

ДО
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
гр. СОФИЯ

К О Н Ц Е П Ц И Я
ЗА СТРАТЕГИЧЕСКО УПРАВЛЕНИЕ
НА ОКРЪЖНА ПРОКУРАТУРА – ГАБРОВО

от Диян Димитров Атанасов
административен ръководител, районен прокурор
на Районна прокуратура – гр. Севлиево, кандидат за административен
ръководител, окръжен прокурор на Окръжна прокуратура – гр. Габрово

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,

В качеството си на кандидат за административен ръководител на Окръжна прокуратура – Габрово представям пред Вас концепция, съдържаща мотивите, разбиранията и идеите ми за стратегическо управление на посочения орган на съдебната власт.

Мотивация за кандидатурата си на първо място намирам в досегашната ми професионална биография. Трудовият ми стаж като магистрат е преминал изцяло в системата на Прокуратурата на Република България. Общият ми юридически стаж към момента е 13 години и 11 месеца.

Започнах като младши прокурор в РП – Севлиево на 28.05.2001 г., след което бях преназначен като прокурор. На 25.04.2005 г. бях назначен от ВСС за районен прокурор, адм. ръководител на РП – Севлиево и в момента изпълнявам тази длъжност за втори мандат.

Последният ми ранг, гласуван с решение на ВСС по протокол № 33 от заседание, проведено на 20.10.2011 г. е „прокурор в Апелативна прокуратура”. Не са ми налагани наказания.

При встъпването ми в длъжност като административен ръководител на Районна прокуратура – Севлиево организацията на работа, трудовата дисциплина, правната подготовка и мотивацията на прокурорите не бяха на необходимото ниво. Отношенията с МВР и разследващите органи се характеризираха с формализъм, липса на доверие и влошена комуникация,

имащи за последица многократното връщане на преписки за допълнителна проверка и на дела за доразследване. Всичко това се развиваше на фона на една много висока натовареност, довела до натрупването на голям брой неприключени проверки и разследвания, нерешени преписки и дела.

С подкрепата на служителите в РП – Севлиево постепенно успях да въведа необходимите порядък и ритмичност в организацията на деловодната и отчетна дейност, в съответствие с нормативните разпоредби и указанията на погорестоящите прокуратури. Беше постигнато забележимо увеличаване на срочността на разследване по досъдебните производства и решаването им от наблюдаващите прокурори.

През 2006 г. наложих последователно наказания „забележка” и „порицание” на прокурор от Районна прокуратура – Севлиево, за допуснати дисциплинарни нарушения. През 2007 г., при проява на поведение, уронващо престижа на съдебната власт, възбудих дисциплинарно производство и предложих за уволнение същия прокурор. Предложението ми беше уважено от Висшия съдебен съвет и с решение от 26.09.2007 г. магистратът беше уволнен, а обжалването му беше отхвърлено от Върховния административен съд. Този случай обедини колектива на Районна прокуратура – Севлиево и едновременно с това повиши доверието към съдебната власт в региона.

Чрез конкурси в прокуратурата постъпиха нови прокурори и служители, чиито усилия видимо повишиха качеството на работа.

Беше изградено много по-тясно взаимодействие с МВР и контролните органи. Понастоящем прокурорите от Районна прокуратура – Севлиево подпомагат активно разследващите органи, имат най-много участия в извършването на процесуално-следствени действия сред прокуратурите в Габровски съдебен окръг, провеждали са и самостоятелни разследвания.

Като административен ръководител и наблюдаващ прокурор съм предлагал за налагане на дисциплинарни наказания и разследващи полицаи, като предложенията ми са уважени от директорите на ОДМВР – Габрово. Впоследствие един от наказаните разследващи полицаи дотолкова подобри работата си, че бе награден по единодушно предложение на прокурорите в районната прокуратура. Значително бяха намалени оправдателните присъди и върнатите дела.

Винаги съм работил с натовареност при решаване на делата и преписките, която във всички групи на програмата за случайно разпределение е била равна с натовареността на другите прокурори. Наравно с колегите полагам дежурства. Привеждам в изпълнение получените в прокуратурата присъди и други съдебни актове. Изготвял съм протести срещу незаконосъобразни административни актове и съм участвал в дела пред Административен съд – Габрово.

Член съм на Националната мрежа от прокурори за международноправно сътрудничество от самото ѝ създаване със заповед на Главния прокурор. В тази област постоянно контактувам с прокурорите от Габровски съдебен окръг, на които оказвам съдействие при реализирането на следствени поръчки от и за чужбина, издаването и изпращането на европейски заповеди за арест и др.

Тъй като решаването на кадровите въпроси в РП – Севлиево продължи няколко години, почти всички прокурори от районните прокуратури в окръга са били командировани за подпомагане на работата на ръководената от мен прокуратура. Като последица от това аз имам поглед върху работата и

качествата им, а те – върху моя подход като административен ръководител. Често съм търсен от колеги за обсъждане на правни положения или административни затруднения, като за мен това е един от най-високите показатели за доверието и авторитета на всеки юрист.

От 10 години живея в гр. Габрово, вследствие на което познавам обстановката в двата най-големи града на областта.

Постоянно се стремя да повишавам квалификацията си на магистрат и на административен ръководител. Някои от най-полезните обучения, в които съм участвал са: 21-дневна програма „Обучение за млади професионалисти от сферата на правосъдието”, фокусирано върху най-добрите практики в сферата на върховенството на закона в САЩ; „Международно сътрудничество по наказателно-правни въпроси” във Федерална република Германия. Преминал съм обучение за прокурори – наставници в НИП и в момента съм наставник на младши прокурор в РП – Севлиево. Работата ми като такъв дава възможност за нов поглед и преосмисляне на прокурорската дейност през гледната точка и очакванията на млад, висококвалифициран и любознателен колега.

Професионалният ми опит като прокурор, постигнатите резултати в административното ръководство на РП – Севлиево, създадената атмосфера на доверие, авторитет и коректност в отношенията с гражданите, Районен съд – Севлиево и адвокатурата, доброто взаимодействие с разследващите и контролните органи, ми дават увереност, че бих могъл успешно да ръководя Окръжна прокуратура – гр. Габрово.

Мотивация за кандидатурата намирам и във визията си за подобряване функционирането на Окръжна прокуратура – Габрово.

