе си, а на фона на обстоятелството, че в района на АП София броят на окръжните прокуратури, заедно със СГП, е 8, а тези в АП Варна и АП Пловдив са по 6, в АП В. Търново – 5 и в АП Бургас – 3. При това уточнение и въпреки намалението през 2016 г., средната натовареност в АП Бургас е най-висока в страната.

Традиционно най-натоварените окръжни прокуратури по надзора за законност са ОП Бургас, Благоевград и СГП, с отчетени съответно по 337, 176 и 145 преписки. Най-

⁹² В първите два апелативни района разликата е по-осезаема – за АП София от 38 на 26, за ОП Бургас от 44 на 27. Промяната за останалите апелативни райони не е ясно доловима, тъй като увеличението е с по 1 (за АП Пловдив и АП В.Търново) и 1,5 (за АП Варна).

⁹³ След уеднаквяване на критериите, се наблюдава разлика от 80 преписки по-малко. Промяната е твърде незначителна, и то за територията на цялата страна, поради което не е налице основа за изводи за натовареността, освен констатацията, че в прокуратурите обективно са получени по-малко материали.

слабо натоварени са окръжните прокуратури в Смолян, Кърджали и Търговище, с отчетени съответно по 29 и 32 преписки.

Районните прокуратури, които отчитат най-голям брой образувани преписки по надзора, са РП Бяла Слатина, Бургас и Козлодуй, съответно с по 213, 209 и 191 преписки (същата е подредбата и за 2015 г.). РП Каварна (както и през 2015 г.) отчита само 3 преписки, РП Момчилград – 6, а РП Димитровград, Балчик и Дулово – по 7 преписки.

По показател средна натовареност на прокурор, най-натоварени отново са ОП Благоевград и Бургас с по 88 и 84 и Велико Търново с 56 преписки. Най-слабо натоварената окръжна прокуратура и през 2016 г. е ОП Пловдив със 7,6 преписки, ОП Стара Загора е с 11, а ОП Хасково и Варна с по 12 (ръстът за последната година е двоен).

По същия показател, най-натоварените районни прокуратури са РП Разлог, Бяла Слатина и Царево, с отчетени съответно по 120, 107 и 64 преписки. РП Хасково отчита 2 преписки, а РП Каварна, Момчилград и Крумовград – по 3 преписки.

2.2. Организация на работа по надзора за законност, обем и основни области през 2016 г.

Както през предходните години, така и през отчетната 2016 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 и всички задачи за изпълнение от прокуратурите на съответното ниво, 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.

Освен плановите задачи, дейността по надзора включва и изпълнение на 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 по надзора се изразява в обобщаване и систематизиране на информацията, събрана при проверките на РП и ОП, в осъществяване на инстанционен контрол при подадени сигнали и жалби, както и в извършване на ревизии, съгласно плана на ВАП.

2.3. Анализ на резултатите от дейността по надзора за законност през 2016 г., в сравнение с предходните две години

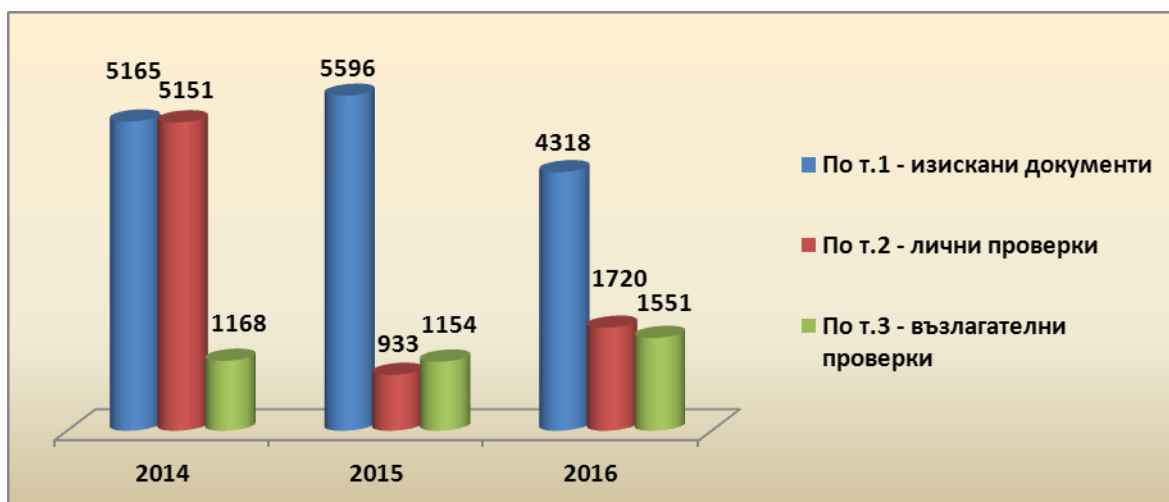
Дейност на прокурорите по надзора за законност общо за ПРБ

Показатели	2014г.	2015г.	2016г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	8 524	6 687	6 607
Общ брой извършени проверки	11 484	7 683	7 589
Общ брой на установените закононарушения	1 200	1 735	2 917
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	197	69	123
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	78 158	55 547	94 104
Общ брой подадени предложения	866	873	656
Общ брой подадени протести	83	169	637
Брой неприключени преписки	211	368	361

Броят на образуваните преписки по надзора за законност общо за апелативните, окръжните и районните прокуратури през 2016 г. бележи незначителен спад, в сравнение с предходния отчетен период – с 1,2% и с 22,5%, в сравнение с 2014 г. (причината е посочена в т. 2.1. от настоящия доклад). От общия брой 6607 преписки – 5083 са образувани по инициатива на прокурора, или 66,9%, а 1524 са по искане на граждани и организации, или 23,1%. Констатацията потвърждава тенденцията от предходната година „да не се разчита“ на представяне на основания за намеса на прокурора по реда на надзора за законност, а да се откриват съответните основания.

Общият брой на проверените административни актове отбелязва значителен ръст – с 69,4% спрямо 2015 г. и с 20,4%, спрямо 2014 г. Причината е поставеното изискване, да се отчетат общ брой на реално проверените административни актове от съответната районна прокуратура и конкретно всяка проверка на решенията на общинските съвети да се отчетат като един отделен административен акт.

Броят на извършените проверки е намалял с 1.22 % спрямо 2015 г. и с 33.92 % спрямо 2014 г. Териториалните прокуратури са използвали всички способи, предвидени в чл. 145, ал. 1, т. 1-3 ЗСВ, като от извършените проверки през 2016 г. – общо 7589, най-много са по способа на чл. 145, ал. 1, т. 1 – 4318 проверки за законност (56.90 %). Личните проверки по чл. 145, ал. 1, т. 2 ЗСВ са 1720 (22.66 %), а възлагателните проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ са 1551 (20.44 %).

