

Катедра „Наказателноправни науки“

**ИНСТИТУТЪТ „ПРЕДВАРИТЕЛНА ПРОВЕРКА“
И ПРАКТИКАТА НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД¹**

гл. ас. д-р Герасим Геров

Предварителната проверка е институт, познат от действащите до 2003 г. наказателнопроцесуални кодекси (НПК). Историческият преглед показва, че в НПК от 1952 г. той има лаконична уредба и ограничено приложение, което визира случаите на получен анонимен сигнал за извършено престъпление, негоден за започване на предварително производство. Проверката се провежда негласно от органите на дознанието. Кодексът от 1974 г. за първи път формулира отделен текст със заглавие „Предварителна проверка“. Основанието за провеждането ѝ е разширено - „липсват достатъчно данни за образуване на предварително производство и не се налага извършването на неотложни следствени действия“. Компетентен е орган на досъдебното производство, а приключването следва да бъде в най-кратък срок. При нейното осъществяване не се допуска извършването на следствени действия по НПК. Крайната редакция на текста, действаща до 2003 г.,² добавя следните нови моменти - извършва се от следователи, органи на МВР и други административни органи, предвидени в закон. В този случай активно легитимираните субекти задължително уведомяват прокурора за осъществяването ѝ. Въведената забрана за извършване на следствени действия съобразно процесуалния ред е ограничена от някои изключения - оглед на местопроизшествие и свързани с него претърсване и изземване и разпит на свидетели очевидци, когато незабавното им извършване е единствената възможност за събирането на доказателствата. Допустимо е по предварителната проверка да бъдат изготвяни кинозаписи, видеозаписи, звукозаписи, фотоснимки и т.н. Предвидена е и забрана за разгласяване на информация за започването ѝ.

Действащият НПК³ не предвижда използването на института на предварителната проверка. Не се предвиждат механизми, чрез които да бъдат допълнени данните за извършено престъпление тогава, когато не отговорят на изискването за достатъчност. Практически обаче, нуждата от извършване на предварителни проверки е остра. Това води до търсене на други законови основания за тяхното осъществяване. Такива се явяват

¹ Изследването е изготвено при съобразяване на нормативната база към 01.01.2014 г.

² Обн., ДВ, бр. 50 от 30 май 2003 г.

³ Обн., ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г.

правилата на чл. 145, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ)⁴, чл. 71 от отменения Закон за Министерство на вътрешните работи (ЗМВР)⁵, а също и НПК (чл. 196, ал. 1, т. 6). Извършването на предварителните проверки по този ред обаче, крие сериозни проблеми от наказателнопроцесуално естество. Те са продиктувани от множеството противоречия, установени между практиката и нормативната уредба.

Член 205 НПК указва задължение на гражданите да уведомят незабавно органите на досъдебното производство или друг държавен орган за извършено престъпление. Второто предложение на ал. 1 - когато е уведомен „друг държавен орган“, няма самостоятелен характер във връзка с осъществяване на оценката на постъпилите данни. То се подвежда към следващата алинея на същия член, която вменява задължение на длъжностните лица при узнаване за извършено престъпление да уведомяват органите на досъдебното производство. И двете хипотези (уведомяване на друг държавен орган от гражданин или узнаване за извършено престъпление от общ характер) имат за резултат визираното в ал. 3 задължение за незабавно осъществяване на правомощия за образуване на производството, които принадлежат на прокурора и условно на разследващите органи (правната фикция по чл. 212, ал. 2 НПК).

В общия ред (чл. 212, ал. 1 НПК) подаването на съобщенията до полицията е по-дългия път за произнасяне на компетентния орган. „При подаването на жалба до структурите на българската полиция се образува и комплектова преписка (заявителски материал), която на плоскостта на материалния закон играе ролята единствено на законен повод (съобщение).“⁶ Концентрирането на действия, присъщи на наказателния процес, при такава проверка често води до по-бавно произнасяне на компетентния орган за достатъчност на данните, съпътстващи съобщението. Това предпоставя реалната опасност при осъществяването на предварителната проверка да се стигне до „необосновано забавяне на образуването на досъдебното производство“⁷. Не по-маловажни са въпросите, свързани с процесуалната стойност на събраните данни, и постиганата в някои случаи подмяна на компетентния орган с такъв, който не разполага с нужните правомощия по образуването.