При изграждането на концепция за бъдещата работа на ОП – Габрово е необходимо да се изходи от нейните функции и положение на основно структурно звено, отговорно на регионално ниво за упражняването на правомощията на Прокуратурата на Република България, произтичащи от чл. 127 от Конституцията. Особената важност на окръжната прокуратура като орган на съдебната власт се дължи на:

- Статутът ѝ на първоинстанционна прокуратура, която разследва и повдига обвинения по най-тежките и с най-голяма фактическа и правна сложност дела.

- Правомощието на окръжната прокуратура да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове, упражнявайки надзор спрямо органите на местна власт и самоуправление, и на териториалните подразделения на държавни органи. Прокурорите от окръжната прокуратура участват в административни дела.

- Едновременно с горепосочените функции, окръжната прокуратура упражнява контролно-ревизионни правомощия спрямо подчинените ѝ районни прокуратури, съгласно чл. 142 ал. 2 от ЗСВ.

- Окръжната прокуратура носи и основната отговорност за упражняване на местно ниво на прокурорския надзор върху службите, осъществяващи изпълнението на наложените от съда наказания и взетите мерки за неотклонение.

За да бъде анализирано и оценено сегашното състояние на Окръжна прокуратура – Габрово, е необходимо да бъдат разгледани обемът и ефективността на дейността ѝ, нейните достижения и проблеми.

Габровски съдебен окръг обхваща територията на Област Габрово. Тя е сред най-малките в Република България, с обща територия 2023 кв.км. Населението е 122 702 души. Областта обхваща 356 населени места, администрирани в четири общини - Габрово, Дряново, Севлиево и Трявна. На юг Габровска област граничи с област Стара Загора, на североизток с област Велико Търново и на северозапад с област Ловеч.

По данни от последното официално преброяване за страната през 2011 г., характерни за демографската ситуация в областта са следните особености:

Габрово се нарежда сред областите с най-голям относителен дял на населението на 65 и повече години - 24 %, с отрицателен прираст от 12,1%, с най-висок дял на възрастно население над трудоспособна възраст – 30,6%.

Същевременно областта заема челно място сред областите с най-слабо населени жилища – по 2.4 лица на едно обитавано жилище.

Най-голям град е гр. Габрово, с население 58 950 жители. Едновременно с това в областта има многобройни малки населени места, като например само живущите в селата на Община Севлиево 13 319 души надхвърлят общия брой на живущите в по-малките общини като Дряново /9 685 души/ и Трявна /11 754 души/.

Високият относителен дял на застаряващо население, необитавани жилища и големият брой села, част от които разположени в труднодостъпни през зимата райони, сравнително далеч от общинските центрове и без постоянно полицейско присъствие, съчетани с по-високия дял на безработното и малограмотно население именно в малките населени места, са криминогенни фактори, благоприятстващи извършването на престъпления против собствеността. Успешното разкриване и санкциониране на тези престъпления е едно от основните предизвикателства пред прокуратурата и останалите правозащитни органи в съдебния окръг.

Същевременно Област Габрово се характеризира с по-високи от средните за страната темпове на привличане на средства от европейски фондове за обновяване на инфраструктурата. В областта са реализирани и някои мащабни чуждестранни инвестиции /напр. „Идеал Стандарт – Видима” АД гр. Севлиево и др./.

 Развива се и местният по-дребен бизнес.

Протичащите икономически процеси са фактор, създаващ условия за извършване на корупционни и длъжностни престъпления, престъпления против финансовата, данъчната и осигурителните системи. Това изисква повишен контрол от страна на правоохранителните органи за законосъобразното разходване на публичните финанси, провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки и др.

Проблем за областта представляват и престъпленията, свързани с притежаването и разпространението на наркотични вещества. Като намираща се в географския център на България, територията на Област Габрово е леснодостъпна за представители на криминалния контингент от цялата страна и понастоящем съществуват трайно установени връзки между криминално проявените лица на местно ниво и криминалния контингент от по-големите областни градове – София, Пловдив, Варна, Плевен, Стара Загора, Благоевград и

др. Те намират проява в извършването на разнообразни престъпления, свързани с използване на фалшифи платажни инструменти и официални удостоверителни знаци, застрахователни, имотни, и други измами.

На територията на Съдебен окръг – Габрово функционират Окръжна прокуратура – гр. Габрово и районните прокуратури в градовете Габрово, Севлиево, Трявна и Дряново, създадени към съответните съдилища. От 2007 г. в гр. Габрово функционира и Административен съд – Габрово.

В преобладаващата част от 2013 година в Габровския съдебен окръг са работили средно 23-ма прокурори. В началото на тази година в Окръжна прокуратура гр. Габрово са били налични шест щатни прокурорски бройки, като пет от тях от са били заети от титуляри, а една – от командирован прокурор от Районна прокуратура - гр. Габрово, чиято командировка е била прекратена на 23.05.2013 год. В Районна прокуратура гр. Габрово са работили 9 прокурори при щат 10, от които един младши прокурор, до 15.10.2013 год. В Районна прокуратура гр. Севлиево до 1.07.2013 год. са работили трима прокурори. На тази дата са встъпили в длъжност и са започнали работа двама младши прокурори. В Районна прокуратура гр. Дряново са работили двама прокурори, при щат трима, като третият е командирован трайно в Районна прокуратура гр. Бургас. Впоследствие незаетият щат в Окръжна прокуратура гр. Габрово е закрит и прехвърлен към друга окръжна прокуратура.

Щатната обезпеченост на следствения отдел е от 8 щатни бройки за следователи, като всички са заети. Петима следователи работят в гр. Габрово и трима в гр. Севлиево.

Материално-техническото обезпечаване на прокуратурите в съдебния окръг е на сравнително добро ниво.

