

К О Н Ц Е П Ц И Я

за развитие на Окръжна прокуратура- Плевен,
представена от Ваня Маринова Савова- Цветанова,
прокурор във Върховна касационна прокуратура

Уважаеми колеги, членове на прокурорската колегия на
Висшия съдебен съвет,

Настоящата концепция е изготвена съобразно изискванията на чл. 194, ал.1, т.2 от ЗСВ и на Наредба №1/ 9.02.2017г. за конкурсите за магистрати и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, като са използвани статистически данни от годишните доклади на ОП- Плевен и на други окръжни прокуратури, от доклада за дейността на прокуратурата на Република България през 2016г., както и лични констатации, направени във връзка с осъществяван от мене служебен и инстанционен контрол върху прокурорски актове.

1.Лична мотивация за участието ми в конкурса.

Започнах трудовия си стаж като прокурор в РП- Плевен през 1983г., без конкурс, съобразно тогава действащите правила, с покана от окръжния прокурор. През 1991г. станах прокурор в окръжната прокуратура, където работих до 9 март 2007г.

След командироването ми във ВАП, считано от 12.03.2007г., и заемането на постоянна длъжност във ВКП от май.2008г. продължих да поддържам контакти- служебни и приятелски, с почти всички колеги и служители от района на ОП- Плевен, със съдиите, разследващите полицаи и други служители на

полицията. Дори останах член на Взаимоспомагателната каса- до сега.

За последните десет години не съм престанала да се интересувам от проблемите на ОП- Плевен, и да се радвам на постигнатите успехи от колегите. Оказвала съм методическа помощ съобразно възможностите си на всеки, който е поискал.

Постигнатото ниво на професионално развитие- прокурор във двете върховни инстанции на прокуратурата ми даде възможност за задълбочаване на правните ми познания и опит, а освен това, от дистанция, и чрез съпоставка с показателите на други прокуратури да преценя състоянието на окръжната прокуратура, в която започнах трудовия си стаж.

Това ми даде основание да участвам в конкурса за административен ръководител на прокуратурата през 2011г., защото бях уверена, че мога да бъда полезна. Тогава беше избран г-н Иво Радев, макар и към оня момент той да заемаше длъжност административен ръководител на РП- Плевен.

Приех това решение на кадровия орган, без да го обжалвам, но бях демотивирана да участвам в следващия конкурс, който се проведе на 15.03.2017г.

Запознаването с концепциите на участниците в този конкурс, публичната защита на позициите им относно състоянието на окръжната прокуратура и вижданията за нейното развитие, резултатът от проведения избор, и не на последно място, моята съпричастност към колегите и към служителите от тази структура, ме мотивираха за настоящето решение.

Тъй като ми е известно, че намерението да изоставиш комфорта от заемането на по- висока длъжност, и да

кандидатстваш за по-ниска позиция в йерархията, при това, по-ниско платена, поражда въпроси, искам предварително да отговоря с едно изречение. Парите не могат да се пренебрегват в общество, което се развива на основата на стоково-парични отношения, но не са всичко, което ни дава удовлетворение от живота. В личен план съм оценила всички обстоятелства, които имат значение за мене и за моите близки, и макар и трудно, съм взела своето решение. Изборът е от Вашата компетентност.

2. Анализ и оценка на състоянието на Окръжна прокуратура- Плевен

Предпоставка за изработване на добра стратегия за развитие на всяка структура е познаването на актуалната ситуация и нейният задълбочен анализ.

Колкото и цифрите да не са абсолютен критерий за оценка, статистическите данни са необходимата основа, върху която могат да се правят изводи за състоянието на определена организация, за съпоставка с други подобни и за набелязване на перспективи за развитие.

Все пак, настоящето изложение няма за цел да анализира всички показатели от отчетните доклади на прокуратурата, а ще бъде обърнато внимание само на тези, които са от съществено значение за оценката на ОП- Плевен към момента и за подобряване на резултатите от нейната работа.