До края на 2013 година най-пълният подзаконов нормативен акт, който регламентира производството по осъществяване на предварителна проверка, е издадената от главния прокурор на РБ съвместно с министъра на вътрешните работи на 10.03.2011 г. под № 89 Инструкция за повеждане на предварителни проверки (ИППП). Същата бе допълнена на 25.03.2011 г. поради множество възникнали въпроси, свързани с правилното ѝ

⁴ Обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г.

⁵ Обн., ДВ, бр. 17 от 24 февруари 2006 г.

⁶ Вучков, В., Цв. Петрова, Н. Кузманова и др. Престъпления против изборното право. С., 2011.

⁷ Пак там, стр. 79.

тълкуване и прилагане от Отдел Инстанционен контрол на ВКП. С Инструкцията се отменя действащото до този момент Указание № 281/08.12.2006 г. относно дейността на прокуратурата по възлагането, извършването и приключването на предварителни проверки. Формално погледнато, макар озаглавена по този начин, инструкцията включва разнообразни указания, свързани с цялостната дейност по първия стадий от досъдебната фаза, а именно - образуването на досъдебното производство⁸.

В предходните две години (2012, 2013 г.) бе даден повод на Върховния административен съд (ВАС) да се произнесе по част от проблемите, визирани в настоящото изследване, което доведе до обявяване на нищожността на някои разпоредби от ИППП⁹. По-долу ще се опитаме да изведем общите критики към нормите, регламентиращи предварителната проверка, новите положения в тях, въведени чрез решенията на ВАС, и по-глобалния въпрос - доколко този институт е целесъобразен и необходим за правилното и навременно решаване на наказателните дела.

Процедурите в ИППП са структурирани около информацията, постъпила в прокуратурата като законен повод по смисъла на чл. 208 НПК и възможностите за действие от страна на компетентния прокурор в следствие от това. Предвидените възможности за развитие на работата на компетентните органи са седем на брой и обхващат следните резултати:

1. Образуване на досъдебното производство.
2. Връщане на сигнала или получената друга информация за допълване на техния подател.
3. Прекратяване на преписката.
4. Изпращане на преписката по компетентност на контролните органи за търсене на административнонаказателна отговорност.
5. Изпращане на преписката на органите на МВР или на друг специализиран орган за извършване на предварителна проверка.
6. Лично извършване на предварителната проверка, съгласно възможността на чл. 145, ал. 1, т. 1 ЗСВ.

⁸ Въпреки информацията, че в началото на 2014 г. след изготвяне на настоящото изследване са издадени нови подзаконовни нормативни актове, които отменят ИППП от 2011 г. (вж. Определение № 4690/07.04.2014 г. на ВАС по административно дело № 2152/2013 г.), все още няма обнародване на тези актове, с оглед на което и въз основа на заключения на съда в Решение № 3231 от 07.03.2013 г. същите не представляват основание за превръщането им „в част от действащото законодателство“, което води до невъзможност те да породят „правни последици“. Съдът е посочил изрично, че „изискването за влизане в сила на нормативен акт е той да бъде обнародван в ДВ“.

⁹ През 2013 г. петчленният състав на ВАС се произнесе с Решение № 3231 от 07.03.2013 г., с което потвърди Решение № 10567/18.07.2012 г., постановено по административно дело № 14419/2011 г. на тричленен състав на ВАС. Според съда, по отношение на Инструкцията „необнародването е пречка актът да породи правни последици, което означава, че липсата на този елемент от фактическия състав на нормативния акт води до опорочаването му до степен на нищожност“. Това поражда сериозна дискусия за наличието или липсата на нормативна основа на института предварителна проверка изобщо.

7. Отказ да бъде образувано досъдебното производство.

Прилагането на всяка една от тези възможности е обвързано с постигане на вътрешно убеждение от страна на прокурора за изпълнение или не на изискванията на процесуалния закон по отношение наличието на предпоставките, необходими за образуване на производството. Ще посочим и разгледаме по-детайлно всяко от основанията за прилагане на горните хипотези и актовете, които обективират действията на прокурора в светлината на действащия НПК с цел установяване наличието или не на корелативна връзка между двата акта, каквато по презумпция би следвало да съществува.