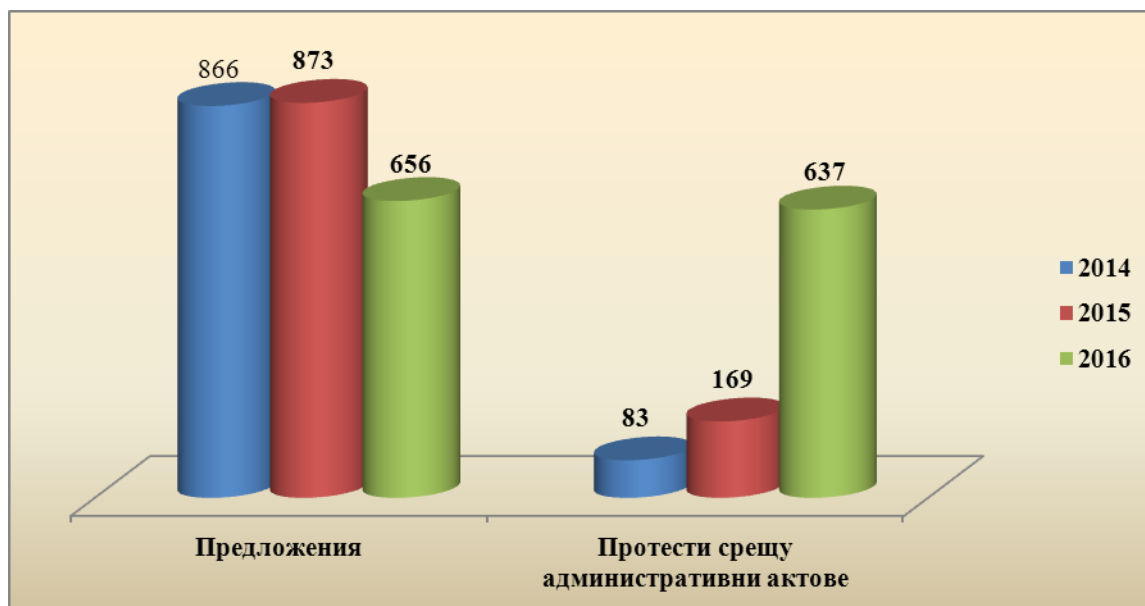


Фиг. № 56. Извършени проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 1-3 ЗСВ, общо за ПРБ

След законодателната промяна в чл. 145, ал. 2 ЗСВ, регламентираща сročността на проверките, извършвани по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ, се отчетат 7 просрочвания – по 2 от ОП Перник и от РП Стара Загора и по 1 от ОП Благоевград, РП Кубрат и РП Сливен.

Отчетени са по-ниски стойности на образуваните преписки и проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ. Броят на прокурорските предложения е намалял с 24,9%, в сравнение с 2015 г., и с 24,3%, в сравнение с 2014 г. Уважените предложения са 513, а неуважените са 15. Останалите 128 предложения не са разгледани от съда към края на отчетния период.

От друга страна, се наблюдава огромен ръст на протестите – с 276,9%, при съпоставка с 2015 г., и с 667,5%, в сравнение с 2014 г. (данни в тази насока се съдържат и в т.1.5).



Фиг. № 57. Съотношение на изготвените предложения и подадените протести от районните и окръжните прокуратури

Ръстът е вследствие на дейността по преписките, образувани поради необходимост от проверка за законосъобразност основно на подзаконовни актове на общински съвети. В тези случаи от ВАП се застъпва разбирането, че незаконосъобразният подзаконов акт налага протест, с който стартира правораздавателен контрол и така пряко и непосредствено се създават условия за отстраняване на незаконосъобразното положение, а не се поставя ликвидирането му в зависимост от действия на орган, допуснал нарушението. С предложението по реда на надзора за законност се поставя само началото на процес по нормативна промяна, чийто завършек е неясен във времеви аспект.

Визираното увеличение е указание за ефективността на прокурорската дейност, като посоченото се засилва и от констатацията, че от 637 протеста са уважени 403, не са уважени 22 (т.е. 3,5%), а 212 не са разгледани от съдилища. Уместно е ръстът на тези същински прокурорски актове да се съпостави с намаления брой на преписките и на извършените проверки. Така погледнати, сведенията обосновават извода, че с потребяване на по-малко ресурси се постига по-висока резултатност.

Дейност на прокурорите по надзора за законност от Апелативния район Бургас

Показатели	2014г.	2015г.	2016г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	1 030	1 263	1 140
Общ брой извършени проверки	654	638	689
Общ брой на установените закононарушения	201	438	526
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	11	11	6
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	5 899	9 005	17 715
Общ брой подадени предложения	150	159	126
Общ брой подадени протести	11	46	85
Брой неприключени преписки	15	69	58

Решени са 1082 преписки (94,9%), от които 1074 са по същество, или 99,3%, а 8 преписки са изпратени по компетентност – или 0,7%.

Общият брой проверени актове е 17 715 (9005; 5899). Двукратно увеличение спрямо 2015 г. се дължи на изключително обемни проверки, изискващи проучване на голям брой административни актове⁹⁴.

Общият брой подадени предложения е 126 (159; 150). Подадените протести са 85 (46; 11). В проценти, увеличението в сравнение с 2014 г. е 672,7%, или близо осем пъти, в сравнение с 2015 г. е 84,8%, или близо двойно.

**Дейност на прокурорите по надзора за законност
от Апелативния район Варна**

Показатели	2014г.	2015г.	2016г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	827	430	592
Общ брой извършени проверки	556	488	567
Общ брой на установените закононарушения	210	166	290
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	17	10	11
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	7 580	6 494	9 025
Общ брой подадени предложения	185	138	71
Общ брой подадени протести	5	24	128
Брой неприключени преписки	28	28	39

В този апелативен район се констатира увеличение на броя на преписките, спрямо 2015 г., с 37,6% и намаление от 28,4%. спрямо 2014 г. От общия брой 592 преписки, 462 са по инициатива на прокурора, или 78%, а 130 – по искане на граждани и организации, или 22% .

Нараснали са и извършените проверки, като най-голямото увеличение има в ОП Добрич (с 86,2%), а в ОП Шумен и ОП Силистра има лек спад в броя на проверките.

Решени са 553 преписки (93,4%), от които 529 по същество (95,7%), а 24 са изпратени по компетентност (4,3%).

Общият брой проверени актове е 9025 (6494; 7580), като увеличението спрямо 2015 г. е 16,7%, а спрямо 2014 г. – 19,1% .

Намалял е броят на подадени предложения – 71 (138; 185). Уважените (51) спрямо подадените предложения (71) са 71,8% , като неуважени предложения няма.

Подадените протести са 128 (24; 5). Увеличението в сравнение с 2014 г. е близо 26 пъти, в сравнение с 2015 г. – повече от 5 пъти.

**Дейност на прокурорите по надзора за законност
от Апелативния район Велико Търново**

Показатели	2014г.	2015г.	2016г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	1 165	1 055	1 032
Общ брой извършени проверки	889	764	1 002
Общ брой на установените закононарушения	212	208	586
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	52	23	90
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	7 388	7 418	13 382
Общ брой подадени предложения	77	147	135
Общ брой подадени протести	12	17	94
Брой неприключени преписки	37	59	81

⁹⁴ Проверка за законност на актовете на кметовете и общинските съвети по приложение на ЗОС и Наредбата на общинския съвет по чл. 8, ал. 2 ЗОС, проверка по надзора за законност спрямо подзаконовите нормативни актове за регулиране на общественя ред, приети от общинските съвети.

Констатира се незначително намаление (с 2,2%) на броя преписки спрямо 2015 г., а спрямо 2014 г. – с 11,4% . От общия брой 1032 преписки, 768 (74,4%) са по инициатива на прокурор, а 264 (25,6%) са по искане на граждани и организации.

Решени са 951 преписки (92,2%), от които 896 по същество, а 55 са изпратени по компетентност.

Общият брой проверени актове е 13 382 (7418; 7388). Увеличението в сравнение с 2015 г. е 80,4%, а в сравнение с 2014 г. е 81,1%. Във връзка с представените статистически данни в тази насока, са изразени резерви от апелативната прокуратура по отношение на резултатите на някои териториални прокуратури.

Общият брой подадени предложения е 135 (147; 77). Уважените предложения (110) са 81,5%, а неуважените (9) – 6,7%.

Подадените протести са 94 (17; 12). В проценти, увеличението в сравнение с 2014 г. е 683,3%, или близо 8 пъти, в сравнение с 2015 г. е 453%, или повече от 5 пъти.

