



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиция в хората

## ДИСКУСИИ

### ДОКЛАД

#### ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ НАЦИОНАЛНАТА КРЪГЛА МАСА

#### **„Ефективно взаимодействие на Прокуратурата с контролните органи за противодействие на закононарушенията и престъпленията в защита на обществения интерес и правата на гражданите”**

На 2 ноември 2010 година в София се проведе Национална кръгла маса на тема „Ефективно взаимодействие на Прокуратурата с контролните органи за противодействие на закононарушенията и престъпленията в защита на обществения интерес и правата на гражданите”. Инициативата се осъществява в рамките на проект “Укрепване на капацитета на Прокуратурата на Република България при взаимодействие с контролните органи за противодействие на закононарушенията и престъпленията в защита на обществения интерес и правата на гражданите”, реализиран от Прокуратурата на Република България с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Във форума участваха представители на институции от изпълнителната и съдебната власт, ръководители и прокурори от Върховната административна прокуратура, Върховната касационна прокуратура, представители на неправителствени организации и на академичната общност, ръководители и отговорни служители на контролни органи и журналисти<sup>1</sup>.

Повод за осъществяваната инициатива дават данните от последните няколко години. Според тези данни изключително малка част от материалите, с

---

<sup>1</sup> Участие в откриването на форума взеха: г-жа Пенка Стефанова - заместник главен прокурор и ръководител на проекта; г-н Камен Ситнилски - заместник главен прокурор, г-н Цоньо Цонев - председател на етичната комисия към Висшия съдебен съвет, г-жа Диана Ковачева - изпълнителен директор на Асоциация “Прозрачност без граници” и представителят на Обединение „Взаимодействие за ефективен контрол” г-н Христо Ангелов - заместник - министър на правосъдието.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

които е сезирана Прокуратурата, са подадени от държавните контролни органи. Според доклада на Главния прокурор на Републиката по-малко от 1 % от всички образувани досъдебни производства през 2008 г. са по сигнали, подготвени и предадени на Прокуратурата от контролни органи в администрацията. По-точно, от 308 000 преписки едва 2 500 са по сигнали на контролни органи. Състоянието не е много по-различно през 2009 г. и 2010 г.

Цитираните данни са и една от основните причини за разработването и осъществяването на проекта на Върховната административна прокуратура, чиято основна цел е активизиране на прокурорския надзор за законност върху работата на различните държавни контролни органи с цел по-пълноценно използване на контролните им правомощия в съответните професионални области и утвърждаване ролята на Прокуратурата като координатор и коректив на дейността на контролните институции. В изпълнение на тази инициатива са проведени поредица от социологически и правни изследвания и анализи, които ще бъдат използвани като отправна база при разработването на съвременна методика за взаимодействие на Прокуратурата на Република България с държавните контролни органи.

### **Взаимодействие на Прокуратурата с контролните звена: проблеми и подходи за повишаване на ефективността при сътрудничеството между институциите**

Основен фокус на дискусиите бяха установените проблеми при взаимодействието между Прокуратурата и институциите с контролни функции, както и обсъждането на възможни подходи за повишаване ефективността на сътрудничеството между държавните институции.

С цел очертаване на проблемите бяха проведени изследвания в периода април – септември 2010 година. В обхвата на изследването съгласно одобрената изследователска методология са включени прокурори от Софийската градска прокуратура, 5 апелативни, 10 окръжни и 22 районни прокуратури от цялата

страна, както и ръководители и служители от 15 институции с контролни функции<sup>2</sup>.

Целта на изследването е да се систематизира и анализира съществуващата информация относно формите на координация, степените на сътрудничество и ефективността на взаимодействието между Прокуратурата и контролните органи, както и основните проблеми и препятствия пред ефективното взаимодействие.

Генералният извод от проведеното изследване е, че липсва достатъчно добро взаимодействие между Прокуратурата и контролните институции, които съобразно законовите си правомощия следва да регистрират първи нарушенията на закона. Налице е дефицит не само в координацията между контролните органи в администрацията и съответните звена на Прокуратурата, но и по отношение на равнището на компетентност при установяване на съответните нарушения. Значителна част от контролните органи, които прилагат различни по своята правна природа нормативни актове, не са в състояние да предоставят качествен доказателствен материал, който да послужи на Прокуратурата за повдигане на обвинения срещу виновните длъжностни лица. Честа практика е изпращането на всички събрани доказателства до съответната прокуратура, без да бъдат извършени предварителен анализ и селекция за противоправност съгласно изискванията на специалния закон, който се прилага от контролните органи.