В чл. 2 - 7 ИППП за всяка от цитираните в чл. 1 хипотези са заложили конкретни основания за осъществяването им:

- Задължението на прокурора за образуване на досъдебното производство предполага наличие на предпоставките по чл. 207, ал. 1 НПК и липса на основанията по чл. 24 НПК.

- Връщането на информацията до подателя за допълване е обосновано с непълнотата, неяснотата, недостатъчността ѝ по обем при обективна възможност за нейното допълване и подобряване.

- Прокурорската преписка се прекратява в следните случаи:

1. Липса на данни за извършено престъпление.

2. Получените данни са недостатъчни да се прецени, че е извършено престъпление и обективно не могат да бъдат проверени и допълнени.

3. Получените данни представляват общи изявления, субективни оценки или квалификации, а не конкретни факти, подлежащи на проверка.

4. Сигналът или информацията са анонимни.

5. Данните сочат, че извършеното престъпление не е от общ характер.

- Изпращането на преписката за търсене на административна отговорност се осъществява тогава, когато данните в сигнала сочат за извършено административно нарушение.

- Осъществяване на предварителна проверка се извършва при липса на достатъчно данни, съобразно чл. 211, ал. 1 НПК.

- Отказа да бъде образувано досъдебното производство може да бъде мотивиран с основанията, съдържащи се в чл. 24 НПК.

Указанията за актовете, с които следва да се произнесе прокурора, се съдържат в чл. 8 ИППП и предвиждат два варианта - постановление и резолюция¹⁰.

Първото очевидно разминаване между НПК и ИППП може лесно да бъде открито и то е в числото на възможностите, с които разполага прокурора. Според кодекса при получаване на сигнал образуваната

¹⁰ Текстът бе обявен за частично нищожен с Решение № 10567/18.07.2012 г. на ВАС по отношение на думите „резолюция по чл. 4 и чл. 5“.

(нерегламентирана от НПК) прокурорска преписка следва да приключи или с образуване на досъдебното производство, или с отказ по чл. 213 НПК. По-голямата прегледност, която е опитала да постигне ИППП с изброяване на множество хипотези, през призмата на кодекса не би могла да има практическо приложение.

Второто различие, съществувало до средата на 2012 г., се съдържаше в актовете, с които се произнася прокурорът. За образуване и отказ за образуване - постановление така, както изисква НПК. В останалите случаи бе резолюция¹¹. Подобно решение не бе лишено от чисто практически смисъл, но по наше мнение нарушаваше правата на лицата, които се явяват заинтересовани от образуването, изброени в чл. 213, ал. 1 НПК. Статистиката към 2011 година показваше нарастване броя¹² на приключените с резолюция преписки, при които прокурорът отказва да образува производството поради: непълнота, неяснота, недостатъчност на информацията, поради липса на данни за извършено престъпление, поради анонимност на сигнала, поради това, че престъплението не е от общ характер или защото данните сочат, че е налице административно нарушение. Предвиденото тогава произнасяне с резолюция, а не с постановление за отказ за образуване, отнемаше възможностите за жалба на заинтересованите лица и за евентуална проверка от страна на прокурор от горестояща прокуратура. Явно този порок е констатиран от ВАС, което му е дало основание да обяви частична нищожност на текста на чл. 8 ИППП. Не случайно са налице констатации, които поставят в корелативна връзка качеството на образуването на производството, изготвянето на постановлението за отказ и досъдебното разследване с това кой от органите на досъдебното производство е участвал в поставянето на началото му¹³.

На трето място, чл. 3 ИППП залага като основание за връщане на сигнала или информацията на лицето, което ги е подало, следните характеристики: неяснота, непълнота и недостатъчен обем. Процесуалният закон използва друга формулировка - липса на достатъчно данни. Считаме, че дори когато подобряването на информационната стойност на сигнала

¹¹ Правната същност на подобен акт подлежи на сериозен критичен анализ, поради което би следвало да бъде предмет на отделно задълбочено изследване.

