



ПО НЯКОИ ВЪПРОСИ ЗА ПРАВОМОЩИЯТА НА ПРОКУРОРА ИЗВЪН НАКАЗАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

Николета Кузманова

ON CERTAIN QUESTIONS ABOUT THE PUBLIC PROSECUTOR'S AUTHORITY BEYOND CRIMINAL PROCEEDINGS

Nikoleta Kuzmanova

Abstract: *The compliance assessment of Art. 145, Para. 1, Item 3 concerning the words 'and actions' and 'and inspection', as well as 'or any other offence' in Item 6 of the Bulgarian Judiciary Act can be carried out only if compared to Art. 127 of the Republic of Bulgaria's Constitution. A starting point of this comparison is the content of the legal powers and its relation to the various constitutionally established methods through which the Public Prosecutor's Office monitors compliance with the law. Based on the arguments provided, the conclusion has been drawn that the relevant provisions do not contradict Art. 127, Para. 5 of the Constitution.*

Keywords: *powers; public prosecutor; Bulgarian Judiciary Act.*

По искане на Министерския съвет на Република България (МС) Конституционният съд (КС) образува конституционно дело № 18 от 2022 г.¹ за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 от Конституция на Република България (КРБ) и обявяване за противоконституционна на разпоредбата на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизия“ и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от Закона за съдебната власт (ЗСВ) като противоречащи на чл. 127, т. 5 от Конституцията на Република България.

С определение № 9 от 15 ноември 2022 г.² КС отклони искането за задължително тълкуване на чл. 126, ал. 2 в частта „надзор за законност“ във връзка с чл. 127 КРБ и прекрати делото в тази му част. Връзката между двете части, които се съдържат в искането е безспорна, но не изключва възможността преценка за конституционностъобразността на чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта относно думите „и действия“ и „и ревизия“ и т. 6 в частта относно думите „или друго закононарушение“ от ЗСВ да се направи и само въз основа на съпоставянето им с чл. 127 КРБ³.

¹ Искането е публично достъпно на официалната интернет страница на КС <https://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/625>

² <https://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/625>

³ В обобщен вид представените в настоящото изложение тези са застъпени в правно мнение на автора, публикувано на официалната интернет страница на КС (<https://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/625>) на 19.12.2022 г. Към момента на предаването на настоящата статия за публикуване решение на КС по обсъжданото конституционно дело не е постановено.

Вносителят основава искането си в тази част на извода на КС в множество решения⁴, че чл. 127 КРБ определя основната функция на прокуратурата като част от съдебната власт – да следи за спазване на законността и лимитира специфичните способности, чрез която тя се осъществява. Така формулираното от КС съдържание на разпоредбата вносителят разбира като установени от конституционния законодател „най-общо правомощията и способите, чрез които прокуратурата реализира конституционната си функция“ (с. 12 – 13 от искането). Въз основа на него се развиват разсъжденията за ограничения обхват на правомощията, установени в чл. 127 КРБ, а на тях се основава и изводът за противоречие с него на посочената в искането част от чл. 145 ЗСВ. Тези мотиви предпоставят необходимостта за предварително изясняване на някои въпроси, които имат базово значение за цялостния анализ, представен в настоящото изложение.

I. Общи положения

Възприетата и последователно поддържана теза на КС, че чл. 127 КРБ урежда основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт и специфичните способности за нейното осъществяване, се основава на юридическото съдържание на термините „функция“ (предназначението⁵ на съответната структура в системата на държавния апарат, което задава насоката на нейната работа⁶) и „способ“⁷ (начин на действие) като се отчита и връзката помежду им. На това разбиране се основава изводът на КС, че специализацията на прокуратурата, т.е. нейната

компетентност⁸ да следи за спазване на законността „е основното в дейността ѝ. Чрез тази повеля Конституцията конкретизира правозащитната функция, възложена на прокуратурата като неотделим елемент от единната магистратура“⁹.

Въз основа на този извод и граматическото тълкуване за текста преди точките в чл. 127 КРБ КС прави и извода, че „основната функция на прокуратурата се осъществява обаче не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, т. 1–4¹⁰ от Конституцията. Изводът, до който Конституционният съд стига, е, че учредителната власт, определяйки специфичната основна функция на прокуратурата, същевременно е ограничила способите, чрез които тя при изпълнението ѝ реализира съответната част от правозащитната функция на държавата. Други способности са конституционно недопустими.“¹¹ Той се основава на разбирането, че чл. 127 КРБ определя способите (начините на действие) на прокуратурата за изпълнение на възложената ѝ функция – „ръководи“ (т. 1), „упражнява надзор“ (т. 1 и т. 4), „разследва“ (т. 2), „привлича към отговорност и поддържа обвинение“ (т. 3), „предприема действия“ (т. 5) и „участва“ (т. 6).

„Правомощие“ от своя страна е термин с най-тясно и най-конкретно съдържание. Него правото обвързва с правосубектността на орган на държавно управление, която обхваща конкретните права и задължения, кои-

⁴ Напр. Тълкувателно решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по к. д. № 7 от 2005 г.; Решение № 2 от 07.02.2017 г. на КС на РБ по к. д. № 13 от 2016 г. Решение № 4 от 14.03.2017 г. на КС на РБ по к. д. № 16 от 2016 г. и др.

⁵ „Функция – служба, роля, работа, предназначение.“, Речник на българския език,

<https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F/>

⁶ В този смисъл **Сивков, Цв.** Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношението между тях, Съвременен право, 2001, № 3, с. 53

⁷ „Способ – начин на действие; похват, метод.“, Речник на българския език,

<https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1/>

⁸ По-подробно за компетентността като юридическо понятие вж. Янкулова, Св., Прокурорът в административния процес, Сиби, 2016, с. 36 – 37.