Разбира се, от значение е да се отчетат особеностите на териториалната структура, върху която се разпростира компетентността на окръжната прокуратура и на петте районни прокуратури- РП- Плевен, РП- Ч. бряг, РП- Никопол, РП- Левски и

РП- Кнежа. Икономическото развитие на района, т.е. почти пълната липса на икономически прогрес, демографската структура, перспективите за развитие безспорно са фактори, които се отразяват на криминогенната обстановка.

Затварянето на много от големите индустриални фирми- поне десет, които осигуряваха работа и добро заплащане на голяма част от населението на гр. Плевен и околните села, развиването в момента основно на шивашка индустрия и на предимно дребен бизнес, предпоставят както намаляването на населението, така и промяната в неговата структура. Проблемното осигуряване на прехраната води до значителен ръст на престъпленията против собствеността, както и на грабежите, жертви на които все по- често стават незащитни възрастни хора.

Затруднената социална реализация води не само до промяна в структурната характеристика на населението, но и до употреба на наркотици, както и до разпространяването им с цел печалба. Значителната редукция на реалния икономически пазар е в дисонанс със броя на регистрираните еднолични търговци и търговски дружества, които търсят / и намират/ печалба в регистрирането на фиктивни сделки, и в неоснователно получаване на данъчен кредит. Много от фирмите с реална стопанска дейност разчитат да спечелят обществени поръчки, поради сигурното им заплащане, като някои от техните представители са готови да заплатят за това всяка цена.

На фона на така „скицираната“ икономическа действителност в региона, полицейските данни показват спад на регистрираната престъпност, а статистическите данни в годишните доклади на прокуратурата за последните години,

включително- на районните прокуратури в Плевен, Левски, Никопол и Червен бряг са около средните за страната по този показател.

Може да се каже, че тенденцията за намаляване на обема на работата, включително- на броя на образуваните досъдебни производства, е трайна. Отчетената натовареност на един прокурор в района на Плевен за 2016г. е 1,28, при средна за страната 1,12, но натовареността по отношение на наблюдаваните досъдебните производства е под средната. Това означава, че ангажирането с предварителни проверки, или с други дейности е по- голяма, отколкото с наблюдаването и решаването на въпроси, свързани с разследването за извършени престъпления.

Броят на решенията по същество досъдебни производства през миналата година – общо за района 2 783броя / 223 само за окръжната прокуратура/, е значително по- малък от тези преди две години – 4 817бр.

В доклада на ОП- Плевен за изминалата година е отчетен сравнително добър показател за относителния дял на решенията по същество производства спрямо броя на наблюдаваните – 44% за целия район, и 43% само за ОП- Плевен.

В тази цифра обаче влизат и прекратените производства, включително- поради изтекла давност, броят на които поражда много въпроси, тъй като може да бъде показател за бездействие на наблюдаващите прокурори, или най- малкото за недостатъчна активност.

Най- голям проблем обаче произтича от обстоятелството, че само 26 % от досъдебните производства за целия район, и

само 14% - за ОП- Плевен са внесени с обвинителен акт в съд. За сравнение, този показател за ОП- Силистра е 40%.

Аналогична, но относително по- добра е била ситуацията през предходните няколко години. От общо решените през 2015г. 8094 бр. досъдебни производства почти 4000 бр. са прекратени, 2790 бр. от тях- по давност /!/, 2441 са спрени, а в съд са внесени 1680бр., от които- 1023 с внесен обвинителен акт / по- малко от 20%/ . През 2014г. внесените в съд са били 1738 производства - около 23%, а през 2013г.- 1958бр.

Като се има предвид, че в крайна сметка за ефективността на прокурорската работа е от голямо значение разследването да приключи с внасяне на обвинителен акт, по който да се произнесе осъдителна присъда, посочените цифри не са повод за добра оценка.

Необходимо е при това да се отчете, че почти във всички случаи образуването на досъдебното производство се предхожда от продължителни предварителни проверки, които очевидно не са постигнали никакъв резултат, или пък постигнатият от тях не е бил проверен със средствата на НПК. Честа практика е проверките да се назначават, без да са необходими, / например, за някои данъчни престъпления/, или да се определят формални задачи, без познаване на спорните обстоятелства, които са от значение за предмета на разследване.