Дейност на прокурорите по надзора за законност от Апелативния район Пловдив

Показатели	2014г.	2015г.	2016г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	1 408	913	1 087
Общ брой извършени проверки	1 007	936	1 079
Общ брой на установените закононарушения	280	418	839
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	65	0	3
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	15 397	9 062	17 254
Общ брой подадени предложения	153	123	120
Общ брой подадени протести	17	34	141
Брой неприключени преписки	12	36	66

Броят преписките спрямо 2015 г. е увеличен с 19,1% и намален спрямо 2014 г. с 22,8% . От общия брой 1087 преписки, 912 са по инициатива на прокурора (83,9%), а 175 – по искане на граждани и организации.

Извършените проверки – 1079 (936; 1007) са нараснали с 15,3%, в сравнение с 2015 г., и със 7,2%, в сравнение с 2014 г.

Решени са 1021 преписки (93,9%), от които 997 по същество (97,7%), а 24 преписки са изпратени по компетентност.

Общият брой проверени актове е 17 254 (9062; 15 397). Увеличението в сравнение с 2015 г. е 90,4%, а в сравнение с 2014 г. е 12,1%.

Общият брой подадени предложения е 120 (123; 153). В сравнение с 2015 г., намалението е с 2,4%, а в сравнение с 2014 г. – с 21,6%. Уважените (96) спрямо подадените предложения (120) са 80%, като само 4, или 3,3% не са уважени.

Подадените протести са 141 (34; 17). В проценти, увеличението в сравнение с 2014 г. е 729,4% – повече от 8 пъти, в сравнение с 2015 г. е 314,7% – повече от 4 пъти.

Дейност на прокурорите по надзора за законност от Апелативния район София

Показатели	2014г.	2015г.	2016г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	4 094	3 026	2 756
Общ брой извършени проверки	8 378	4 857	4 252
Общ брой на установените закононарушения	297	505	676
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	52	25	13
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	41 894	23 568	36 728
Общ брой подадени предложения	301	306	204
Общ брой подадени протести	38	48	189
Брой неприключени преписки	119	176	117

Налице е намаление на броя на преписките, съответно спрямо 2015 г. с 8,9% и спрямо 2014 г. с 32,7%. От общия брой 2756 преписки, 1903 са по инициатива на прокурора, или 69,1%, а 853 – по искане на граждани и организации, или 31%.

Извършените проверки 4252 (4857; 8378) са по-малко с 12,5%, в сравнение с 2015 г., и с 49,3%, в сравнение с 2014 г.

Решени са 2639 преписки, или 95,8%. От решените преписки, 2362 са по същество, или 89,5%, а 277 преписки са изпратени по компетентност, или 10,5%.

Общият брой проверени актове е 36 728 (23 568; 41 894). Увеличението в сравнение с 2015 г. е 55,8%, а намалението в сравнение с 2014 г. е 12,3%.

Подадени са 204 предложения (306; 301), като намалението е съответно с 33,3% и 32,2%. Уважените (147) спрямо подадените предложения (204) са 72,1%, като само едно (0,5%) не е уважено.

Подадените протести са 189 (48; 38). В проценти, увеличението в сравнение с 2014 г. е 397,4%, или близо 5 пъти, а в сравнение с 2015 г. е 293,8%, или близо 4 пъти.

Последната констатация е положителна, тъй като броят на актовете по реда на надзора за законност е критерий за резултатност на прокурорската дейност.

2.4. Взаимодействие със специализираните контролни органи

Основна форма на взаимодействие с контролните органи са възлагателните проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ. В докладите си териториалните прокуратури не отчитат значими проблеми при взаимодействието си с различните контролни органи.

2.5. Проблеми в работата по надзора за законност

Те са свързани с факта, че се борави с изключително обемна и разностранна материя, което налага много добра подготовка на прокурорите по направления, различни от наказателното право. За целта е необходимо провеждането на регулярни обучения на прокурорите, поради което в Обучителния календар за 2017 г. са предвидени теми по административно право и процес, свързани с предпоставките и начина на реализиране на надзор за законност.

2.6. Примери за планирани и осъществени проверки за законност⁹⁵ – 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.

Проверките са реализирани по реда на чл. 145, ал. 1, т. 1-3 ЗСВ, като най-често използваният способ е чрез изискване на информация от съответните органи, следван от т. нар. „възлагателни проверки“ и лични проверки от прокурорите.

Проверките по надзора за законност са в следните основни направления:

✓ регионалните здравни инспекции, относно дейността и издадените от тях административни актове за нарушения по смисъла на чл. 54б, чл. 54в и чл. 54г от Закона за здравословни и безопасни условия на труд;

✓ административнонаказателната дейност на органите на МВР, извършващи контрол за движение по пътищата и реализиращи административнонаказателна отговорност за нарушения на ЗДВП;

✓ съвместна проверка между областните дирекции по безопасност на храните и ОД на МВР, относно спазване на законността при разпространение на опасни за здравето напитки и храни, чрез търговски обекти, разположени в училища или в близост до

⁹⁵ Виж Приложение 15

учебните заведения, предоставяни и предлагани на деца, и спазване на изискванията по Закона за храните и Наредба № 9 от 16.09.2011 г.;

- ✓ проверка по реда на надзора за законност за спазване изискванията на Закона за пътищата (ЗП) по отношение на общинските пътища;
- ✓ проверки за законосъобразност на Наредбите по чл. 8, ал. 2 ЗОС;
- ✓ проверки върху дейността и актовете на РИОСВ, съобразно предвидените в Закона за устройство на отпадъците (ЗУО) правомощия по осъществяването на текущ и последващ контрол по управлението на отпадъците;
- ✓ състоянието на въжените мостове, общинска и държавна собственост и осигурените условия за безопасност.

Проверките са открили пропуски и нарушения, довели са до реакция за отстраняване на последните и са оказали дисциплиниращ ефект спрямо контролните органи за активизирането на дейността им и за провеждането ѝ в съответствие със закона.

II. ДЕЙНОСТ НА ВЪРХОВНАТА АДМИНИСТРАТИВНА ПРОКУРАТУРА ПО АДМИНИСТРАТИВНОСЪДЕБНИЯ НАДЗОР И НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТ

1. Дейност на отдел „Административно-съдебен надзор“ във ВАП (АСН)

1.1. Състояние и организация, кадрово обезпечаване, квалификация на прокурорите, натовареност

През 2016 г. дейността на прокурорите от този отдел⁹⁶ е насочена към осигуряване на качествено и срочно изпълнение на възложените на прокуратурата функции с чл. 127, т. 5 и т. 6 КРБ относно надзора за спазване на законността в съдебното производство по административни дела пред ВАС, както и към оказването на методическа помощ на прокурорите от териториалните прокуратури.

Данните относно участието, средната годишна натовареност и средната месечна натовареност на прокурорите от отдел „Административно-съдебен надзор“ във ВАП в съдебните заседания на съставите на Върховния административен съд през 2016 г., 2015 г. и 2014 г. са посочени обобщено в следната таблица.

Участие на прокурорите от отдел АСН във ВАП в съдебните заседания на ВАС

година	реално участвали прокурори (бр.)	съдебни заседания (бр.)	адм. дела (бр.)	средна годишна натовареност на прокурор		средна месечна натовареност на прокурор	
				съд. заседания (бр.)	адм. дела (бр.)	съд. заседания (бр.)	адм. дела (бр.)
2014	27	914	9 204	33,85	340,89	3,38	34,09
2015	28	906	7 642	32,36	272,93	3,24	27,29
2016	26	919	8 063	35,34	310,11	3,53	31,01

Забележка: През 2016 г. и 2015 г. и от м.09 до м.12.2014 г. във ВАС са заседавали 27 тричленни и 8 петчленни състава, а през първото шестмесечие на 2014 г. – 26 тричленни и 8 петчленни състава.