Цялостната организация на дейността и резултатите на ОП – Габрово и влизашите в състава ѝ районни прокуратури традиционно са получавали много добра оценка през предходните години, въз основа на обобщените статистически данни за дейността им.¹

- Регистрираната в областта престъпност се характеризира с продължаващ през последните три години спад, като през 2013 г. са регистрирани общо 1615 криминални престъпления, срещу 1627 броя за 2012 година и 1874 за 2011 година. Процентът на разкриваемост спрямо общия брой регистрирани престъпления е 60.61 % срещу 65.94 % за 2012 година, срещу 57.98 % за 2011 година.
- През 2013 год. прокурорите от съдебния район са решили общо 3086 преписки, което съставлява 96 % от общия брой преписки, наблюдавани през този период. В двумесечен срок са приключени 92% от преписките, изпратени за предварителна проверка. Увеличен е броят на постановените откази за образуване на досъдебно производство – 47 %, при 22 % за 2012 г. и 25 % за 2011 год.
- През 2013 год. се наблюдава повишен ръст на инстанционното признавяне, което съставлява 56% от решенията от ОП – Габрово преписки за тази година. За сравнение, през предходните две години същото е с относителен дял 38% - 33 % от решенията преписки на

¹ Цитираните данни са получени от „Годишен отчетен доклад за дейността на прокуратурите от Габровски съдебен регион за 2013 г.“, изготвен от ОП – Габрово въз основа на обобщената статистическа информация за нейната дейност и дейността на прокуратурите в съдебния окръг.

окръжната прокуратура. Анализът на данните показва трайно установения висок ръст от 93% на потвърдените първоинстанционни актове от решените инстанционни преписки.

- През 2013 год. се наблюдава спад в броя на наблюдаваните и новообразувани досъдебни производства – прокуратурите от съдебния район са наблюдавали общо 2932 досъдебни производства, при 3588 досъдебни производства през 2012 год. и 3576 досъдебни производства през 2011 год. Новообразуваните дела са 1605, при 1744 през 2012 год. и 1902 досъдебни производства през 2011 год. и съставляват 55 % от наблюдаваните дела.
- 96% от наблюдаваните дела са разследвани от разследващ полицай. Намален е броят на проведените от следователи 229 досъдебни производства, при 388 досъдебни производства за 2012 год. и 381 досъдебни производства за 2011 год. Окръжна прокуратура-Габрово и Районна прокуратура-Дряново са отчетели намаляване в броя на образуваните досъдебни производства.
- През 2013 год. прокурор от Окръжна прокуратура-Габрово се е самосезирал за образуване на 1 досъдебно производство. Въз основа на сигнали от контролни органи са наблюдавани общо 12 досъдебни производства, предимно от районните прокуратури. През 2012 г. след след самосезиране са образувани 3 преписки, при 10 преписки за 2011 год. По сигнали на контролни органи през 2012 г. са регистрирани общо 18 преписки, при 11 преписки за 2011 год.
- През 2013 год. районните прокуратури са наблюдавали общо 21 незабавни производства, като само РП – Севлиево е увеличила активността в провеждането на този вид досъдебно производство. През 2012 год. районните прокуратури са наблюдавали общо 28 незабавни производства, спрямо 14 такива през 2011 год.
- През 2013 год. прокуратурите са наблюдавали общо 178 бързи производства, при 163 БП на 2012 год. и 189 БП за 2011 г., което съставлява 6 % от всички наблюдавани досъдебни производства. Окръжна прокуратура – Габрово не е наблюдавала бързи или незабавни производства.
- Досъдебните производства, разследвани по общия ред съставляват 95% от наблюдаваните досъдебни производства, спрямо 96% за 2012 г.
- През 2013 год. разследващите органи са приключили разследването по общо 1586 досъдебни производства при спазване на законовия срок. През отчетния период са приключени 1117 новообразувани досъдебни производства, което съставлява 70 % от всички новообразувани дела. Спрямо 2012 год. е намален броят на приключените разследвания, като през тази година разследващите органи са приключили разследването по 79% от всички новообразувани дела.
- Традиционно за съдебния окръг всички разследвания приключват в законоустановените срокове и се решават от наблюдаващите прокурори също в рамките на законовия срок.
- През 2013 год. прокурорите от съдебния район са решили общо 2453 досъдебни производства, от които 1116 дела са новообразувани. Делът им

от 87% от общия брой наблюдавани производства е традиционно висок и през предходните години.

- През 2013 година прокуратурите от Габровски съдебен регион са внесли в съдилищата общо 608 прокурорски акта, като за 2012 г. са били внесени 715 акта, а през 2011 г. – 749 прокурорски акта, при 705 прокурорски акта за 2010 г., при 847 за 2009 г.
- През 2013 година са влезли в сила общо 561 /при 765 за 2012/ санкционни съдебни решения, постановени от съдилищата в Габровския съдебен окръг.
- През 2013 година съдилищата са върнали на прокурорите от Габровския съдебен окръг за допълнително разследване общо 41 дела при 26 дела за 2012 г. и 33 дела за 2011 г. По прокуратури те се разпределят по следния начин:

Окръжна прокуратура гр. Габрово – 10 дела, при 5 дела за 2012 и 4 дела за 2011 г.

Районна прокуратура – Габрово – 5 дела, при 8 дела за 2012 г. и 7 дела за 2011 г.

Районна прокуратура – Севлиево – 2 дела, при 6 дела за 2012 г. и 5 дела за 2011 г.

Районна прокуратура – Трявна – 2 дела, при 2 дела за 2012 г. и 0 дела за 2011 г.

Районна прокуратура – Дряново – 6 дела, при 1 дело за 2012 г. и 6 дела за 2011 г.

Съотношението на върнатите за допълнително разследване 41 дела към общо внесените 608 прокурорски акта е 6,74 %, при 3,63 % за 2012 г. За 2011 година върнатите дела са съставлявали 4,40 % от внесените прокурорски актове.

- През отчетната 2013 година съдилищата от Габровски съдебен регион са постановили 13 оправдателни присъди, срещу 26 за 2012 година и 24 за 2011 година, с които са оправдани общо 30, срещу 35 лица за 2012 година и 35 за 2011 година.
- През 2013 г. в прокуратурите в Габровския съдебен окръг са били получени за изпълнение присъди и споразумения срещу 424 лица, при 526 лица за предходната година и 549 лица за 2011 год. Всички са приведени в изпълнение в законоустановения срок.
- На територията на Габровския съдебен окръг няма затвор. Надзорът се осъществява само в следствения арест, който е в гр. Габрово. Контролът чрез посещения на място се извършва от прокурор в РП - Габрово.
- При анализа на делата, по отношение на които се осъществява специален надзор и наказателните производства, образувани за някои категории тежки престъпления и такива от особен обществен интерес, следва да бъдат съобразени следните факти:

През 2013 година в ОП - Габрово няма новообразувани дела взети на специален надзор. Наблюдавано е едно досъдебни производства за престъпление по чл. 253, чл. 255 и чл. 321 вр. чл. 26 НК. Няма образувани досъдебни производства за организирана престъпност.