Изложеното дотук обезсмисля значението на факта, че около 98% от преписките са решени в срок. Установените срокове трябва да се спазват, но очевидно формалното им съблюдаване не е довело до положителни резултати, тъй като прокурорите не са оценили данните в контекста на наличието или липсата на определен престъпен състав, не са давали указания и не са

наблюдавали пълноценно разследването, което е довело до неоправдано ниска ефективност на досъдебната фаза.

Нейната ефективност се повлиява неблагоприятно и от процента на върнатите от съдебната фаза обвинителни актове, който е особено голям за окръжната прокуратура. През 2015г. от 68 внесени обвинителни акта са върнати 18 бр. – около една четвърт.

За 2016г. този показател е по-добър, но не достатъчно - 12% върнати от съда дела за ОП- Плевен. /За сравнение, около 6 % за ОП- Пловдив/. Значително по-добри са показателите за районните прокуратури в региона, някои от които имат „в пъти“ по-малко върнати дела. / Например, 1,5% за РП- Левски/.

Оправдани лица- процентното съотношение спрямо осъдените и санкционираните лица не е повод за тревога – около 2 % / при 3,5% за 2014г./, но като абсолютна цифра – 36 лица, е основание за анализ на причините.

Устойчива тенденция се забелязва по отношение на престъпните състави, по които се внасят обвинителни актове. Най-голям дял имат престъпленията против собствеността – около 60%, както и общоопасните – около 20%, предимно за разпространение на наркотици. Тези данни са обясними с особеностите на региона, посочени по-горе. Не е ясно обаче защо няма корупционни престъпления и такива против данъчната система, с оглед на същите тези специфики. Отчетени са 15 новообразувани през 2016г. производства за корупционни престъпления / в цялата гама на това понятие/, а наблюдаваните производства за данъчни престъпления обикновено приключват с постановления за спиране или прекратяване. Необходимо е да се отбележи, че тази констатация не се отнася само за ОП-

Плевен, което не намалява необходимостта от анализ и изводи. Разбира се, прокурорите не могат да бъдат упрекувани за липсата на информация, подавана от контролните органи и от полицията, но трябва да се положат усилия за качествено приключване на образованите производства.

Безспорно не трябва да се подценява нито едно обществено опасно деяние. Наказателната отговорност трябва да се реализира своевременно за всяко извършено престъпление. Правилно в концепциите на кандидатите за административен ръководител на ОП- Плевен, представени на проведения на 15 март 2017г. конкурс / а и в сега представената концепция на г- жа Георгиева / е отредено важно място на борбата с така наречената битова престъпност, защото този вид неправомерни деяния засягат интересите на голям брой хора, при това с недостатъчно добро материално състояние. Извършителите на тези деяния често остават неразкрити, или се приема, че са „явно маловажни“ по смисъла на чл.9, ал.2 от НК, което поражда обществено недоволство към правозащитните органи. Затова, без да се подценяват усилията за подобряване ефективността на работата в този криминогенен сектор, е необходимо да се обърне по- голямо внимание и на разкриването и разследването на престъпленията по чл.219, чл.220, чл.225б, чл.253, чл.255 и чл.256, чл.282 и чл.301 – чл.307 от НК.

В този смисъл, колкото и това да е трудно, трябва да се постигне баланс между защитата на отделния пострададал, макар и неговите интереси да изглеждат малки на фона на общия интерес, и така наречените обществено значими интереси, защото тяхната защита по косвен начин влияе върху жизнения стандарт на всеки индивид.

Увеличаването на незабавните и бързи производства - отчетено в доклада на прокуратурата, и в концепциите на кандидати за административен ръководител е добър вариант за постигане на справедливост, но е необходимо да се обърне внимание и на производства, които изискват упорит труд в продължение на години.