Налице е увеличение с 5,5% на общия брой насрочени административни дела с участие на прокурор и с 1,4% на броя на съдебните заседания, което обуславя и увеличението на средната годишна натовареност на прокурорите с 13,6% и на съдебните

⁹⁶ Определените със Заповед № ЛС-3415/15.11.13 г. на главния прокурор структура и организация на работата на отдела не са променени, но от 01.03.2016 г. е намален кадровият му състав, съгласно Заповед № РД-08-191/12.03.2016 г. на главния прокурор. През 2016 г. дейността му се осъществява от 26 (25,6) прокурори, както следва: през м. 01 и 02 – 29 прокурори, през м. 03 и 09 – 24 прокурори, през м. 04 – 26 прокурори, през м. 05, 06 и 10 – 25 прокурори и през м. 11 и 12 също от 25 прокурори. Към края на годината в отдела работи един командирован прокурор.

заседания с 9,2%, спрямо 2015 г. Това е обективно обусловено от броя на насрочваните от ВАС съдебни заседания и от намалението на числения състав на отдела.

1.2. Дейност на отдел „Административно-съдебен надзор” във ВАП по административно-съдебния надзор за законност на административните актове

1.2.1. Участие по закон в съдебни заседания по административни дела

Прокурорите от този отдел са участвали *по закон* в съдебни заседания общо по 7973 административни дела (7549; 9036), като увеличението с 5,6% спрямо предходната година се обуславя от броя на насрочените в съдебните заседания административни дела.

✓ Съгласно чл. 192 АПК, прокурорите от отдела са участвали задължително по закон по 86 дела (вкл. по повод атакувани *подзаконови нормативни административни актове*), при 71 за 2015 г. и 72 за 2014 г. Налице е увеличение с 21,1%⁹⁷.

✓ Съгласно Тълкувателно решение № 7/2010 г. на ОС на ВАС, прокурорите от отдела са участвали *по закон в други* 29 (16; 29) първоинстанционни административни дела по чл. 1 ЗОДОВ. Налице е увеличение с 81,3%.

✓ Участието в *касационните производства* пред ВАС, което е задължително съгласно чл. 217, ал. 2 АПК, е основна дейност на прокурорите от отдела. През отчетната година те са участвали общо в 7846 (7456; 8926) касационни административни дела. Налице е увеличение с 5,2%.

През последните три години е налице устойчивост при относителния дял на участието по тези дела, което представлява 98,4% (98,8%; 98,8%) спрямо това по всички административни дела, по които прокурор задължително участва по закон. Насочването с АПК на усилията на прокурорите към осъществяването на административно-съдебния 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 АСН, съгласно чл. 236 вр. чл. 217, ал. 2 АПК, са взели участие по 12 (6; 9) *частни административни производства* по насрочени за разглеждане в открито съдебно заседание частни жалби. Двойното увеличение се дължи изцяло на обективни причини, тъй като съгласно чл. 160, ал. 2 АПК, частните жалби се разглеждат по принцип в закрито съдебно заседание, освен ако съдът намери за необходимо да ги разгледа в открито съдебно заседание.

1.2.2. Участие по преценка в дела, представляващи важен държавен или обществен интерес⁹⁸

Участието *по преценка* е в 90 (93; 168) административни дела, представляващи важен държавен или обществен интерес. Налице е намаление с 3,2%, което е обусловено от вида на насрочените административни дела.

В изпълнение на указанието, през 2016 г. прокурорите от отдела са участвали в 86 (84, 161) административни дела, главно по Закона за опазване на околната среда, Закона за съдебната власт, Закона за защита на конкуренцията и др.

През 2016 г. прокурорите от отдела са участвали по *лична преценка* в 4 (9; 7) административни дела, предимно по Закона за защита на конкуренцията и Закона за достъп до обществена информация.

⁹⁷ Подготовката на прокурорите за участие по тези дела отнема значително време, с оглед спецификата на материята, която налага допълнителни справки, свързани с практиката на КС, с посочени от страните актове на органите на ЕС и с решенията на ВАС по дела за други подобни нормативни актове.

⁹⁸ Съгласно Указание, утвърдено със Заповед № 4496/13.10.2014 г. на главния прокурор, и по лична преценка на прокурора.

1.2.3. Подадени прокурорски актове до съда и резултати по тях

Дейността на отдела е насочена към установяване на противоречива или неправилна съдебна практика, 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. Въведеният начин на месечно отчитане на работата по надзора и проявената активност от прокурорите и прокурорските помощници се оказват полезни при осъществяване на тази дейност.

✓ През 2016 г. главният прокурор е отправил 4 искания (4; 4) до ОСК във ВАС за издаване на тълкувателни решения, поради наличие на противоречива съдебна практика⁹⁹. Работни групи от отдела са изготвили 14 становища (8; 7) до заместника на главния прокурор при ВАП във връзка с участието му в ОСК във ВАС при разглеждане на искания за издаване на тълкувателни решения, както и 3 становища по искане за сезиране на ВАС за издаване на тълкувателни решения.

✓ До ВАС са подадени *1 протест, 1 касационен протест и 7 частни протеста* (при 2 протеста, 5 касационни протеста и 3 частни протеста за 2015 г. и 3 касационни протеста и 3 частни протеста за 2014 г.)¹⁰⁰. Образованите административни производства по подадените 4 частни протеста в края на отчетния период не са приключили със съдебен акт, тъй като са спрени до произнасяне на ОСК във ВАС по образуваното Тълкувателно дело № 8/2016 г. Неуважени са 3 частни протеста, уважен е подаденият касационен протест.

Възникналата противоречива съдебна практика на петчленни състави на ВАС при произнасяне по частните протести на ВАП е основание за сезиране на главния прокурор, който е отправил искане до ОСК във ВАС за издаване на тълкувателно решение по приложението на чл. 215, ал. 7 ЗУТ, по което е образувано Тълкувателно дело № 8/2016 г.

✓ Прокурорите от отдела са работили по 568 преписки (486; 507), като е налице увеличение с 16,9%.

Много добра е сročността на решаване на преписките – 96,5%, в срок до 7 дни (96,5%; 99%), а останалите – в срок до 14 дни или в срока, определен от главния прокурор или от заместника на главния прокурор при ВАП. Всички образувани преписки са решени.

Прокурорите са се произнесли по 15 жалби срещу актове на апелативни прокуратури за инстанционен контрол на постановления за отказ за възобновяване на административнонаказателни производства по чл. 70-72 ЗАНН, 13 постановления са потвърдени, а 2 са отменени, което сочи високо качество на прокурорските актове.

⁹⁹ Относно: дължимостта, при иск по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, на обезщетение за вреди от незаконосъобразно наказателно постановление, представляващи изплатено адвокатско възнаграждение в производството по обжалването и отмяната му; в случаите на неизпълнение на повече от едно условие на комплексното разрешително, извършва ли операторът на инсталация едно или няколко отделни нарушения по смисъла на чл. 125, ал. 1, т. 2 във вр. чл. 164, ал. 1 ЗООС и във вр. с чл. 18 ЗАНН; след изменението на чл. 215, ал. 7 ЗУТ (ДВ, бр.101/2015 г.), окончателни ли са решенията на административните съдилища, постановени по жалби или протести срещу индивидуални административни актове относно одобряване или изменение на всички подробни устройствени планове, или само тези решения, отнасящи се за обекти с национално значение или за общински обекти от първостепенно значение, както и по въпроса, нищожен ли е ревизионен акт, който при приложимата от 01.01.2013 г. редакция на чл. 119, ал. 2 ДОПК е издаден с участието на орган по приходите извън кръга на лицата по чл. 118, ал. 2 от същия закон.

¹⁰⁰ С протеста е атакувана разпоредбата на чл. 2 от Правилата за определяне и изплащане на суми за облекло на магистрати, държавни съдебни изпълнители, съдии по вписванията и съдебни служители в органите на съдебната власт, приети от ВСС. Касационният протест е срещу решение на тричленен състав, с което е обявена нищожността на Практика по третиране на репо-сделките и обратните репо-сделки с безналични ценни книжа, регистрирани в Централния депозитар на Комисията за финансов надзор. С частните протести са атакувани актове на тричленни състави относно въпроси по допустимостта на касационното обжалване на решения на административните съдилища по жалби или протести срещу административни актове за одобряване или изменение на подробни устройствени планове.