По отношение корупционните престъпления, през 2013 година по чл. 282 НК са били наблюдавани 3 досъдебни производства, като едно от тях е било новообразувано. От другите две наблюдавани производства едно е било

прекратено по давност, а другото е било прекратено поради недоказаност. През 2012 година са били наблюдавани 4 дела за корупционни престъпления срещу 11 за 2011 година.

През 2013 г. няма наблюдавани досъдебни производства за изпиране на пари, срещу 2 наблюдавани досъдебни производства за 2012 година и 3 досъдебни производства за 2011 година.

През 2013 г. няма и досъдебни производства за престъпления, свързани със злоупотреба с фондове на ЕС. Две такива са били наблюдавани през 2012 година.

През 2013 г. са образувани 10 досъдебни производства за престъпления против паричната и кредитната системи – изготвяне, прокарване в обръщение и използване на неистински и преправени парични знаци и кредитни карти. Три дела са внесени в ОС – Габрово с обвинителни актове срещу 3 лица.

През 2013 г. ОП – Габрово е наблюдавала две досъдебни производства за данъчни престъпления по чл. 255 НК, които са прекратени. А през 2012 година са били наблюдавани 8 досъдебни производства срещу 15 дела за 2011 година.

Сред престъпленията с предмет наркотични вещества и прекурсори по чл. 354а ал. 1 НК са наблюдавани общо 4 новообразувани досъдебни производства, по чл. 354а ал. 2 НК - 2 новообразувани досъдебни производства и 13 решени досъдебни производства. Внесени в ОС Габрово са 12 досъдебни производства с 13 прокурорски акта. 18 лица са осъдени и санкционирани. Отчита се по-малък брой на тези дела в сравнение с 2012 година, когато по чл. 354а ал.1 и ал.2 НК са били водени 112 досъдебни производства. В съда са били внесени 49 досъдебни производства и са били осъдени 51 о лица като 53 лица са били с влязла в сила осъдителна присъда, а само 1 лице е бил оправдано.

Дела за престъпления, свързани с незаконен трафик на хора няма. Няма и в предходните три години.

- В дейността по административния надзор и надзор за законност следва да бъдат отчетени следните основни показатели:

През 2013 година прокурорът от Административния отдел в Окръжна прокуратура – Габрово е взел участие в решаването на 291 броя административни дела в Административен съд-Габрово, срещу 286 броя от предходната година, което сочи на увеличение от 0.91 %.

През 2013 година прокурор от Окръжна прокуратура-Габрово не е участвал в съдебни административни производства, представляващи важен държавен или обществен интерес, съгласно Указание №И-196/08.06.2011 година на Главния прокурор.

През 2013 година Окръжна прокуратура-Габрово не е подавала до Административен съд-Габрово касационни протести, включително и по дело за възобновяване по реда на ЗАНН.

През 2013 година е налице увеличение на преписките по надзора за законност, като новообразуваните са 154 в сравнение с 2012 година -129 броя.

- През 2013 г. няма образувани дисциплинарни производства срещу магистрати от прокуратурите в Съдебен окръг – Габрово, както и няма прокурори и/или следователи с наложени наказания.
- През 2013 г. Инспекторатът на ВСС извърши планови проверки на всички прокуратури в съдебен окръг – гр. Габрово в рамките на които са проверени организацията на административната дейност в прокуратурите

и организацията по образуването и движението на прокурорските преписки за периода 2011 г. и 2012 г. В получените от районните прокуратури актове за резултатите от извършена проверка не се съдържат констатации за допуснати дисциплинарни нарушения. Отправени са препоръки, които следва да се изпълнят и приложат в дейността на съответните прокуратури за подобряване на дейността им – главно по отношение на регистрите за веществени доказателства и контрола върху дейността на разследващите органи. За изпълнение на препоръките, всички административни ръководители на районни прокуратури са издали заповеди, чрез които са разпоредили прилагането на необходимите мерки.

В настоящият анализ не се обсъждат констатациите на Инспектората на ВСС за извършената в ОП – Габрово ревизия, тъй като към момента същите не са оповестени.

Освен горепосочените, през 2013 г. в Окръжна прокуратура – гр. Габрово са извършени проверки и ревизии от ОП - гр. Велико Търново, от Върховна административна прокуратура на Република България, отдел „Вътрешен одит” при Администрация на Главен прокурор на РБ, Отдел „Държавен архив” – гр. Габрово.

- Окръжна прокуратура – гр. Габрово е извършвала съобразно изискванията на ВКП, проверки за причините за върнатите от съдилищата дела за допълнително разследване и анализи на постановените оправдателни присъди. Прокурорите от Габровската окръжна прокуратура са извършили четири тематични проверки – по една на всяка районна прокуратура, за законосъобразността на постановените и необжалвани откази да се образува наказателно производство в съответствие с отменената Инструкция за провеждане на предварителни проверки.

Сред проблемите и пречките за по-ефикасно функциониране на Окръжна прокуратура – Габрово и четирите районни прокуратури трябва да бъдат посочени следните няколко основни такива:

1. При осъществяване на контролно-ревизионната дейност:

Със заповед на административния ръководител на ОП – Габрово е извършено разпределение на осъществяването на функции по отделните видове прокурорски надзор от конкретни прокурори. Разписани са и контролно-ревизионните функции на прокурорите от окръжната прокуратура спрямо отделните районни прокуратури. В последните няколко години изпълнението на тези функции обаче се изразява главно в обобщаване на постъпилата от районните прокуратури информация в годишните доклади за дейността на ОП – Габрово. С изключение на задължителните проверки на прекратените преписки, в последните години прокурорите от ОП – Габрово не са извършвали други тематични проверки по различните видове надзори в районните прокуратури. Освен административният ръководител на окръжната прокуратура, прокурори или ръководни служители от нея не са извършвали посещения на място в поднадзорните им прокуратури. Като следствие от това не са потърсени и набелязани някои системни пропуски, затруднения при прилагането на закона, взаимодействие с разследващите и контролните органи, организацията на работа и др. Например, констатациите на Инспектората на ВСС по отношение на

районните прокуратури биха могли да бъдат направени при извършени по-рано проверки от ОП – Габрово, която да отправи съответните препоръки.