За работата на разследващите полицаи и на следователите. В общественото пространство, и в частност, в юридическата гилдия битува разбирането за по- ниската квалификация на първите и едва ли не като панацея за по- добро разследване се посочва по- голямо натоварване на вторите. Приемам, че действително е добре делата с голяма фактическа сложност да се разпределят на околните следствени отдели, които с години бездействия не по свое желание, и това не се отрази положително на професионалната квалификация, която резонно се губи при липса на практически опит.

Личните ми впечатления- от времето, когато работех в ОП- Плевен, и към настоящия момент, когато осъществявам инстанционен контрол, дават обаче основание за извод, че разследващите полицаи в ОД на МВР- Плевен притежават добра професионална подготовка и желание за работа, независимо от неоправдано ниското заплащане на техния труд.

Например, при извършената през 2015г. ревизия на ОП- Плевен на спрените и прекратени производства за данъчни престъпления бяха констатирани множество недостатъци в разследвания, проведени от следователи, и много добре завършени производства от разследващи полицаи, впоследствие незаконосъобразно решени по същество от наблюдаващите прокурори – спрени или прекратени без основание.

По конкретно досъдебно производство разследването е било провеждано от разследващ полицай и от следовател, като извършените процесуални действия бяха на еднакво добро ниво.

Тенденцията за по-голямо натоварване на следствения отдел към ОП- Плевен трябва да бъде продължена, без да се подценяват възможностите / а и желанието за работа / на разследващите полицаи. Обучението е еднакво наложително и за едните, и за другите, тъй като динамиката на обществените отношения и непрекъснатите промени в правните норми и съдебната практика го изискват.

За микроклимата като термин, използван често при описване на проблемите в ОП- Плевен.

Едва ли изводите за лош микроклимат се базират на констатирани нарушения на изискванията на Наредбата от 2014г. за микроклимата на работното място / температура, влажност и скорост на въздуха и други подобни показатели/.

Би могло да се каже, че в ОП- Плевен и РП- Плевен има сравнително добри условия за работа според изискванията на посочения акт, ако не се вземе предвид, че една част от районните прокурори работят в друга сграда, което създава затруднения при даването на дежурства и явяването в съдебни заседания. За условията в другите районни прокуратури нямам актуална информация.

Не бих казала, че и взаимоотношенията между прокурорите- служебни и лични, показват сериозни конфликти, които безспорно биха се отразили на работната атмосфера.

Когато се говори за лош микроклимат в ОП- Плевен се визират по-скоро неблагоприятни за обществената оценка

факти, каквито са повдигнатите обвинения на двама прокурори, единият от които в момента е с мярка за неотклонение „домашен арест“, без да е отстранен от работа. В настоящето изложение по обясними причини няма да се прави анализ на тези обвинения, тъй като производствата не са приключени, но така или иначе те се отразяват на оценката на институцията, независимо от личния характер на наказателната отговорност.

Коректно ще бъде да се отбележи, че ОП- Плевен попадна във фокуса на общественото внимание още в началото на 2000г., след поредица публикации в пресата по повод развитието на някои от така наречените „дела със значим обществен интерес“. Квалифицирането на взаимоотношенията между магистратите в тази връзка като „междупличностни“, включително- от някои членове на ВСС към оня момент беше грешка, която даде своето отражение в бъдещото развитие на институцията.

Отговорността както за миналите, така и за настоящите неправомерни действия на отделни магистрати обаче не може да бъде основание за негативна оценка на цялата прокуратура, в която работят много достойни и добре подготвени колеги, и отношенията между тях в контекста на житейски утвърденото понятие за микроклимат на работното място са много добри.

При така направения преглед на актуалната ситуация, видяна от разстояние и от близо, ще представя моите виждания за развитието на ОП- Плевен. Те са съобразени с правомощията на административния ръководител на окръжна прокуратура, регламентирани в чл. 140 от ЗСВ.