1.3. Проблеми и предложения за законодателни промени

Проблемите при прилагането на законите и другите подзаконовни нормативни актове се дължат на неточна или непълна формулировка на правните норми, липсата на дефиниране на използвани за нуждите на съответния нормативен акт понятия и наличието на остаряла нормативна уредба на някои правни институти.

✓ Отделът е изготвил 4 предложения до главния прокурор за упражняване на правомощията му по чл. 125 ЗСВ, с оглед констатирана противоречива съдебна практика на състави на ВАС.

✓ Остарялата уредба на института на възобновяване (чл. 70–73 ЗАНН) продължава да създава затруднения в практиката. Законодателната промяна през 2011 г. в чл. 72, ал. 1 и чл. 73, ал. 1 ЗАНН, която определя административният съд като компетентен да разгледа предложение за възобновяване, е частична и неуспешна¹⁰¹.

✓ Не намира законодателно разрешение и проблемът по приложението на ЗАНН, който възниква с постановеното от ВАС в т. 2 от Тълкувателно решение № 4/16.07.2009 г. Даденото от ВАС тълкуване не съответства на волята на законодателя и еднаквото му виждане относно правното положение на прокурора в гражданския и административния процес, изразени в съответните норми на КРБ и на ГПК и АПК. Това еднакво отношение на законодателя към фигурата на прокурора е обяснимо, тъй като и в двата процеса той участва в защита на законността. Аналогично е разрешението по въпроса за разноските в чл. 190, ал. 1 НПК, с оглед основната задача на прокурора и в наказателния процес да следи за спазване на законността. При тази конституционна и законова уредба на положението на прокурора в гражданския, административния и наказателния процес и като се има предвид, че в чл. 143 АПК не е посочен актът на прокурора (протеста), с който той оспорва административните актове, а се употребява само изразът „жалба”, даденото от ОСК на ВАС различно тълкуване относно дължимост на такси и разноски от прокурора в административния процес е нелогично. Този проблем законодателят следва да разреши, като изрично уреди в чл. 143 АПК разпоредби, аналогични на чл. 78, ал. 11 и чл. 83, ал. 1, т. 3 вр. ал. 3 ГПК – материята относно разноските и таксите при участие на прокурора в административния процес, с оглед задължителността на тълкувателното решение.

2. Дейност на отдел „Надзор за законност”(НЗ) във ВАП

Дейността на отдела през 2016 г. се осъществява в съответствие с правомощията на прокуратурата, предоставени от подзаконовите нормативни актове, заповедите и указанията на главния прокурор на РБ и неговия заместник при ВАП, както и решенията на ВСС.

В изпълнение на правомощията си, 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 обществения интерес и правата на гражданите чрез ефективен надзор за законност върху дейността на централните административни органи и издаваните от тях административни актове. Част от дейността е и изготвяне и даване на методически указания на прокуратурите, с оглед осъществяване на ефективен надзор за законност по отношение на действията и административните актове на органите на местна власт и управление, както и на териториални звена на централни административни органи.

¹⁰¹ Този проблем следва да бъде уреден по законодателен ред, като компетентността за разглеждане на административнонаказателните дела, като инстанция по възобновяването на административнонаказателни производства, следва да бъде на окръжните съдилища. По този начин законодателят е променил чл. 83а–83ж ЗАНН (ДВ, бр. 81/2015 г.) за аналогичния проблем, относно компетентния съд за налагане на имуществените санкции на юридическите лица, които са се обогатили или биха се обогатили от престъпления.

2.1. Кадрово обезпечаване и натовареност

През 2016 г. отдел „Надзор за законност” във ВАП работи в състав от 8 прокурори, вкл. завеждащия отдела и прокурорът от сектор „Анализ“. Всички щатни бройки са заети.

Натовареността на прокурорите е в пряка зависимост от общия брой преписки, образувани по инициатива на прокурорите, по сигнали на граждани, организации или административни органи, по преписки, постъпили от по-ниски по степен прокуратури, по компетентност или с оглед осъществяване на служебен и/или инстанционен контрол.

Кадровата обезпеченост и нивото на натовареност позволяват прецизно изясняване на фактическата обстановка, съобразяване с приложимата правна уредба и произнасяне с мотивирани актове.

През 2016 г. натовареността на прокурорите от отдела¹⁰² е увеличена повече от два пъти. Отработени са общо 968 преписки – средно по 121 на прокурор. През 2015 г. прокурорите са работили по общо 412 преписки – средно по 52 на прокурор, през 2014 г. – общо по 415 преписки, т.е. също средно по 52 преписки на прокурор.

Новообразуваните преписки значително са се увеличили – 826, докато през 2015 г. са 323, а през 2014 г. – 316. Броят преписки, образувани по искания на граждани и организации, е непроменлив – 236 за 2016 г., 239 за 2015 г., 236 за 2014 г. От новообразуваните, 732 (173; 179) са по инициатива на прокурор.

Количествените критерии за отчитане на натовареността не дават пълна представа за действителния обем на работа, тъй като в административната дейност на централните и местните органи на държавна власт се прилагат голям брой закони и подзаконови актове. Нормативната база се променя динамично, приложими са разрешения на общностното право, което изисква задълбочена проверка и анализ на относимата правна уредба. По редица преписки се прилагат и проучват значително количество документи.

Изготвени са становища по законопроекти и по конституционностьобразността на отделни законови разпоредби, като например: във връзка с предложение за законодателна промяна след постановяване на ТР № 3/22.12.2015 г. на ВКС по тълк. дело № 3/2015 г., ОСНК; във връзка със становище за конституционностьобразност на чл. 84 ЗМВР в съответните части на ал. 6 и на ал. 8, както и във връзка с поставена от главния прокурор задача за изготвяне на проект за указание относно приложението на чл. 145, ал. 2 ЗСВ.

2.2. Организация на работата по надзора за законност, обем и основни области през 2016 г.

Основните направления, в които е осъществявана дейността на отдела през 2016 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;

✓ повишаване на квалификацията на прокурорите по надзора за законност;

✓ подобряване на взаимодействието с контролните органи.

В отдела е създадена оптимална организация на работа, като прокурорите 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; гори, земеделие, храни, ветеринарномедицинска дейност; устройство на територията, околна среда; вътрешен ред, митнически контрол, здравеопазване; съобщения и комуникации,

¹⁰² Основните показатели за натовареността през отчетната година са отразени в таблица 8.1.

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. 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 от Закона за администрацията, за приемане на подзаконовни нормативни актове, в изпълнение на законови разпоредби.

През отчетния период, с плана за дейността на отдела, са възложени планови задачи на отделни прокурори. Извършени са тематични проверки в различни сфери на регулирани обществени отношения. Извършени са проверки на министъра на културата по прилагането на Закона за културното наследство, във връзка с опазването на недвижимото културно наследство; на Агенцията за хората с увреждания, по прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания; на Агенцията за социално подпомагане, по прилагане на чл. 46, ал. 3, т. 1 от Закона за закрила на детето; на Главната дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, по спазването на Закона за гражданското въздухоплаване; на Агенцията „Пътна инфраструктура“, по прилагане на Закона за пътищата; на Изпълнителната агенция по горите, във връзка с прилагането на Закона за горите; на Българската агенция по безопасност на храните, по прилагането на Закона за храните; на министъра на вътрешните работи, по спазването на Закона за защита при бедствия; на Изпълнителната агенция по лекарствата, по прилагане на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина; на Комисията за регулиране на съобщенията, по прилагане на Закона за електронните съобщения; на Агенцията за държавна финансова инспекция, по прилагането на Закона за обществените поръчки; на Държавната агенция за българите в чужбина, относно спазването на нормативните изисквания при издаването на удостоверения за български произход; на Министерството на икономиката и Изпълнителната агенция „Българска служба за акредитация“, по прилагането на Закона за националната акредитация на органи за оценяване на съответствието; на Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, по прилагането на Закона за вътрешния одит в публичния сектор; на Държавната комисия по стоковите борси и тържищата, по прилагането на Закона за стоковите борси и тържищата.