¹² По данни от обобщена справка за образуването, движението и приключването на преписките и делата в прокуратурата на Република България за 2011 г. (ДОСОДППДПРБ) за периода „6469 преписки са били прекратени от прокурор с резолюция, без извършване на предварителна проверка, тъй като въобще не са съдържали данни за извършено престъпление или данните са представлявали общи изявления, субективни оценки или квалификации, а не конкретни факти, подлежащи на проверки“. Източник: <http://www.prb.bg/uploads/documents>

¹³ В Основни констатации и изводи за работата на СРП от 23.12.2010 г. на Инспектората към ВСС четем: „Много от започнатите от МВР досъдебни производства приключват със спиране или прекратяване. По-качествено разследване има по делата, които са образувани от прокурор, вследствие на извършена предварителна проверка. Постановените от прокурорите откази се отменят много рядко (около 1%)“. Източник: www.inspectoratvss.bg/acts/

зависи от подателя, следва да се прибегне към услугите на предварителната проверка, вместо да се възлага на подателя непривичната дейност по допълване на информацията, която е в правомощията на държавните органи. Самата ИППП в чл. 6 определя предметното поле на действие на проверката - при липса на достатъчно данни, а как по-добре бихме описали това състояние, ако не с недостатъчен обем на информацията, непълнота и неяснота. Буди недоумение и квалификацията, въведена от Инструкцията, отнасяща се за сигнала или информацията по чл. 3 - „по обем недостатъчни“. Считаме, че се създава опасен прецедент, при който оценяващият орган на формално основание може да връща информацията за увеличаване на нейния обем. Следва да отправим и забележката, че е възможно материалите да бъдат пълни и ясни и при малък обем, както и обратното. По наше мнение критерият „обем“ следва да бъде изключен от основанията по разглежданата разпоредба.

Следващият дисбаланс, по наше мнение, поставя в трудно положение прокурорите, когато трябва да решат как да реагират при липса на данни за извършено престъпление. Според чл. 4, т. 1 ИППП, те трябва да прекратят преписката с резолюция (отм. Решение № 10567/18.07.2012 г. на ВАС)¹⁴, а според НПК трябва с постановление да откажат да образуват досъдебно производство във връзка с чл. 24, ал. 1, т. 1 - деянието не е извършено или не съставлява престъпление, като в този случай могат да ползват и другото естествено основание - липса на законен повод. Същият проблем може да бъде констатиран и при приложението на чл. 4, т. 4 ИППП. Според чл. 209, ал. 1 - анонимните съобщения не са законен повод, а според чл. 207, ал. 1 - производството се образува по законен повод и достатъчно данни, като при тяхната липса се отказва образуването му.

На следващо място можем да отбележим, че при бегъл поглед правилото на чл. 6. ИППП не носи в себе си противоречия от процедурно естество. При внимателен анализ на разпоредбата се поражда основателният въпрос защо при необходимост от провеждане на предварителна проверка чл. 6 е изпуснал от групата на компетентните органи прокурора. Безспорно е, че той може и сам да извърши проверката както въз основа чл. 145 ЗСВ, така на база на чл. 1, т. 6 ИППП. Прозира целта на подобно нормативно решение - дезангажираност на прокурорите и прехвърляне на част от техните задължения на други субекти, които не попадат в компетентните органи по НПК. Потвърждение за този извод може да бъде открито в изготвената на основание на чл. 142, ал. 3 ЗСВ справка за 2011 г. на Прокуратурата¹⁵. Едно от направените заключения е,

¹⁴ След обявяване на нищожността по отношение на чл. 8 ИППП остана известна непълнота. Нормата изрично сочи постановлението за произнасяне по чл. 2 и чл. 7, но не указа как следва да се произнесе прокурорът по останалите текстове. По аналогия следва актът „резолюция“, използван преди във връзка с чл. 4 и чл. 5, да бъде заменен с акта „постановление“.