На първо място, е необходимо да се установи в детайли, съвместно с ръководството на ОД на МВР- Плевен, каква е **действителната** криминогенна обстановка в региона, с оглед

посочените по-горе специфики . Какви сигнали и жалби се регистрират, има ли данни за нерегистрирана престъпност и в какви сфери, каква част от извършителите на регистрираните деяния остават неразкрити и по какви причини, каква е информацията за така наречените „стопански“ и “корупционни“ престъпления, какви проблеми има в работата на разследващите полицаи, има ли затруднения във взаимодействието между прокурорите и органите на досъдебното производство и как може то да бъде подобро.

На **второ място**, ще се запозная с битовите условия на работа във всички звена на ОП- Плевен, и ще преценя възможностите за решаване на евентуални проблеми.

На **трето място**, ще обсъдя с колективите на районните и на окръжната прокуратура начинът на разпределение на работата, като при обособяване на групи за случайно разпределение и при наличие на възможност ще взема предвид специализацията на колегите в определена материя, и заявеното предпочитание. Това има своето значение, защото едва ли всеки магистрат има еднакво добра подготовка за работа с всички текстове от НК. Досегашното разпределение, с което съм запозната, очевидно не дава добър резултат. Така например, отчетените резултати за работата в РП- Плевен показват, че сега съществуващият начин за разпределение на съдебните заседания между прокурорите е недостатъчно ефективен, и трябва да бъде променен.

На **четвърто място**, в рамките на определената съгласно ЗСВ натовареност на административния ръководител, ще определя своето участие в отделните групи, съобразно принципа на случайно разпределение, като ще определя процент участие в наблюдаване на производства за престъпления по глава седма и

осма, част от които са данъчните дела, престъпленията по служба и подкупите, по които определено мога да дам своя принос за подобряване показателите на прокуратурата. Полезно е участието на административния ръководител и във въззивните заседания, които дават представа за работата на районните прокуратури.

На **пето място**, ще предвидя в месечния график време за общи събрания на свободните от заседания в този ден прокурори, за обсъждане на актуални проблеми в работата, свързани с върнати от съда производства или оправдателни присъди, със спорна съдебна практика, както и по всякакви други въпроси, предложени от прокурорите.

На **шесто място**, с оглед отчетените резултати за недобра ефективност от прокурорската работа, приоритетно трябва да бъде направен анализ на причините за изключително малкия брой внесени обвинителни актове от ОП- Плевен, и за големия брой върнати от съда производства. Проблемът очевидно е свързан и с големия брой спрени и прекратени производства.

Неразкриването на извършителя не винаги е проблем, свързан с бездействие на полицейските служители. Извършените ревизии на прокуратурите, и инстанционният контрол на конкретни прокурорски актове показва, че в голяма част от случаите производства се спират необосновано и незаконосъобразно с мотив, че не са намерени важни за разкриване на обективната истина свидетели, или поради извода, че извършителят не е открит. В частност, при данъчните престъпления едва ли може да се приеме, че някой свидетел, адресът на когото е неизвестен, е единствен очевидец на извършването на престъплението, поради което разпитът му е от

изключително значение за разкриване на обективната истина. При този вид престъпления е много по-малка вероятността и да се стигне до извода, че извършителят е неизвестен, защото той от началото на производството е поне определяем.

На **седмо място**, ще организирам обучения и дискусии по проблемни и спорни въпроси, като използвам и възможностите за осигуряване на лектори от СЮБ, както и по програмите на НИП. Ще променя досега съществуващата практика на семинари да се изпращат прокурори, които са изявили желание, но нямат нищо общо с обявените теми. Обучението „по принцип“, с оглед бъдещо развитие не трябва да бъде отричано, но приоритет трябва да има обучението на прокурори, които към момента се занимават с определена материя.

На **осмо място**, ще следя стриктно за спазването на установените в НПК срокове, и при неоправдано забавяне ще прилагам нормите за реализиране на дисциплинарна отговорност. В тази връзка, е необходимо да се следи и за сравнително равномерното натоварване на прокурорите, при спазване на принципа за случайно разпределение. Възможностите за реакция на административния ръководител не са особено големи, те са регламентирани в Правилата за приложението и разпределението на преписките и досъдебните производства чрез метода на случайно разпределение, утвърдени със заповед на главния прокурор № РД – 02-41 от 14.10.2015г. Могат да се направят промени в обособените групи, или временно да се изключи определен прокурор от разпределение, ако е ангажиран с производства с особена сложност.