Когато негативни резултати от предходни проверки са наложили провеждане на нови инспекционни действия, такива са осъществявани чрез възлагане или лично извършване.

Прокурорите са иницирали извършване на проверки по способности по чл. 145, ал. 1, т. 1, т. 2 и/или т. 3 ЗСВ. При жалби срещу актове на апелативните прокуратури, във връзка с произнасяния по надзора за законност, отделът е осъществявал инстанционен и служебен контрол. Върху дейността и организацията на работа по надзора за законност на териториалните прокуратури са извършени ревизии и контрол. Оказвана е 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 двукратно (за прокурори от района на АП Бургас, Варна, В. Търново, Пловдив и София) обучение на теми „Подготовка на прокурор за участие в съдебно заседание по административни дела и атакуване на съдебните актове на административните съдилища“ и „Правомощия на прокурора в производствата по Закона за административните нарушения и наказания“.

2.3. Анализ на резултатите от дейността по надзора за законност

Дейност на прокурорите от отдел „Надзор за законност“ във ВАП

Показатели	2014г.	2015г.	2016г.
Общ брой получени и образувани преписки по надзора за законност	415	412	968
Общ брой извършени проверки	239	160	184
Общ брой на установените закононарушения	147	260	1 301
Общ брой предложени за образуване досъдебни производства	3	40	14
Общ брой на проверените адм. актове – нормативни, индивидуални, общи	2 949	1 848	4 033
Общ брой подадени предложения	54	49	64
Общ брой подадени протести	6	4	4
Брой неприключени преписки	20	46	33

През отчетния период прокурорите от отдела са работили по 968 (412; 415) преписки, като броят на новообразуваните е 826 (323; 316). Преписките, образувани по искане на граждани и организации, са 236 (239; 236), а иницирираните от прокурорите преписки са 732 (173; 179). Налице е значителен ръст на фона на постоянното ниво в предходните години.

За изясняване на обстоятелствата по преписките, са възложени общо 184 (160; 239) проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 1-3 ЗСВ. При реализиране на същите, законовият способ по чл. 145, ал. 1, т. 1 ЗСВ – изискани документи, сведения и други материали, през 2016 г. е използван в 121 (99; 133) случая. Извършените лични проверки по реда на чл. 145, ал. 1, т. 2 ЗСВ са 31 (28; 35). Възлагателните проверки по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ са 32 (33; 71)¹⁰³. Увеличението на броя на проверките не е съответно на нарастването на броя на преписките. Преобладаваща част от новообразуваните преписки са във връзка с незаконосъобразни подзаконови нормативни актове, приети от общинските съвети. В тези случаи проверката се извършва на основата на публикуваните актове на общинските съвети на съответните интернет страници, а преписките са изпращани в съответствие с нивото (степената) на компетентност на териториалните прокуратури.

Спазени са изискванията за срочност на произнасянето, съобразно изменението на чл. 145, ал. 2, пр. 2 ЗСВ. Решени в срок са общо 935 преписки.

През 2016 г. са проверени общо 4033 (1848; 2949) административни акта, като този брой зависи от предмета и естеството на казусите. Обективната констатация, изведена от данните, е показател за повишения обем дейност на прокурорите от отдела.

Увеличен е броят констатирани закононарушения – 1301, при 260 през 2015 г. и 147 през 2014 г., което е резултат от предприетите организирани мерки по реда на надзора за законност.

Общият брой проверени нормативни актове през 2016 г. е над 300. Този показател не се отразява в статистическите данни, не е и отчитан през предходните отчетни периоди. Със споменаването му обаче се постига по-пълна картина за дейността на прокурорите от отдел „Надзор за законност“.

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 чувствителен. Изготвени са 64 предложения (49;54), от които са уважени 47.

¹⁰³ В предходния период е констатиран значителен спад на реализираните проверки (при запазен ръст на образуваните преписки) и е посочено, че такива не са извършвани по голяма част от преписките, тъй като още при образуването им обстоятелствата от фактическа страна по конкретните казуси са изяснени. Ето защо от данните по този показател не може да се прави извод за активността, респ. за липса на такава в дейността на прокурорите от отдела в тази насока.

2.4. Взаимодействие със специализираните контролни органи

То се осъществява при спазване на принципите на независимост и разделение на властите. Прокуратурата предприема действия по надзора за законност в рамките на своята компетентност и обратно, не извършва действия, съставляващи правомощия на специализираните органи. 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 сред тях е възлагането на проверки и ревизии по реда на т. 3 от цитираната разпоредба.

В редица случаи контролните органи, по своя инициатива, изпращат материали в прокуратурата. Утвърдена е практиката, прокурорите да изискват от надлежните администрации да изчерпват правомощията си преди сезиране на прокуратурата, както и сигналите да са конкретни и изчерпателни.

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.

РАЗДЕЛ ПЕТИ

ДЕЙНОСТ НА БЮРОТО ПО ЗАЩИТА ПРИ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР

Оперативна дейност

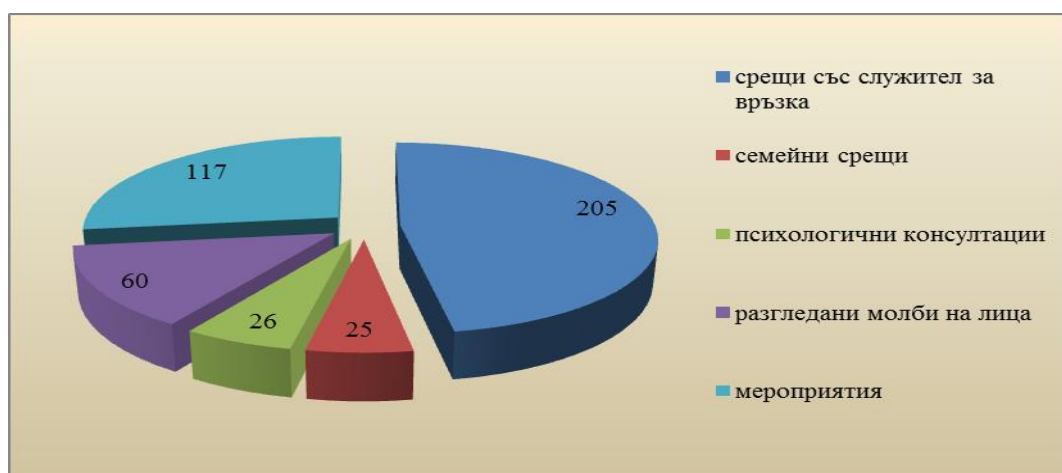
През 2016 г. по Програмата за защита Бюрото по защита обезпечава сигурността на 44 лица (по 19 дела за защита), от които с разпореждане на главния прокурор са включени 10 лица (по 4 дела за защита).

Действието на Програмата е приключило по 8 дела за защита с общо 17 защитени лица, от които по 7 дела за защита с общо 9 защитени лица. В края на годината защитените лица са 28 по 11 дела. Осъществена е охрана на 4 лица, за които с постановление на прокурор е разпоредена защита по НПК.



Фиг. 58. Дейност по Програмата за защита на Бюрото за защита за последните три години

Разпределението на дейността на Бюрото по защита със защитените лица е представена на следващата графика.



Фиг. 59. Разпределение на дейността със защитените лица

Междуйнституционално взаимодействие

По инициатива на Бюрото по защита, са разработени проекти на споразумения, сключени с други институции:

✓ Споразумение за взаимодействие между ПРБ и Столичната община за условията и реда за издаване, съхранение и унищожаване на актове за гражданско състояние на защитени лица с променени основни данни, включени в Програмата за защита по ЗЛЗВНП¹⁰⁴.