¹⁵ ДОСОДППДПРБ за 2011 г., Източник: <http://www.prb.bg/uploads/documents>

че „спрямо същия период на 2010 г. натовареността през първото полугодие на 2011 г., изчислена по стария подход, е намаляла с 12,0%“. Като причина за това се сочи „новата система за провеждане на предварителните проверки, въведена с Инструкцията за провеждане на предварителни проверки, в сила от 10.03.2011 г.“ Според доклада, целите на Инструкцията са „да подобри значително дейността на Прокуратурата, МВР и специализираните контролни органи по установяване и разкриване на престъпленията съобразно законово установената им компетентност“. Притеснително е следващото заключение, което срещаме в документа, че предпроцесуалната дейност има основна цел - „освобождаване на ресурс в Прокуратурата за работа по тежката престъпност, тъй като понастоящем във всички прокуратури постъпват сигнали не за престъпления, а за нередности, които са извън тяхната компетентност. Подобен подход не следва да бъде толериран, тъй като подценяването на която и да е престъпна дейност винаги ще има негативни последици за държавата и обществото. Освен това следва да напомним, че според определението на чл. 93, т. 7 НК, „тежко“ е престъплението, което е наказуемо с повече от 5 години лишаване от свобода или доживотен затвор. В тази връзка, едни от най-често осъществяваните престъпни състави - средна и тежка телесна повреда, принуда, разврат, кражба, грабеж, присвояване, измама и други попадат в категорията - „тежки престъпления“. Едва ли към настоящия момент има значителен ресурс в прокуратурата, работещ единствено по леки престъпления, който да бъде пренасочен за работа по „тежката престъпност“. Според нас много по ефективен за по-бързото освобождаване на ресурс ще бъде бързият отказ на прокурора за образуване на досъдебното производство, когато няма законен повод (информация за извършено престъпление), вместо възлагането на предварителна проверка.

На следващо място, ще обърнем внимание на чл. 4, т. 5 ИППП - констатацията, че престъплението не е от общ характер е въздигнато в основание за прекратяване на преписката. Изобщо не са взети предвид хипотезите, при които производство от частен характер се образува от прокурора при тъжба на пострадалия, при негово безпомощно състояние или зависимост от извършителя на деянието. Друг проблем, който създава този текст, е свързан с възможността или по-скоро невъзможността, пострадалият да повдигне обвинение пред съда, когато престъплението се преследва по негова частна тъжба. Шестмесечният срок за завеждане на тъжбата пред компетентния съд тече от узнаването за извършеното престъпление или от датата на прекратяване на производството поради това, че престъплението се преследва по тъжба на пострадалия. Едва ли прекратяването на преписката може да бъде отнесено към тези основания, а както става ясно от ИППП, е възможно проверката да надхвърли периода

от 6 месеца и това доведе до преклудирание правото на пострадалия да потърси правата си чрез частна тъжба.

Чл. 5 също създава предпоставки за прехвърляне на конкретно дело между институциите. Приключването му с резолюция и изпращане на административния орган¹⁶ и невъзможността за обжалване на това становище пред горестоящ прокурор може да доведе до нуждата от ново адресиране на същата жалба до прокурора и по този начин казусът може да бъде превърнат в „Праграф 22“.

Глава втора от ИППП е озаглавена „Предварителна проверка“. В чл. 9 ИППП наблюдаваме същия порок, който бе констатиран и разгледан подробно по-горе, свързан с negliжирането правомощията на прокуратурата за лично осъществяване на предварителната проверка¹⁷. Указанията на Инструкцията към компетентния прокурор са - да изпрати с писмо преписката на органите на МВР или други специализирани органи. Остава впечатлението, че прокурорът няма никакво задължение за осъществяване на действия по събиране на необходимите за образуване на производството достатъчно данни. Това е в пълно противоречие с чл. 145, ал. 1, т. 1, 2, 4 ЗСВ. Законът е предвидил възможност за прокурора да извърши лично проверката, да изисква документи и други материали, да призовава граждани и представители на юридически лица с постигане на достатъчност на данните, необходими за образуване на производството. Единствено хипотезата на т. 3 регламентира възлагане на съответни органи да извършат проверки и ревизии и само тя е послужила за основа на правилата на Глава втора от ИППП. Считаме, че е задължително да се допълни цитираната глава с действия, които да включват активното участие на прокурора в случаите, при които той може сам да осъществи събирането на данните - изискване на определена информация (документи, сведения, обяснения, експертни заключения), провеждане разпити на лица и т.н. В противен случай практиката, която ще се наложи от ИППП, ще доведе до необосновано забавяне на проверката чрез безпредметно прехвърляне на действията, свързани с нея от един орган на друг.