Необходимо е да се обърне внимание, че сега съществуващата практика за формално искане, и формално удължаване на сроковете за разследване е една от причините за ниската ефективност на прокурорската работа. Вярно е, че отказът да бъде удължен срока може да доведе до нарушаване на изискването за разкриване на обективната истина, но трябва да се поставят по- високи изисквания към разследващия орган и към наблюдаващия прокурор за **действителен анализ на установените обстоятелства, и необходимост от допълнителни действия.**

На **девето място**, няма да оставям без внимание проявения висок професионализъм при изпълнение на задълженията – както от прокурорите, така и от служителите.

На **десето място**, необходим е анализ на досега извършваната дейност по надзора за законност, и набелязване на мерки за по- голяма ефективност.

Не на **последно по значение място**, ще следя за гаранциите относно независимостта на прокурорите, както и за опазване достойнството на всички служители.

Независимостта като етична категория и като необходим стандарт за поведението на магистрата е била от голямо значение за мене през целия ми житейски и професионален път. В последно време тя се превърна в любим повод за обругаване на прокуратурата, поради което намирам за необходимо, макар и кратко, да изразя своята позиция.

Няма да се спирам на исторически възникналата, и доказана с времето необходимост магистратът да взема решенията си по вътрешно убеждение, формирано от установените факти и на основата на закона. Този основен принцип на правото се отнася

еднакво за прокурора и съдията, защото нарушаването му от всеки от тях поставя под съмнение справедливостта на процеса.

Винаги съм споделяла мнението, че независимостта е състояние на духа, и ако потребността за независимост и за нейното отстояване не е присъща на магистрата, никакви правни норми не могат да му я осигурят.

От друга страна, държавата е длъжна да осигури условия и гаранции решенията на всеки магистрат да се вземат само въз основа на закона, и вътрешно убеждение, изградено на основата на доказаните факти.

Преди около 15 години бях подложена на сериозен натиск да прекратя дело със значителен обществен интерес в противоречие с волята си, зная каква е цената да се отстоява независимостта, затова не бих поставила никого в подобна ситуация с действията си на административен ръководител.

Ще се постарая медиите да бъдат добре запознати с положителните резултати от работата на прокуратурата, без излишна показност, и неправомерно разкриване на детайли от висящи досъдебни производства. За неуспехите трябва да се представи разумно обяснение, без да бъдат прикривани, за да не се накърнява общественото доверие в институцията.

Ще продължа да живея и работя така, както и до сега. Не мисля, че съдебната система се нуждае от нравоучения, и от изправяне до стената. Опитът показва, че това по- скоро вреди, отколкото помага.

В заключение. Тридесет и четири години прокурорски стаж, придобит на всички нива, включително десетте години в двете върховни инстанции, придобитите теоретични знания и

практически опит, преодолените проблеми при кариерното израстване, взаимоотношенията с колегите и обществената оценка са един добър атестат, който ми дава основание да се върна там, откъдето е започнало професионалното ми развитие.

Вярвам, че има какво да дам, и какво още да науча. Завърших като първенец на випуска както средното, така и висшето си образование, но нито за момент не спрях да се обучавам. Имам сертификат за предпоследното ниво на френски език, но от година изучавам английски. Не съм била административен ръководител, но имам голям опит в екипна работа по много наказателни производства, умея да аргументирам и отстоявам позицията си, но и да анализирам добре защитеното чуждо мнение.

През 2005 г. получих високо обществено отличие – бях една от „Достойните българи“, според номинация на в-к 24 часа, надявам се достойно да изпълнявам задълженията на административен ръководител, ако ми гласувате такова доверие.

30.06.2017г.

/ В. Савова /