2. По надзора, осъществяван върху провеждането на досъдебното производство следва да се акцентира върху факта, че една част от досъдебните производства, в които се съдържат данни за престъпления, подсъдни на окръжен съд, започват под наблюдението на районните прокуратури. Това е трайно утвърдена практика в съдебния окръг не само през последните пет години. Тя се дължи на регулярното издаване на съответните актове от прокурори в ОП – Габрово, с които се отказва приемането на изпратени от районните прокуратури преписки или досъдебни производства, поради липса на достатъчно данни за извършени престъпления от компетентността на окръжната прокуратура.

От една страна, това води до множество ненужни спорове за компетентност между районните прокуратури и ОП – Габрово, поставени под формата на възражения пред по-горестоящите прокуратури. Тези спорове забавят разследването и решаването на преписките или делата. При това, по една значима част от тези спорове горестоящите прокуратури са възприемали становищата на прокурорите от районните прокуратури, а не на ОП – Габрово.

Именно с оглед на тази ситуация, разследващите полицаи и техните ръководители са възприели практиката, в такива „спорни” случаи да започват проверки или досъдебни производства по текстове, които са от компетентността на съответната районна прокуратура. До известна степен това се дължи и на факта, че разследващите органи изразяват предпочитание да работят с прокурори от районните прокуратури, тъй като получават по-ясни и своевременни указания от тях.

Трайната практика на неприемане на преписки и досъдебни производства от ОП – Габрово има за последица и по-ниския брой наблюдавани досъдебни производства от окръжната прокуратура, спрямо потенциално възможния такъв. По-сериозната последица от описаната ситуация е недостатъчно задълбоченото разследване на по-тежконаказуеми и с по-висока степен на обществена опасност престъпления.

Обикновено подобни спорове за компетентност възникват при непълно изяснена фактическа обстановка. Не може обаче да бъде споделено становището, че районната прокуратура трябва да организира провеждането на предварителна проверка или разследване на престъпления, които са от компетентността на окръжната прокуратура. Това не са престъпни състави, с които прокурорите от районните прокуратури се сблъскват в ежедневната си практика и не са оправомощени да разследват, съгласно правилата на родовата подсъдност. Обратно, като по-висококвалифицирани магистрати, прокурорите от окръжна прокуратура могат да разследват престъпления от компетентността на районните прокуратури, като при разследването на по-тежконаказуеми престъпления неминуемо се достига до събиране на доказателства и за по-леките такива.

За косвена последица от описаната практика, резултирала в понижения брой досъдебни производства, наблюдавани от ОП – Габрово, би могло да се приеме извършеното намаляване на щата ѝ, за сметка на по-високото натоварване на районните прокуратури с непривични за тях проверки и разследвания.

Получаваните указания от окръжната към районните прокуратури по досъдебни производства не са постоянна практика. В това число влиза и липсата на конкретни указания по някои дела, взети на специален надзор.

По основната маса от дела, разследването по които е възложено на следователи, предложението е изхождало от районните прокуратури. Голям брой от тези дела са водени срещу непълнолетни лица. Липсват ясно разработени критерии за възлагане на разследването на следователи, които да бъдат прилагани от наблюдаващите прокурори.

Като недостатъчно ефективна следва да се оцени създадената в прокуратурите организация за реагиране и предприемане на мерки спрямо разследващите органи в случаите, в които се констатира провеждането на разследване в необосновано дълги срокове.

Проверките в следствените арести и службите за изпълнение на наказанията са предоставени единствено на районната прокуратура - Габрово.

Като твърде нисък следва да се отчете броят на делата, образувани за данъчни, корупционни и други тежки престъпления от особен обществен интерес. Твърде нисък е броят на подадените сигнали от контролни органи и самосезиранията от прокурор.

В съдебния окръг няма съгласувани с разследващите органи критерии за задължителното започване на незабавни и бързи производства, при наличието на предпоставките за това.

3. По наказателно-съдебния надзор:

През 2013 год. резултатите от събираната и анализирана информация за причините за връщане на делата от съда и постановените оправдателни присъди не са подлагани на обсъждане с прокурорите от районните прокуратури. В някои случаи е налице пасивност на прокурорите от окръжната прокуратура при участието им във второинстанционни дела по постановени от районните съдилища присъди. При неподдържане или отегляне на протест, причините за това не се обсъждат със съответния прокурор от районна прокуратура.

Въпреки сравнително добрите показатели на ОП – Габрово, незадоволителна е ситуацията с броя на върнатите от съда дела, а възможност за подобряване има и по отношение на оправданите лица.

4. По административния надзор и надзора за законност, защита на общественния интерес и правата на гражданите:

Необходимостта от подобряване на дейността по този надзор се състои в липсата на изисквания към прокурорите от районните прокуратури да изпращат в ОП - Габрово справки за резултатите от проверките по надзора за законност, извършени от тях, съобразно предварително изготвените им годишни планове. Не се провеждат обсъждания на случаите, в които отделни прокурори или прокуратури са постигнали успех и не се адресират методически указания към районните прокуратури. Негативна оценка следва да получи практиката за превъзлагане на проверки на районните прокуратури, които изрично са възложени от Върховната административна прокуратура на съответния отдел в окръжната прокуратура.

5. Медийната политика на ОП – Габрово следва да бъде определена като недостатъчно активна. Интернет – страница на прокуратурата не се обновява редовно, за разлика от сайтовете на други прокуратури, които се актуализират постоянно с информация за резултатите от работата на прокуратурата. В тази връзка не е създаден работещ механизъм за получаване на актуална информация от говорителя на ОП – Габрово по значими преписки и дела, и предоставянето ѝ на медиите. При публикуване на негативна за прокуратурата информация, не се реагира своевременно чрез публикуване на опровержение или уточняващи сведения.

6. Организацията на работа в деловодството на ОП – Габрово също показва необходимост от подобряване. Не е възможно административният ръководител да упражнява непрекъснат контрол върху работата на служителите, а това следва да вършат съдебният администратор и административният секретар. Тази им функция в настоящия момент се оценява като нуждаеща се от подобрене.