В чл. 9, ал. 3 ИППП (т. 1 и т. 2 са обявени за нищожни с Решение № 10567/18.07.2012 г. на ВАС) са указани и допълнителни действия, които следва да бъдат осъществени от органите, които извършват проверката. Считаме, че решението на съда, с което обяви текстовете за нищожни, е правилно поради редица аргументи. Първата възможност бе съобщаване на органа или лицата, подали сигнала, когато не се установят достатъчно

¹⁶ От ДОСОДППДПРБ 2011 г. става ясно, че за първото полугодие на 2011 г. на компетентните административни органи са били изпратени по компетентност 3917 преписки.

¹⁷ Това се потвърждава от данните, изнесени в ДОСОДППДПРБ I шестмесечие 2011 г. От там става ясно, че при общ брой на извършените предварителни проверки от 35 740, едва „по 489 преписки проверката е била извършена лично от прокурор“. Това означава, че при средносписъчен брой на реално работилите прокурори, един на всеки трима прокурори е работил самостоятелно по една предварителна проверка за първите шест месеца на 2011 г.

данни за извършено престъпление. При подобна формулировка не ставаше ясно защо е предвидена алтернативност. Редно бе също така и органът, възложил проверката, и заинтересованите лица да бъдат уведомени за резултатите от нея. Всъщност при систематическото тълкуване на тази разпоредба, въпреки изложеното наше разбиране, не става ясно кой точно орган визираще Инструкцията. Възможно е този орган да е в групата лица - подали сигнал, а не самият прокурор. Необосновано бе и ограничаването на заинтересованите лица до това, което е подало сигнала, с презумпцията, че то е и пострадал. Втората точка от тази алинея допълваше противоречията, които пораждаше първата, като указваше връщане на преписката на прокурора само ако се разкрият достатъчно данни за извършени престъпления. Това означава, че прокурорът нямаше възможност да изпълни законоустановените си задължения за изготвяне на отказ за образуване на производството с всички негативни последици за заинтересованите лица по чл. 213 НПК. От друга страна, считаме, че е недопустимо друг орган, освен компетентния, да образува производството, да решава вместо него дали данните, които са установени, са достатъчни за образуване на предварителното производство. НПК в нито една своя разпоредба не е допуснал формирането на вътрешно убеждение и вземането на решения във връзка с образуване на производството да бъдат предоставени на разследващите органи, а Инструкцията в противоречие с кодекса даваше широки правомощия за това на органи, които дори не притежават характеристиката „разследващи“. Всички тези пороци съвсем резонно доведоха до Решение № 10567/18.07.2012 г. на ВАС, с което бе сложен край на този юридически парадокс.

Алинея 4 на чл. 9 ИППП едва ли може да бъде критикувана във връзка със законосъобразност, но определено поражда някои въпроси, свързани с целесъобразността на предварителната проверка. Сроковете, които са указани за извършване на това действие, напомнят на сроковете за провеждане на досъдебното разследване - до 2 месеца с възможност за удължаване „при необходимост“ до 6 месеца общо. Следва да направим уговорката, че при действието на отменената Инструкция, действаща до 2011 г., срокът за решаване на преписките е определен на 1 месец. Около 80% от всички преписки са приключвали в рамките на посочения срок, което напълно отрича нуждата от неговото удължаване така, както е

направено с ИППП¹⁸. Чл. 10 предвижда и още един допълнителен срок от

¹⁸ Интересни констатации във връзка със срочността при приключване на преписките може да открием в Доклада за прилагане на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2010 г.