✓ Споразумение за взаимодействие между ПРБ и МВР за условията и реда за издаване на дипломатически паспорти на служители от Бюрото по защита с променени основни данни и обработване на дипломатическа поща.

Утвърдена е практика за добро взаимодействие между Бюрото по защита, МВР и ДАНС при осъществяване на оперативно сътрудничество по предоставяне на оперативна информация от администрираните от тези структури информационни фондове, както и с Министерството на образованието и МРРБ по издаване на документи с променени основни данни.

Професионална квалификация и обучение на служителите. Участие в международни срещи и събития

Общата численост на персонала в БЗ в началото на 2016 г. е била 94 заети щатни бройки, а в края на периода – 93.

Служителите на Бюрото, със статут по ЗМВР, продължават да повишават своята професионална квалификация и умения по полицейска, стрелкова и физическа подготовка и техники за защита. Основни приоритети на обучението са усъвършенстването на практическите способности за планиране и организиране на дейността, както и умения за правилна оценка и адекватна реакция на измененията в оперативната обстановка. Служителите на Бюрото са взели участие в курсове, семинари и обучения с партньорски служби и организации.

Проведени са 11 изпита за изследване на физическата годност на кандидати за назначаване на длъжности в Бюрото и множество занятия. Въведен е текущ контрол на участието и напредъка на служителите в учебния процес.

Вид подготовка	Брой проведени занятия	Средна посещаемост	Брой служители, положили изпити
Полицейска подготовка	157	13	–
Стрелкова подготовка	158	13	51
Физическа подготовка (ФП) и техники за защита (ТЗ)	157	13	77 – ФП 37 – ТЗ
Общ брой на проведените занятия по видовете подготовка	472	13	–

Констатирани проблеми и мерки за тяхното преодоляване

С Правилника на прилагане на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, в сила от 20.01.2016 г., са въведени оперативни процедури, които подлежат на допълнително разработване. В тази връзка, е направен анализ на досега прилаганите методи за обезпечаване на сигурността и безопасността на защитените лица,

¹⁰⁴ Споразумението е свързано с тристранната Инструкция за условията и реда за издаване на български лични документи на защитени лица, включени в Програмата за защита за вида на издаваните документи, срока за съхранение на създадените променени данни и издадените променени документи и тяхното унищожаване, издадена от главния прокурор, министъра на вътрешните работи и министъра на регионалното развитие и благоустройството.

който налага доразработване на съществуващите актове и въвеждане на нови оперативни методи при прилагане на мерките за защита.

Необходимо е да бъдат разработени ясни и прозрачни нормативи за изготвяне на охранителни обследвания на обектите, които да обхващат в пълен обем всички възможни рискове при осъществяване на защитата.

Предвид съществуващите способности, с които е възможно злонамерени субекти да проследяват комуникационните канали на използваните от защитените лица телефони и компютри, с което се създават предпоставки за компрометиране на местонахождението и сигурността им, са предприети мерки за физическо изграждане на виртуална частна мрежа с вече осигурени комуникационни компоненти за конфигурирането ѝ. С нейното изграждане, от БЗ, ще се повиши сигурността на защитените лица и на надеждността на използваните технически средства.

Дейностите по ресоциализация, психологическа профилактика и професионално усъвършенстване на защитените лица, съобразно техния социален статус и психологически профил, ангажират допълнителен човешки ресурс, който към момента е недостатъчен.

Остава нерешен въпросът, свързан с основен ремонт на предоставената с Решение на Министерския съвет № 720/18.09.2015 г. за нуждите на Бюрото по защита материална база, за което се очаква да бъде осигурено финансиране от първостепенния разпоредител с бюджет. Ремонтът на сградата е включен в поименното разпределение на капиталовите разходи за основни ремонти на сградите, управлявани от ВСС, поет като ангажимент за 2017 г., но е необходимо провеждане на обществена поръчка за избор на изпълнител и започване на строително-ремонтните дейности.

Административните ръководители на прокуратурите следва да предприемат адекватни мерки за предоставяне на БЗ на относимата информация по движението на наказателните производства, в случаите в които тя не е налична в УИС, по съображения за защита на класифицирана информация, проблем констатиран и през 2015 г.

Подходящи мерки са необходими и за периодично подаване на новопридобитата обща информация за застрашените лица, в т.ч. и относно степента на заплахата, въпреки задължението на разследващия орган и органа, направил предложението, за включване на лицето в Програмата за защита, регламентирано в чл. 19 ППЗЗЛЗВНП.

РАЗДЕЛ ШЕСТИ

ДЕЙНОСТ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА КОМУНИКАЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ 2014 – 2020 г.

Основни принципи на информационния обмен

Предоставянето на информация от публичен интерес чрез медиите гарантира правото на информираност на гражданите и се осъществява в съответствие с разпоредбите на Конституцията, НПК, ЗСВ, Закона за защита на личните данни, Закона за достъп до обществена информация и Закона за защита на класифицираната информация.

Дейността е съобразена с Комуникационната стратегия на съдебната власт, приета от ВСС (Протокол № 10/05.03.2015 г., т. 3); Становище № 8/2013 г. на Консултативния съвет на европейските прокурори относно отношенията между прокурорите и медиите, както и Становище № 9/2014 г. на КСЕП относно европейските принципи и норми, засягащи прокурорите („Римска харта“), както и с Правилата за медийна комуникация в системата на ПРБ¹⁰⁵.

Вътрешноорганизационни аспекти и форми на публичната комуникация

Експертите „Връзки с обществеността“ подпомагат административните ръководители и говорителите от съответния апелативен район при предоставяне на информация от публичен интерес на печатни и електронни медии – регионални и централни, гаранция за правото на информираност на гражданите.

Пресцентърът на ПРБ и експертите по места ежедневно изпращат съобщения до средствата за масова информация, съдействат за провеждането на брифинги, пресконференции и интервюта, провеждат обучение на говорителите на прокуратурите и предлагат провеждането на информационни кампании, както и на други мероприятия, с цел повишаване имиджа на институцията.

Пресцентърът на прокуратурата, както и експертите „Връзки с обществеността“ в страната поддържат и актуализират база-данни на централни и регионални медии, съдържаща необходима контактна информация, която се използва за разпространение на прессъобщения и за осъществяване на връзка при възникнала друга необходимост. През изминалата 2016 г. желание да бъдат включени в нея са заявили десетки журналисти, което говори за подчертан интерес към информацията, предоставяна от държавното обвинение.

Форми на публичната комуникация

1. През отчетната година се наблюдава значителен напредък в работата на прокуратурата по отношение на медийната ѝ политика, което е резултат от усилията на административните ръководители на прокуратурите и експертите. Следва да се отчете и приносът на ПР-специалистите по места за информиране по важни за обществото и съдебната система въпроси. Вследствие на своевременната им реакция, прокуратурата се е самосезирала по множество сигнали, изнесени в публичното пространство.

През 2016 г. на официалния сайт на ПРБ са публикувани 3189 прессъобщения, с над 50% повече от 2015 г. (когато са били 1226). Проведени са множество брифинги и пресконференции – в столицата и на територията на цялата страна, като ръст бележат дадените съвместно с органи на местната и изпълнителната власт, училища, МВР и др., както и различни кампании с цел превенция. Проведени са голям брой интервюта, в които участие са имали представители на прокуратурата, като зачестяват и включванията по телефон на представители от прокуратурата.

¹⁰⁵ Утвърдени със Заповед № РД-02-9/24.03.2015 г. на главния прокурор.

Обновен е официалният сайт на ПРБ, до който имат достъп граждани, журналисти, неправителствени организации и др. В него ежедневно се оповестяват прессъобщения за случващото се в апелативните, окръжните и районните прокуратури. Публикуваната информация се възприема като точна и добре поднесена и почти винаги се публикува в същия вид и от медиите.