Групите за случайно разпределение са твърде много и в критериите, по които някои прокурори са включени или изключени от тях, са не особено ясни. Това създава предпоставки за неравномерна натовареност, включително за прекомерна натовареност на административния ръководител за сметка на по-слабата натовареност на други прокурори.

7. Недостатъчно оптимизирано е използването на сградния фонд и автомобилите, предоставени на ОП – Габрово. В канцелариите на ОП – Габрово в съдебната палата са настанени твърде много служители, за сметка на налични свободни помещения в сградата на следствения отдел.

Във владение на прокуратурата се намират предоставени ѝ, но неизползвани превозни средства, от които е по-добре да тя се освободи, тъй като същите са твърде остарели.

Обобщената оценка на Окръжна прокуратура – гр. Габрово води до извода, че в нея съществуват изградени през годините положителни традиции, но едновременно с това са налице и сериозни възможности за подобряване организацията на работа. Същото се отнася за микроклимата, мотивацията и изпълнението на функциите от прокурорите в тях. В това отношение ОП – Габрово би следвало да служи за пример на ръководените от нея районни прокуратури. Тази цел е напълно постижима и като резултат от нея прокуратурите в съдебния окръг биха повишили ефикасността си в дейностите по осъществяване на наказателно преследване и надзор за законност.

Без да бъде пряка последица от упражняването на законовите правомощия на настоящия ръководен екип, в ОП – Габрово е забележима една нежелателна пасивност, свеждаща изпълнението на прокурорските задължения на нивото на необходимия минимум. Липсата на активност, екипност и мотивация разглеждам като пречка за подобряването на резултатите от работата на ОП – Габрово, като считам това подобряване за напълно постижимо чрез насърчаването и използването на потенциала и качествата на прокурорите и служителите.

Поставянето на цели за развитието на Окръжна прокуратура – Габрово и предприемането на мерки за тяхното достигане трябва да бъде поставено в контекста на цялостната визия на ръководството на Прокуратурата, обективизирана в стратегическия План за действие на прокуратурата на Република България за периода 01.09.2013 год. - 01.03.2015 год. /приет с решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 30/24.07.2013 год./, новоприетите вътрешнослужебни актове в системата на ПРБ, концепцията за стратегическо управление на Апелативна прокуратура – Велико Търново. Поставените цели и мерки на местно ниво следва да бъдат съобразени и с препоръките в докладите на Комисията до Европейския Парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 22.01.2014 г. и 18.07.2012 г. Задължително е съобразяването с направените констатации и препоръки от цитираните по-горе проверки на Инспектората на ВСС, АП - Велико Търново, ВАП, отдел „Вътрешен одит“, Отдел „Държавен архив” – гр. Габрово.

Конкретизирани, набелязаните от мен цели и мерки се изразяват в следното:

В организационно-ръководен аспект:

За постигането на осезаемо повишаване на ефективността на Окръжна прокуратура – Габрово и ръководените от нея прокуратури е необходимо прилагането на по-различни от досегашните метод и стил на ръководство, наред със задълбоченото и прецизно администриране на процесите в прокуратурата. Безспорно е, че те следва да се основават на стриктното спазване на закона и вътрешните правила в системата на ПРБ. Наред с това обаче е необходимо проявлението на лидерски качества от административния ръководител спрямо прокурорите от ОП – Габрово. Те също трябва да бъдат мотивирани да преоткрият и проявят своите лидерски качества спрямо подчинените им прокуратури, разследващи и контролни органи, в определените им за осъществяване функции на прокурорския надзор.

Под лидерство разбирам изграждане на съзнание за екипност и стремеж за постигане на предварително набелязани общи цели сред прокурорите, работещи в ОП – Габрово и районните прокуратури. Отношенията следва да бъдат основани на авторитет и доверие. Вследствие на това постигнатите успехи трябва да бъдат възприемани като успехи на цялата прокуратура и разследващи органи, а настъпването или вероятността от настъпване на негативни резултати в работата на който и да е от прокурорите, да бъдат приемани също за общ проблем от всички колеги. Неминуемите затруднения в трудната и отговорна прокурорска работа следва да мобилизират магистратите за оказване на взаимопомощ и извличане на поуки за недопускане на повтарящи се грешки.

Административното ръководство на прокуратурата трябва да бъде в състояние да стимулира и възприема идеи за подобряване на работата, изхождащи от всички членове на колектива, да изгради успешни екипи във всички сфери на дейност, да оказва взаимопомощ и да стимулира усилията на магистратите и служителите.

Положителният опит от извършената промяна в РП – Севлиево ми дава основание да смятам, че бих могъл да осъществя подобна реорганизация и в дейността на ОП – Габрово, при запазване на всички положителни достижения и приемственост.

За необходимо и възможно считам по-доброто разпределение на функциите и мотивирането на прокурорите за влягане на още по-голямо усърдие и задълбоченост в дейността си, като се използват силните страни на всеки един от тях. Необходимо е поощряването на тези прокурори, които се отличават с безупречно изпълнение на служебните си задължения. Същевременно следва да бъдат открити и пропуските в работата на отделните прокурори, да бъде изяснено дали те са системни и се дължат на недостатъчна компетентност или на други причини. Административното ръководство на ОП – Габрово би трябвало даде ясен сигнал, че виновното неизпълнение или лошото изпълнение на служебните задължения от прокурори и служители няма да бъде оставено без последствия, като ще бъдат приложени предвидените в ЗСВ дисциплинарни мерки.

За подобряване качеството на работната среда в Окръжна прокуратура – Габрово и Районна прокуратура – Габрово е възможно преместването на част от служителите в сградата на Следствения отдел. Като ефект от тази мярка всички прокурори и служители ще получат по-благоприятни условия на труд.

Ръководството на ОП – Габрово следва обаче решително да се противопостави на обсъжданото закриване на териториалното следствено отделени в гр. Севлиево и преместване в гр. Габрово на тримата следователи, работещи там. Подобна стъпка ще затрудни провеждането на досъдебни производства от следовател под наблюдението на РП – Севлиево, която е втората най-голяма прокуратура в съдебния окръг и традиционно заема челно място в броя на досъдебните производства, възложени на следовател. Следственият отдел разполага с много добре оборудвани помещения в сградата на РУ „Полиция” гр. Севлиево и преоборудването на кабинети в гр. Габрово би струвало много по-скъпо, отколкото запазването на работните места в гр. Севлиево. Не по-малко важно е и обстоятелството, че тримата следователи в гр. Севлиево живеят в същия град, а ежедневното пътуване ще им създаде големи лични несгоди.