10 дена, ако е нужно допълване на данните по преписката. При осъществяване на контрола от горестоящата прокуратура откриваме още една възможност за удължаване на срока - с „нов едномесечен срок“ при отмяна на постановлението за отказ на основание непълни данни и неизяснени обстоятелства. Тоест възможният общ период за провеждане на предварителната проверка може да надхвърли 7 месеца, като в тази сметка не е включено времето, необходимо за произнасяне на компетентните прокурори. Уместно е да бъде напомнено, че сроковете нямат преклудиращо действие и са с инструктивен характер, което създава предпоставки за тяхното надхвърляне. Предварителната проверка има за задача да събере достатъчно данни за извършено престъпление, тоест да постигне една по-висока степен на вероятност то да е настъпило в обективната действителност¹⁹. Това се осъществява със значително по-малък набор от действия, като в теорията е многократно изказвано становището, че при проверката не следва да се използват способите за доказване²⁰ или тяхното използване да се ограничи, за да не се постигне ненужна повтаряемост на действия, характерни за наказателното производство. Показателно е, че в старите редакции на НПК от 1974 г., в които предварителната проверка е нормативно установена, бе заложено условието - тя да бъде извършвана в най-кратък срок. Това е неслучайно и трябва да бъде принцип при осъществяването на този комплекс от действия сега.

При процедурата по обжалването, заложена в Глава трета на ИППП, прави впечатление, че отново имаме ограничаване на приложното поле на тази възможност, прокламирана в чл. 213 НПК. Цитираният текст възлага компетентност за произнасяне на жалбата върху прокурор от по-горестоящата прокуратура. Същото указание носи и текстът на чл. 200 НПК, който регламентира възможностите за обжалване на постановленията. В Инструкцията формулировката е „непосредствено по-горестоящата прокуратура“. Явно стремежът е насочен към профилиране на компетентностите, а и избягване на ангажираност на прокурорите от ВКП, тъй като те са единствените, които не могат практически, съобразно тази разпоредба, да попаднат в кръга - компетентни да се произнесат по постановлението за отказ за образуване на производството лица.

(Резюме). „В предвидения от закона едномесечен срок, прокурорите са решили 79,3% от преписките, което съставлява леко намаление, спрямо броя им от предишните две години (85,7% и 85,5%).“

„С цел бързина и изясняване в максимална степен на фактическата обстановка, продължава практиката, прокурорът сам да извършва или довършва проверката, вместо да разпорежда такава на органите на полицията. Понякога това води до неспазване на едномесечния срок за решаването на преписката, поради необходимост от изчакване на отговори от други институции или на изискани документи.“

Източник: <http://www.prb.bg/main/bg/Information/2075/>

¹⁹ Вж. Топалов, П., Г. Георгиев. Наказателен процес на НРБ. С., 1989, с. 309.

²⁰ Павлов, Ст. Наказателен процес на НРБ. С., 1989, с.397.

В контекста на Глава трета на ИППП следва да маркираме обявяването на ал. 2 на чл. 11 за нищожен²¹. Заличена е възможността за обжалване само пред непосредствено по-горестоящата прокуратура. Това обаче не представлява практически проблем, защото НПК дава възможност за обжалване на постановлението на прокурора, с което се отказва образуване на досъдебно производство. Тази промяна не решава по същество въпроса за ограничаване на компетентностите на горните прокуратури, който бе засегнат в предходния абзац.

С цитираното Решение № 10567/18.07.2012 г. е обявен за нищожен и текстът на чл. 13, ал. 1 и ал. 2, което е реципрочо на отмяната на частта от чл. 8 ИППП, касаеща „резолуцията“.

На фона на поставените по-горе проблеми е неизбежен поглед върху становищата на основните държавни институции, обвързани с прилагането на ИППП. Известна противоречивост откриваме в констатациите на някои от тях по отношение на института предварителна проверка. Прокуратурата аргументира нуждата на сега действащата регламентация на този институт с високата заетост на прокурорите във всички фази на наказателния процес и нуждата от известно разтоварване от „непривични“ извънпроцесуални действия. Ясни са налаганите от прокуратурата тенденции в тази посока, които предлагат изменения закона в посока - „диференциация на престъпленията, съобразно обществената им опасност, респ. процедурите за наказателно преследване и/или административно наказване, както и в създаване на специализирани структури за противодействие на тежката престъпност. По този начин, както прокуратурата в последните три години предлага, посочвайки конкретни емпирични данни, ще се постигне не само разтоварване на системата от ненужно сложните процедури за леките престъпления, но и максимална резултатност по разкриване и доказване на престъпленията, както и далеч по-бързо налагане на наказанията.“²² Сходни са насоките, които са изведени в Доклада по напредъка на България по изпълнението на специфичните показатели в областта на съдебната реформа и борбата срещу организираната престъпност и корупцията (март - април 2011 г.). В раздела Преразглеждане на правилата за извършване на проверки от прокуратурата в съответствие с разпоредбите на ЗСВ са изложени целените ефекти:

1. Редуциране на извънпроцесуалната проверовъчна дейност до необходимия минимум за събиране на достатъчно данни за образуване на досъдебно производство.