С изследването се констатира, че много малък процент от сигналите, постъпващи от контролните органи, водят до образуване на наказателни производства. Преобладаващата част от анкетираните служители на контролните институции са посочили, че едва 10 % от проверките са установявали факти и обстоятелства, които е трябвало да бъдат обект на досъдебно производство.

---

<sup>2</sup> Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД), Агенцията за социално подпомагане (АСП) и Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ (ГИТ), Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК), регионални инспекции по околната среда и водите (РИОСВ), Изпълнителната агенция по горите (ИАГ) и дирекции на националните паркове (ДНП), Националната ветеринарномедицинска служба (НВМС), регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ), Държавната агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН) и Изпълнителната агенция „Автомобилна администрация“ (ИА „АА“), Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), Комисията за защита на потребителите (КЗП), Агенция „Митници“ (АМ) и Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол (АПСК).

Честа е практиката Прокуратурата да изисква от контролните институции допълнителни действия за изясняване на случаи или допълнително окомплектоване на преписките (предоставяне на документи, справки и други), за да предприеме действия в съответствие със своите правомощия.

Наред с оценка на съществуващото ниво на взаимодействие изследването търси оценките и мненията на прокурорите и представителите на контролните институции относно насоките, в които следва да се подобри сътрудничеството между институциите.

*На въпроса в каква насока би могло да се подобри взаимодействието между контролните органи и прокуратурата, са дадени следните отговори.*

Взаимно предоставяне на информация и експертиза	75,0 %
Разработване на специализирани инструкции	25,0 %
Съвместно планиране на проверки и разработване на анализ	41,7 %
Друго	8,3 %
Съществуващото равнище на взаимодействие е оптимално	8,3 %

В рамките на проучванията е констатирано нарушаване на обратната връзка между Прокуратурата и контролните органи относно решенията на прокурора по подадения сигнал от контролния орган. Състоянието на взаимодействието между посочените по-горе институции напълно кореспондира с извода от доклада на Европейската комисия за напредъка на България, а именно: “Продължава да се отчита недостатъчен контрол на административно равнище за предотвратяване на нередности и откриване на административни нарушения. В много случаи сигналите са достигнали преди да бъдат извършени предварителни административни проверки. Същевременно органите за административен контрол не са достатъчно инициативни при установяването на рискове и определяне поради естеството на заемания пост на възможни случаи на измама и корупция”.

Ето защо фокусът на инициативата на Върховната административна прокуратура е насочен към активизиране на прокурорския надзор за законност с

цел по-пълноценно използване на контролните правомощия в съответните професионални области и утвърждаване ролята на Прокуратурата като координатор и коректив на дейността на контролните институции.

По мнението на прокурорите, участвали в изследването (274 прокурори от СГС, апелативни, окръжни и районни прокуратури от страната), контролните органи трябва съществено да подобрят качеството на доказателствените материали, които предоставят на Прокуратурата, като наред с това проявят необходимата инициатива за осъществяване на взаимодействие с Прокуратурата при констатиране на факти, които насочват към извършване на престъпление или правонарушение.

Изследването доказва и един друг проблем: очакванията на служителите от държавните контролни органи (общият брой на изследваните представители е 550 служители от 15 контролни органи) са за активна „методическа помощ” от Прокуратурата във връзка с дейността им по подадените сигнали, а също и за получаване на необходимата обратна информация по развитието на казусите, която може да бъде използвана от гледна точка на „генералната превенция” за предотвратяване на правонарушения във ведомствата.

За реализирането на тези очаквания, извън необходимостта от усъвършенстване на каналите на предоставяне на годна информация, е необходимо да се запази водещата роля на Прокуратурата при цялостното планиране и организиране на надзора за законност, като за ефективното развитие на този процес е наложително да се поддържа диалог между Прокуратурата и контролните органи. Диалогът и взаимодействието трябва да обхващат както изработването на указания и изисквания за обема и съдържанието на документацията, която трябва да бъде предоставяна на прокурора, така и изработването на насоки на контролните органи относно нормативните актове, които следва да бъдат преценявани за възможни нарушения.

Необходимо е също да се отбележи, че контролната дейност трябва да има системно организиран и планиран характер. В тази връзка един от успешните подходи е планирането на дейността по извършване на проверки в годишната

програма на контролните органи. (В зависимост от спецификата на работата те биха могли да имат планов, инцидентен, тематичен характер и т.н.). Важен елемент от ефективното функциониране на контролната система е извършването на периодичен анализ на резултатите от осъществяваните проверки, като при констатирани слабости от нормативен характер се предприемат енергични мерки за промяна на нормативната база.