Организацията на работа в деловодството на ОП – Габрово също следва да претърпи промяна, след повторен анализ на разпределението на функциите на служителите в канцеларията. Необходимо е издаването на заповед в тази връзка, имаща за цел засилването на упражнявания контрол от съдебния администратор, който следва да отчита ежедневно извършената работа и възникнали проблеми на административния ръководител. Правомощията му следва да бъдат упражнявани с по-голяма задълбоченост, като се наблегне на подпомагането на останалите служители и поддържането на спокоен микроклимат.

Правилното разпределение на задачи и възвръщане на усещането за екип сред служителите ще подобрят работната среда и ефективността на изпълнение на задачите. Един от най-важните фактори в тази насока е осигуряването на своевременно завеждане, докладване и разпределение на новопостъпилите преписки, дела, запитвания, справки и др.

Необходимо е анализиране и изработване на нови групи в програмата за случайно разпределение на преписките и делата, което да стане с участието и предложенията на всички прокурори, и особено на заместниците на административния ръководител.

Оценката за работата на прокурорите и служителите следва да бъде винаги поставяна в контекста на проявените от тях етични и нравствени качества при изпълнение на задълженията им.

Като част от концепцията за подобряване дейността на прокуратурата предвиждам възможността за увеличаване броя на обучителните занятия, в които да бъдат включени прокурори и служители от Окръжна прокуратура – Габрово и районните прокуратури, чрез използване на предоставените от НИП възможности, в т.ч. и за дистанционно обучение.

Във функционален аспект:

За да бъде по-ефективна дейността на ОП – Габрово, е необходимо да се положат усилия в посочените по-горе две нейни, взаимнообвързани, направления на дейност като първоинстанционна и като контролно-ревизионна прокуратура, отчитайки набелязаните проблемни области.

Голяма част от престъпленията, които разследва окръжната прокуратура са част от т.нар. латентна /скрита/ престъпност. Те не са ясно разпознаваеми, като например кражбите, пътно-транспортните произшествия, убийствата и др. Извършват се от лица, чиито умения и интелект са значително по-големи от тези на извършителите на престъпления с по-ниско обществена опасност. В тази група се включват: разпространението на наркотици, укриването на данъци, подкупът и другите корупционни престъпления, престъпленията, свързани с неправомерно получаване на средства от ЕС, длъжностни престъпления etc.

Разкриването на такива престъпления е невъзможно без прилагане на проактивен подход от страна на правозащитните органи. Този подход изисква установяване на подготвителните действия за извършване на тези деяния и започване на тяхното разследване, преди същите да са довършени. Това е необходимо, тъй като по време и след извършването им, техните автори незабавно предприемат мерки за заличаване на всички доказателства.

При разследването на тези престъпления ролята на наблюдаващия прокурор е от особено съществено значение. Това е така, тъй като за доказването им е необходимо използването на редица специални разузнавателни средства, разрешение за чието използване следва да поиска именно прокурорът. Предвид факта, че основната тежест за доказване на престъплението в централната фаза на наказателния процес – съдебната, лежи отново върху наблюдаващият прокурор, той следва да прецени дали използването на СРС е необходимо и какъв точно следва да бъде вида на прилаганите СРС /подслушване, доверителна сделка, използване на агент под прикритие/.

Доколкото наблюдаващият прокурор се явява служител на различно ведомство спрямо разследващия екип, много важно е между него и служителите на МВР и ДАНС да има отношения на пълно доверие. Изграждането на подобни тесни отношения е възможно единствено чрез прякото и лично ангажиране на наблюдаващия прокурор в провежданите разследвания. Наблюдаващите прокурори следва да са готови да окажат незабавно и във всеки един момент методическа и всяка друга помощ на разследващите органи, запазвайки своята обективност, безпристрастност и при стриктно съобразяване със законовите принципи.

Наред с това прокуратурата би могла да подпомогне разкриването на т.нар. „престъпления на белите якички“ чрез активизиране на функциите си по

надзора за законност /НЗЗПОИГ/. Чрез извършването на задълбочени тематични проверки в дейността на различни контролни органи или съвместното извършване на проверки от прокурори и представители на контролните органи в определени области /за които в обществото битува мнение за допускани закононарушения/, ще стане възможно получаването на информация за начина на работа на контролните органи, за тяхната компетентност, слабости, задълбоченост и проблеми при прилагане на нормативната уредба. По този начин прокурорът би могъл да получи сведения за лицата и населените места, където контролните органи често срещат закононарушения. Въз основа на така събраната информация би било възможно възлагането и съгласуването с органите на МВР извършване на наблюдение и други оперативни действия. При установяване на незаконосъобразни актове във всички случаи следва да се изясни дали издаването им не се дължи на вероятен корупционен мотив.

При съвместното извършване на проверки с контролните органи ще се изградят работни отношения на доверие и установи траен контакт, който ще спомогне за бързото реагиране при получаване на данни за закононарушения или престъпления.

Приоритет в работата на ОП – Габрово следва да бъде скъсяването на продължителността на досъдебната фаза в наказателното производство. Тази цел може да бъде постигната чрез издаване на указания и провеждане на работни срещи, чрез които да се набележдат по-конкретни мерки за засилване на текущия контрол върху досъдебните производства от наблюдаващите прокурори, главните разследващи полицаи и административните ръководители на прокуратурите, удължаващи сроковете за разследване. Необходимо е прилагането на предвидените от закона мерки спрямо разследващи органи в случаите, при които се констатира провеждането на разследване в необосновано дълги срокове – предлагане за наказания, поставяне на по-ниска оценка при атестиране и изземване на дела.

От съществена важност е прокурорите от ОП – Габрово и районните прокуратури да полагат усилия във фазата на досъдебното производство за установяване и обезпечаване на имущество, придобито от престъпление и подлежащо на конфискация. В тези случаи следва да бъде ползвана много често методиката за извършване на всеобхватна финансова проверка, утвърдена с указание на Главния прокурор.