2. Разтоварване на прокуратурата от несвойствени за нея дейности.

3. Мобилизиране капацитета на административните органи²³.

²¹ Вж. Решение № 10567/18.07.2012 г. на ВАС.

²² ДОСОДППДПРБ I шестмесечие на 2011г., Източник: <http://www.prb.bg/uploads/documents>

²³ Източник: www.justice.government.bg/./RESUME_MARCH_APRIL_2011

От своя страна, Инспекторатът на ВСС също е изследвал проблема на локално ниво - Софийска районна прокуратура. В публикуваните констатации и изводи за работата на прокуратурата откриваме заключения, че не винаги прокурорите дават „конкретни и пълни указания по разследването, което води до многократни изпращания от страна на разследващите органи и обратни връщания от страна на прокуратурата (отделен въпрос е доколко тези връщания са законосъобразни).“ Установена е практиката - при постановленията за образуване „указанията да са абсолютно формални и еднотипни“²⁴. Отбелязани са усилията на ръководството на СРП за максимално улесняване на отделните прокурори в следеното на изтичащите срокове по предварителни проверки и в комуникацията със разследващите полицаи, но е с уговорката, че „тези усилия не винаги дават желания резултат“²⁵.

Разнопосочните становища на институциите до 2013 г. бяха обогатени и с практиката на ВАС, която повдигна още по-сериозни въпроси, а именно тези, свързани със съществуването на ИППП в правния мир. С Решение № 10567/18.07.2012 г. тричленният състав на ВАС е констатирал, че „Инструкцията съдържа административноправни норми, отнасящи се за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие“, като по този начин е обосновал заключението, че ИППП има нормативен характер. От друга страна обаче, пак в същото решение четем, че „обнародването е условие за превръщането на акта в част от действащото право“, каквото не е налице за цитирания документ. Съдът е заявил, че „липсата на този елемент от фактическия състав на нормативния акт води до опорочаването му до степен на нищожност“. Петчленният състав на ВАС е потвърдил решението на тричленния, като дори е повторил сочените от предходния състав аргументи за нищожност на целия документ²⁶.

Изготвянето на нови нормативни актове под формата на ИППП с цел регламентиране на института на „предварителната проверка“, според нас, не следва да се прави самоцелно - за да бъде запазено статуквото в отношенията между прокуратурата, разследващите органи и другите административни органи по повод началото на наказателното производство, а трябва да бъде съобразено най-вече с основния нормативен акт в тази област на правото - НПК. В противен случай се рискува полемиката пред ВАС да продължи, но вече по отношение на новите нормативни правила²⁷.

²⁴ Основни констатации и изводи за работата на СРП от 23.12.2010 г. на Инспектората към ВСС, Източник: www.inspectoratvss.bg/acts/

²⁵ Пак там.

²⁶ Вж. Решение № 3232/07.03.2013 г. на ВАС.

²⁷ Актовете Инструкция № И-208/11.02.2014 г. на главния прокурор на Република България и Инструкция № Из-191/10.02.2014 г. на министъра на вътрешните работи са изготвени след приключване на настоящото изследване, но не променят изразените в него принципни становища.

Казаното по-горе обуславя нуждата от сериозен дебат, който да даде отговор доколко е необходимо да бъде нормативно регламентиран в НПК процесът на провеждане на предварителна проверка като съществена част от действията, предхождащи и обуславящи образуването на досъдебното производство. В подобен дебат могат да бъдат обсъждани и предложенията институтът да отпадне изобщо от инструментариума на органите, свързани с провеждане на досъдебната фаза на наказателното производство. Редица аргументи могат да бъдат приведени за и против двете предложения, но приемането на всяко от тях ще доведе до преодоляване на сегашното положение, отличаващо се с висока доза вътрешна противоречивост и пренебрегване на част от основните принципи на наказателния процес.