Особен обект на внимание на участниците във форума бяха и резултатите от проведените четири фокус-групи, в които участваха прокурори от Върховната административна прокуратура, Върховната касационна прокуратура и представители на 15 държавни институции, обособени в четири самостоятелни групи.

Предмет на дискусия във фокус-групите бяха въпроси, свързани с изясняване на нормативната база при взаимодействието на контролните органи с Прокуратурата; механизмите за осъществяване на задължението на Прокуратурата да упражнява надзор за законност спрямо административните актове, издавани от тези органи; предложенията за оптимизиране на съществуващите практики на междуинституционално партньорство при противодействието на престъпленията и закононарушенията в защита на обществения интерес.

Участниците във фокус-групите се обединиха около разбирането, че доброто взаимодействие предполага нормативно регулиран двустранен обмен на информация и експертиза. Интересно е да се отбележи желанието на представителите на контролните органи във всички фокус-групи за организиране на съвместни проверки и инициативи във ведомствата. Подобни предложения обаче не намират правна основа в действащите нормативни актове в Република България, защото законите възлагат различни правни функции на Прокуратурата и контролните органи. Контролните органи са дефинирани и следва да реализират функциите си по проверка и контрол съобразно с разпоредбите на специалните закони. Ефективното взаимодействие между институциите не трябва да излиза извън законовите рамки. Необходимо е разграничение на

отговорностите по разкриване на данните за престъпления, което е задължение на различните контролни органи, и отговорностите по разследването на престъпленията, което е ангажимент на Прокуратурата. При надзора за законност Прокуратурата не разполага с правно основание да осъществява директно контролните правомощия на специализираните контролни органи съвместно с тях. Функция на прокуратурата е да упражнява контрол за законосъобразността на актовете на контролните органи за точното и еднакво прилагане на закона.

Предмет на дискусиата беше изясняването на същността на така наречените „съвместни проверки“, които се извършват от контролните органи под ръководството на Прокуратурата. По същество това не са проверки с физическото участие на прокурор. Според мнението на една част от представителите на контролните институции естеството на съвместната проверка се изразява в самостоятелното извършване на проверки от всяка контролна институция, предприемането на необходимите законови мерки в рамките на нейната компетентност и едва след приключването на всяка от проверките Прокуратурата да обобщи резултатите и да предприеме действия съобразно с правомощията си по Закона за съдебната власт и Наказателно-процесуалния кодекс. Друга част от представителите на контролните институции приемат изложения по-горе механизъм за ефективен само при планираните проверки. При инцидентните проверки подобно взаимодействие между контролните органи е невъзможно, като в такива ситуации резултатите следва да се изпращат веднага на Прокуратурата. В тази насока се открие необходимостта от бързина на реакцията, както и обстоятелството, че когато Прокуратурата възлага на контролните органи да извършават проверки, това съдейства за повишаване на авторитета им.

В процеса на дискусиата представителите на контролните органи поставиха проблема за необходимостта от обратната връзка с Прокуратурата, изразяваща се в предоставяне на информация относно предприетите мерки по подадените сигнали от контролните органи. Липсата на подобна обратна информация за

„съдбата” на предоставения на Прокуратурата сигнал води до невъзможност на контролния орган да коригира бъдещата си дейност по събиране на доказателства при сходни нарушения.

Същевременно получаването на подобна обратна информация не намира опора в закона (освен ако не се касае за сигнал по смисъла на АПК). Съгласно нормативната уредба няма задължение за Прокуратурата да уведомява контролните органи за предприетите действия, освен в случаите по чл. 213, ал. 1 от НПК, когато е предвидено задължение на прокурора за уведомяване при отказ от образуване на досъдебно производство. Съгласно НПК прокурорът не е задължен да уведомява в случаи на образуване на досъдебно производство. Становището на прокурорите, участвали в дискусиите на фокус-групите, е, че изпращането на материалите на Прокуратурата не означава, че контролният орган е изпълнил изцяло задълженията си по специалния закон за реализиране на съответната отговорност. Беше подчертано, че контролният орган е длъжен да издаде административнонаказателните актове за санкциониране на нарушителя. Само прокурорът може да прецени доколко противоправното поведение, описано в материалите на контролния орган, осъществява състава на престъпление по Наказателния кодекс.