Продължава тенденцията за бързина при предоставяне на информация за медиите за събития от деня, отразяващи първите действия от работата на прокуратурата. Важна част от дейността е и отразяването на бързите и незабавни производства – от началните действия по разследването до постановяване на съдебен акт. Полагат се все повече усилия за предоставяне на максимално полезна информация, като част от нея се съпровожда със снимков материал или с компютърни презентации.

С внимание и своевременна реакция се подхожда и към получени журналистически запитвания, като предоставяната информация се съгласува с наблюдаващия прокурор, с оглед спазване изискването на чл. 198 НПК, с говорителя на съответната компетентна прокуратура, административния ѝ ръководител и говорителя на главния прокурор.

2. Във всички апелативни райони са проведени Дни на откритите врати¹⁰⁶, както и множество инициативи, с оглед популяризиране на работата на съдебната власт и разследващите органи.

3. В изпълнение на проект на ВСС (образователна програма „Съдебна власт – информиран избор и гражданско доверие. Отворени съдилища и прокуратури“), в сътрудничество с МОН и учебни заведения, се организират обучения на ученици с лектори-прокурори. Те имат както образователен, така и превантивен ефект.

Ученици на различна възраст са имали възможността през изминалата година да обогатят знанията си и да участват в симулативни съдебни процеси в различните апелативни райони. Екипи от прокурори, следователи и полицаи са изнесли лекции по безопасно поведение на пътя пред 4 419 ученици от 11-и клас в 68 училища в Пловдив и областта. Кампанията е стартирала на 15 февруари 2016 г. и е приключила в края на март 2016 г.¹⁰⁷

Като добър пример за работата в сферата на медиите и комуникациите, може да се посочи, че през 2016 г. АП Пловдив е номинирана за позитивната награда „Златен ключ“ по повод Международния ден на правото да знам от Програма „Достъп до информация“. Мотивите за номинацията е отворената медийна политика на АП Пловдив и положителните резултати в тази насока.

¹⁰⁶ Организирано по инициатива на ВСС и е сред добрите практики за информиране на гражданите за работата и функциите на органите на съдебната власт и за повишаване на доверието на обществото в съдебната система.

¹⁰⁷ На 01.11.2016 г. в АП Бургас е проведено съвещание на тема „Проблеми при работата с медиите и взаимодействие с тях. Проблеми при комуникацията и съвместно разпространяване на информация чрез комуникационните канали с МВР“ и на 14.07.2016 г. – среща на тема: „Въпроси, възникнали в хода на работата по дела за престъпления по чл. 155а-155в, чл. 158а и чл. 159 НК с пострадали лица – малолетни и непълнолетни такива и набелязване на мерки по приключване на образуванияте досъдебни производства“; на 09.12.2016 г. в ОП Ямбол и ОП Сливен са проведени срещи на тема „Проблеми при работата с медиите и взаимодействие с тях. Проблеми при комуникацията и съвместно разпространяване на информация чрез комуникационните канали с МВР“; прокурори от окръжните прокуратури във Великотърновския апелативен район са участвали в образователна програма „Съдебна власт – информиран избор и гражданско доверие. Отворени съдилища и прокуратури“, съвместна инициатива на ВСС и МОН.

РАЗДЕЛ СЕДМИ

ПРИОРИТЕТИ В ДЕЙНОСТТА НА ПРОКУРАТУРАТА И НА РАЗСЛЕДВАЩИТЕ ОРГАНИ

С оглед на данните, през 2016 г. е постигнато сериозно подобряване на качеството на работа. Въпреки напредъка, налице са необходимост и ресурс за по-добри резултати и за пълноценно осъществяване на функциите на прокуратурата.

Анализът за дейността на прокуратурите и на разследващите органи, очертаните тенденции и констатациите от доклади на партньорски институции, дават основание на Прокуратурата на Република България да изведе по основни направления водещите приоритети, както в средносрочен, така и в дългосрочен план.

Качество и срочност на дейността на прокуратурата

- ✓ Трайно утвърждаване в практиката на органите на досъдебното производство на стандартите за ефективно разследване, съобразно изискванията на ЕКПЧ.
- ✓ Провеждане на проактивен подход в противодействието на престъпленията, свързани с организираната престъпност и корупцията сред лица, заемащи публични длъжности и по високите етажи на властта.
- ✓ Пълноценно осъществяване от страна на административните ръководители на функциите им по контрол за спазване на сроковете за извършване на разследването, на предварителните проверки и на сроковете за мерките за процесуална принуда.
- ✓ Осъществяване на ефективно методическо ръководство и помощ от погорестоящите прокуратури.
- ✓ Преодоляване на субективните пропуски в работата на органите на досъдебното производство, като съществен фактор за връщане на дела от съда на прокуратурата и за постановяване на оправдателни санкционни актове.

Квалификация на магистратите и служителите в прокуратурата

- ✓ Системно повишаване на квалификацията на органите на досъдебното производство, особено на разследващите органи, съобразно установените дефицити, с акцент към противодействието на корупционните престъпления и организираната престъпност, както и към утвърждаване на стандартите на ЕКПЧ за ефективно разследване.
- ✓ Осигуряване на целенасочени практически ориентирани обучения съвместно с разследващите органи в съответствие с актуалните достижения на доктрината, съдебната практика и международния опит, за своевременно преодоляване на конкретно установени недостатъци.
- ✓ Утвърждаване на специализацията и екипността в практиката на органите на досъдебното производство, особено по делата с фактическа и правна сложност, чрез въвеждане на подходящи организационни форми, вкл. съвместни екипи от разследващи, обособяване на гъвкави структурни звена, както и специализация по предмет без структурно обособяване.

Институционално и кадрово развитие. Взаимодействие

- ✓ Постигане на готовност за структурно и кадрово преустройство на районните прокуратури в съответствие с предстоящото изменение на съдебната карта.
- ✓ Създаване на организационни предпоставки за преодоляване на кадровата неосигуреност и неравномерността в обема на работата за оптимизиране на

натовареността на първоинстанционните прокуратури, както и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател, съобразно нормата за натовареност.

✓ Стимулиране на мотивация за висока професионална квалификация и самовзискателност с утвърждаване на обективното атестиране и отчитане на натовареността като определящ и справедлив фактор за кариерното развитие на магистратите и служителите.

✓ Организационно и кадрово доизграждане на Бюрото за защита, което да гарантира постигането на функционалност, изпълняваща адекватно стратегическата цел за защита на лица, застрашени във връзка с наказателното производство.

✓ Преодоляване на установени слабости във взаимодействието между териториалните прокуратури и местните контролни органи чрез пълноценно използване на съществуващите механизми, както и чрез актуализиране на действащи и приемане на нови междуведомствени актовете.

✓ Подкрепа на законодателни промени за оптимизиране на наказателния процес и на прекалената формалност и сложност на правилата, свързани със събирането и допустимостта на доказателства по време досъдебната и съдебната фаза.

Повишаване доверието на обществото към правоприлагането

✓ Неотклонно съблюдаване на правата на гражданите и стриктно упражняване на компетентност в процеса на правоприлагането.

✓ Поддържане на прозрачност и институционална предвидимост чрез осигуряване на адекватна информираност на обществото за дейността на прокуратурата и разследващите органи, при спазване на принципите за законност и безпристрастност, зачитане на правата на гражданите, защита на тайната на разследването и на личната информация при равнопоставеност на медиите.

✓ Провеждане на проактивна политика за междуинституционално взаимодействие в информационния обмен, което да подпомогне повишаването на информираността на гражданите и да позволи осигуряване на обратна връзка за обективното възприемане в публичното пространство на дейността на прокуратурата.

СОТИР ЦАЦАРОВ

**ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**