Съвместно с ръководството на ОДМВР – Габрово следва да бъдат набележани мерки за разкриване и противодействие на корупционните престъпления и организираната престъпност в региона. Полезна мярка би била изграждането на специализирани екипи, състоящи се от прокурори и служители в МВР и ДАНС, които да се занимават с корупционните, финансови и други престъпления с висока степен на обществена опасност. Тези екипи не следва да функционират ad hoc, а да просъществуват в по-дълъг период от време, за да натрупат специализиран опит и практика.

Нарочни мерки следва да бъдат предприети във връзка с отбелязания проблем за образуване на преписки и досъдебни производства под наблюдението на районните прокуратури, въпреки наличието в тях на данни за престъпления от компетентността на Окръжна прокуратура – Габрово. На първо място този въпрос следва да се реши чрез издаване на указание спрямо служителите на МВР да не изпращат преписки и досъдебни производства на

районните прокуратури при наличието на данни за престъпления, подсъдни на окръжен съд, съгласно чл. 35 от НПК. Описаната трайна практика на прокурори от ОП – Габрово следва да бъде анализирана, като при наличието на системни, немотивирани и незаконосъобразни откази за приемане на преписки и дела, на съответния прокурор следва да бъде обърнато внимание по реда на чл. 327 от ЗСВ.

Окръжна прокуратура – Габрово следва да активизира контролната си дейност спрямо районните прокуратури. На първо място това активизиране трябва да се изрази в засилена методическа помощ, която да бъде предложена на наблюдаващите прокурори и разследващите органи. Периодични служебни проверки следва да бъдат извършвани по отношение на прекратените и спрени досъдебни производства – по отношение на основанията за спиране и прекратяване, издирвателните действия по спрени дела, набелязването на пропуски и затруднения при прилагането на закона.

Прокурорите следва да бъдат насърчавани да участват лично в извършването на някои важни за делото процесуално-следствени действия, за да гарантират тяхната законосъобразност и правилното събиране на доказателства.

По линия на международно-правното сътрудничество е необходимо оказването на методическа помощ и контрол във връзка с по-рядкото издаване на ЕЗА по досъдебни производства, за сметки на по-големия брой такива по присъди. Следва да се изясни дали такива ЕЗА не се издават поради неопитност на прокурорите или бездействие на разследващите органи, които не установяват напускането на територията на страната от обвиняемите лица.

Необходимо е преразглеждане на критериите, по които се възлагат досъдебни производства на следователи. То следва да бъде извършвано по дела, които наистина се отличават с фактическа и правна сложност. Възможностите на следователите трябва да бъдат използвани максимално, като това бъде съобразено и с бюджета на прокуратурата - по начин, гарантиращ разумното използването на средствата за разследването на наистина значими престъпления.

Необходимо е съгласуване с районните управления на МВР на единни правила за започването и приключването на незабавни и бързи производства, при предпоставките за това.

Налице е необходимост от анализиране и установяване на потенциалните различия в провеждането на досъдебните производства в различните районни прокуратури и полицейски управления. За гарантиране срочното извършване на разследванията е необходимо стриктно прилагане на изискването за изготвяне на следствено-календарни планове, съдържащи срокове и отговорни за планираните процесуални действия лица.

Налице са резерви за увеличаване на невисокия брой на дела, образувани за данъчни, корупционни и други тежки престъпления от особен обществен интерес. В тази връзка е необходимо активизиране на взаимодействието с контролните органи и активността на прокуратурите за самосезиране при сигнали в медиите.

По наказателно-съдебния надзор следва да бъде преодоляна практиката за формално анализиране на причините за върнатите за доразследване дела от съда и постановените оправдателни присъди. При спазване на Указанията за подобряване на работата в ПРБ по този надзор, намирам за разумно провеждането на срещи между прокурорите, участвали в съдебната фаза на

първа и втора инстанция, и разследващите органи, в които да се обсъждат възникналите проблеми и причината за направените пропуски.

За подобряване на дейността в сферата на административния надзор и надзора за законност, защита на обществения интерес и правата на гражданите, със заповед в задължение на прокурора, отговарящ за този надзор, следва да бъде вменено изискването и запознаването с резултатите от проверките по надзора за законност, извършени от районните прокуратури. Полезно за работата задължение на прокурорите, отговарящи за този надзор, би било провеждането на срещи за обсъждане на проблемни казуси и случаи на успешни намеси от прокуратурата. Следва да отпадне практиката на превъзлагане на проверки на районните прокуратури, вместо извършването им от административния отдел в окръжната прокуратура, без това да означава, че при необходимост прокурорите от районните прокуратури не биха оказали съдействие на колегата си.

Активизация следва да претърпи и медийната политика на Окръжна прокуратура – Габрово. Необходимо е възлагането на отговорност на конкретно длъжностно лице по обновяване на съществуващата интернет – страница с актуална информация за дела и прениски, като върху работата на този служител се упражнява текущ контрол от прокурора - говорител на прокуратурата. Необходимо е редовното проследяване на новините в местни и централни медии, с оглед установяването на информация, касаеща ОП – Габрово и предоставянето на допълнителни сведения или опровержения на неточности.

Така изложената концепция не би могла да предвиди всички предизвикателства, които предстоят пред Окръжна прокуратура – Габрово в следващите пет години. В този смисъл постоянната и основна задача, която стои пред административното ръководство на всеки един орган на съдебната власт, е осигуряването на условия за възможно най-доброто осъществяване на правомощията му в съответствие със законите на страната и обществените очаквания към работата на съдебната система, и на прокуратурата в частност. За да постигна тази задача, разчитам на своя авторитет и воля за осъществяване на необходимите промени. Разчитам на подкрепата на прокурорите, служителите и на всички граждани и длъжностни лица, заинтересовани от функционирането на независима, почтена и прозрачна в дейността си окръжна прокуратура.

Ако Висшият съдебен съвет прецени, че съм достоен за доверието и отговорностите на поста административен ръководител, окръжен прокурор на Окръжна прокуратура – гр. Габрово, ще вложа всички свои професионални и лични умения за постигането на набелязаните цели.

гр. Севлиево
21.05.2014 г.

С уважение:

Диян Атанасов