Друг проблем, посочен при дискусиите, е стремежът на служителите в контролните органи да налагат минимални санкции при изпълнение на своята административнонаказваща дейност, тъй като не намират адекватна институционална подкрепа за работата си. В тясна връзка с това поведение са и изложените проблеми, свързани с чувството за застрашеност на служителите в контролните органи при изпълнение на техните професионални функции. Подчертано бе, че сигурността в работата на контролните органи се превръща в сериозен проблем. Очерта се становището, че постигането на по-високи резултати в работата предполага по-ефективно сътрудничество с Прокуратурата, включително и за гарантирането на сигурността и защитата на служителите в контролните органи при опити за осуетяване на законовите им функции.

Отделено бе внимание и на случаите, в които контролният орган не може да



реагира, защото е страна в административно производство, по което издаденият административен акт се явява благоприятен за правонарушителя. Тогава Прокуратурата е единственият орган, който може да се намеси и да предприеме действия за отстраняване на незаконосъобразния административен акт.

Следва да се подчертае особеното значение на качеството на информацията, предоставяна на Прокуратурата: данните трябва да са достатъчни и да съдържат белезите на извършеното закононарушение.

По време на дискусиите беше подчертано, че сериозни трудности за контролните органи произтичат от някои остарели законови разпоредби, които не съответстват на актуалните обществени отношения. Дадени бяха и конкретни примери: според оценката на представителите на НВМС нормативните актове в Република България по отношение на предвидените наказания по тежест и размер не отговарят изцяло на критериите на европейското законодателство; представителите на Изпълнителната агенция „Автомобилна администрация” също изразиха мнение, че българският подход за създаване на правната уредба за наказване на нарушителите е прекалено тромав и това усложнява условията, при които трябва да работят инспекторите. Според представителите на РИОКОЗ европейското законодателство вече е инкорпорирано в националното законодателство, но нормативната база, с която работят, не е достатъчно императивна и предполага приемането на алтернативни решения от наказващия орган. Представителите на контролните органи посочиха като проблем и обстоятелството, че работят с вътрешноведомствени инструкции и указания, които обаче съгласно Закона за нормативните актове не представляват нормативна регулация, поради което административните съдилища често отменят наложените наказания на извършителите. В тази посока са налице и прекалено много регулаторни режими, които водят до объркване и до недостатъчна информираност на хората, чиято дейност е обект на контрол от контролния орган.

### **Изводи, предложения и препоръки за създаване на ефективен модел**

## на взаимодействие

Търсенето на подходи за ефективно взаимодействие между Прокуратурата и контролните звена е важна тема, която фокусира вниманието на представителите на контролните институции и на Прокуратурата.

Участниците в дискусиата представиха конкретни примери от практическото си взаимодействие. Като добра практика за успешно взаимодействие бе посочено сътрудничеството между Изпълнителната агенция по горите и Прокуратурата. Съществен елемент на това добро взаимодействие представляват специално създадените методически указания.

Друг положителен пример е практиката на ДНСК – периодично в контролния орган се изготвят указателни писма за нормативното тълкуване на законодателството, като при изготвянето на тези писма се използват и становищата на Прокуратурата относно тълкуването на законовите разпоредби.

Участниците в дискусиите във фокус-групите споделиха разбирането, че механизмът на взаимодействие трябва да се базира на правомощията на Прокуратурата и тя е органът, който преценява дали да възложи на контролните органи извършването на проверки. Законодателят е дал правомощия на прокурора съгласно чл. 145, ал. 1, т. 3 от Закона за съдебната власт да възлага на съответните органи (в това число и на контролните) при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия да извършват проверки и ревизии в определен срок, за които на прокурора се представят заключения, а при поискване – и всички материали от проверката. Наред с това според чл. 145, ал. 2 от Закона за съдебната власт разпорежданията на прокурора, издадени в съответствие с неговата компетентност и закона, са задължителни за държавните органи, длъжностните лица, юридическите лица и гражданите.

Въпреки отчетеното завишаване на броя на подадените сигнали до Прокуратурата в последно време, се констатира, че много малка част от тях дават основание за започване на наказателно производство. Това означава излишно натоварване на Прокуратурата с некачествени материали, за чието разглеждане се налага да изразходва ресурс – времеви, човешки и финансов.

В хода на дискусиата участниците се обединиха около становището, че най-висока степен на ефективност в работата на контролните органи може да се постигне (изводът черпи основанията си от практиката в дейността на контролните органи), когато контролните органи стъпят на ясни, разбираеми и конкретни правила, нормативно определени от законодателя, които изключват възможността за проява на субективизъм при осъществяването на контролната дейност.

Недостатъчната ефективност на взаимодействието между Прокуратурата и контролните органи се дължи и на обстоятелството, че служителите на контролните звена не винаги са сигурни дали имат основание да сезират Прокуратурата. Една от възможните добри практики за преодоляване на този проблем е използването на ясни алгоритми на показателите (така наречените чек-листи), които насочват проверяващия орган стъпка по стъпка и описват максимално подробно и конкретно действията при една проверка. Практиката на РИОКОЗ и НВМС, които са въвели подобни алгоритми, показва, че именно по такъв начин се постигат най-добри резултати.

Интерес сред участниците на кръглата маса предизвика становището на представителите на академичната общност<sup>3</sup>. Те подчертаха, че задължение на контролните органи съгласно действащото законодателство е изпратените на Прокуратурата ревизионни материали да завършват с ясни констатации за нарушение на текстове от специалните закони, както и да съдържат конкретни предложения. Контролният орган добросъвестно и задълбочено трябва да направи всички проверки и да поеме отговорност за достоверността и прецизността на извършената ревизия. Експертният характер на тези констатации и предложения биха улеснили в значителна степен Прокуратурата при нейните преценки като титуляр на обвинението.

Едно от най-интересните предложения, което ангажира вниманието на участниците във форума, бе предложението на НВМС всеки контролен орган да определи т.нар. „контактна точка” за взаимодействие с Прокуратурата.

---

<sup>3</sup> Сред участниците бяха проф. Кино Лазаров, проф. Байчо Панев, проф. д-р Димитър Костов.

Същността на този механизъм е правните звена (или юрисконсултът) на контролните органи да преценяват кои материали съдържат данни за престъпления и следва да се изпратят на Прокуратурата.

В обобщение на проведените дискусии могат да бъдат направени следните **най-общи изводи, препоръки и предложения.**

1. Към настоящия момент координацията между самите контролни органи, както и взаимодействието им с Прокуратурата не са на необходимото ниво за постигане на оптимално разкриване и наказване на извършителите на административни нарушения и престъпления. В крайна сметка това рефлектира върху обществените интереси и правата на гражданите.

2. Общото и специалното законодателство, регламентиращо правомощията и процедурите по констатиране на закононарушенията, събиране на доказателствата и налагане на законосъобразни административни наказания от контролните органи е остаряло и противоречиво. Налице са прекалено голям брой нормативни актове, което сериозно затруднява дейността на органите за държавен контрол, а също така създава трудности при прилагането и тълкуването им от прокурорите. Очевидно е назряла необходимостта от приемането на нов административнонаказателен кодекс.

3. Квалификацията на служителите от контролните институции не винаги е достатъчно висока, което от своя страна рефлектира върху качеството на издаваните административни актове и на доказателствата, събрани от съответните административни органи. Нерядко тези доказателства не могат да послужат за образуване на наказателно производство и реализиране отговорността на виновните лица.

4. Дейността на контролните органи по разкриване на административните нарушения не е достатъчно финансово осигурена, което обуславя ниско заплащане, текучество на кадри, недостатъчна квалификация и създава благоприятни условия за корупционни практики и субективизъм.

5. Създаването и укрепването на така наречената „обратна връзка” между

Прокуратурата и контролните органи е важна предпоставка за ефективното им взаимодействие. Необходимо е активизиране на информационния обмен между Прокуратурата и контролните органи с цел подобряване на практиката и осигуряване на законосъобразност в дейността на контролните органи и в издаваните от тях актове.

6. Очевидна е необходимостта от изработването на специална методика за нуждите на Прокуратурата, която да регламентира принципните правила за взаимодействието с контролните органи и осъществяването на надзора за законност върху дейността и актовете им. Тази методика би следвало да обхваща и случаите, в които е необходима спешна реакция на Прокуратурата за предотвратяване на закононарушения и престъпления.

Резултатите от проведените изследвания и дискусии на кръглата маса показват, че **Прокуратурата би могла да окаже правно съдействие при създаването от контролните органи на процедури и стандарти**, в съответствие с които те да систематизират и обработват информацията, имаща отношение към възможни закононарушения или престъпления. Този процес ще постави пред контролните органи примерно следните **изисквания**:

- а) преглед на практиката и установяване на проблемни казуси в дейността на съответните контролни органи;
- б) анализ на случаите и определяне на съществуващите дефицити и потребности;
- в) изработване и апробиране на инструкции и правила за работа с информация, отнасяща се до закононарушения и престъпления;
- г) обучение на служителите в административните структури за работа с инструкциите;
- д) мониторинг за резултатите от прилагането им.

Несъмнено е, че предприемането на действия в предлаганата насока ще позволи да бъдат постигнати последователно целите, свързани с превенцията



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиция в хората

срещу закононарушенията и престъпленията, както и тези за по-ефективна защита на обществения интерес и основните права на гражданите в Република България.