⁹ т. 2 от Тълкувателно решение № 8 на КС от 1.09.2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.

¹⁰ Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. на КС предхожда допълненията на чл. 127 КРБ, направени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България от 2006 г. (обн. ДВ, бр. 27 от 2006 г.).

¹¹ Пак там.

то правото му предоставя, за да упражнява компетентността си¹². Това означава и, че за осъществяването на функцията да следи за законността, чрез който и да е от способите (начините на действие), друга правна норма следва да укаже изрично какви са конкретните правомощия на прокурорските органи в съответното отношение.

Основанието за прилагане на този подход за изграждането на правната уредба се предпоставя от мястото на КРБ в йерархията на нормативните актове в правната ни система и произтичащата от него високата степен на обобщеност на нормите ѝ. Поради това, за да се реализират преобладаващата част от конституционните норми, се налага те да се доразвият и конкретизират в други нормативни актове¹³. Тази особеност отчита и КС като обръща специално внимание, че отношение към чл. 127 КРБ „има и разпоредбата на чл. 133 от Конституцията, съгласно който организацията и дейността на прокурорските органи се уреждат със закон. Очевидна е връзката с нормативните предписания на чл. 117, 126 и 127 от основния закон. Докато в тях са уредени основополагащите характеристики на съдебната власт ... и функциите (чл. 127) на прокуратурата, тук Конституцията ясно посочва, че практическата реализация на създадения с нея нов модел на съдебната власт задължително предполага законово ниво на нормативната уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи.“¹⁴

Предвид разнородния характер на способите, уредени в т. 1 – 6 от чл. 127 КРБ, макар да няма изрична конституционна делегация, отношение към тази конституционна норма имат и други нормативни актове – Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и други закони. В тях се съдържат различни конкретни правомощия на прокурорските органи, относими към различните способи за осъществяване на компетентността на прокуратурата

да следи за спазване на законността. Именно чрез съвкупността от тези правомощия се осъществява конституционният способ, към който са относими.

Предвид горното, твърдението на вносителя, че чл. 127 КРБ съдържа, макар и „най-общо правомощията...“, чрез които прокуратурата реализира конституционната си функция“ (с. 12 – 13 от искането), трудно може да се сподели. От една страна то не кореспондира с юридическото разбиране за правомощие като предоставени на органа на държавно управление конкретни права и задължения. А от друга страна в мотивите на искането не се съдържа конкретизация кое от изброените в т. 1–6 на чл. 127 КРБ съставлява правомощие и кое способ за осъществяване на функцията на прокуратурата.

Представените до тук аргументи дават основание за извода, че в чл. 145 ЗСВ се съдържат конкретни правомощия на прокурорските органи, които са относими към способите за осъществяване на функцията на прокуратурата по чл. 127 КРБ. Той не се променя от формулировката, която законодателят използва за текста на чл. 145, ал. 1 преди точките в нея – „при изпълнение на предвидените в закона функции прокурорът може“. Сравнителният анализ показва, че в тази част разпоредбата е напълно идентична със сходната ѝ в чл. 119, ал. 1 ЗСВ от 1994¹⁵ (отм.). В него обаче тя се предхожда от отделна разпоредба в чл. 118, която възпроизвежда текста на чл. 127 КРБ. В действащият ЗСВ, към момента на създаването му през 2007 г., подходът за „преписване“ на конституционни норми в закона, не се възприема. И въпреки, че формулировката на текста преди точките в чл. 145, ал. 1 не се променя в сравнение с тази по ЗСВ от 1994 г. (отм.), няма съмнение, че всички разпоредби в нея са конкретни правомощия на прокуратурата за реализация на нейната основна функция, установена в чл. 127 КРБ.

II. Относно преценката за съответствие с чл. 127, т. 5 КРБ на чл. 145, ал. 1, т. 3

¹² По-подробно вж. Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България, Обща част, пето преработено и допълнено издание, Сиби, С., 2012, с. 107 и сл.

¹³ В този смисъл вж. Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България (лекции), С., 1993, с. 26 – 30.

¹⁴ Т. 2 от Тълкувателно решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.

¹⁵ Обн. ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.

ЗСВ в частта относно думите „и ревизия“ и думите „и действия“

Прецизността на изводите от преценката за съответствие с чл. 127, т. 5 КРБ на чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ в посочените в искането части се обуславя от изходната позиция да се изясни съдържанието на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ.

Член 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ предвижда едно правомощие на прокурора - „да възлага на съответните органи да извършват проверки и ревизии в определен от него срок, като му представят заключения, а при поискване - и всички материали“. То може да се упражни на изрично определените в същата разпоредба основания - при данни за престъпления или данни за незаконосъобразни актове и действия.

Използването на термините „проверка“ и „ревизия“ в устройствения закон на съдебната власт се основава на същността на тези дейности, изяснена от правната наука във връзка с контролната дейност в сферата на общественото управление¹⁶. Както вече се посочи по-напред в настоящото изложение, основната функция на прокуратурата, определена ѝ на конституционно ниво, е да следи за спазване на законността. Предвид, че прокуратурата е подсистема на съдебната власт, нейната контролна дейност в областта на общественото управление е с по-ограничен обхват в сравнение с тази, която се осъществява в рамките на управленската дейност. По-ограничена, защото тя се упражнява само с оглед на „законосъобразното проявление на контролираните дейности, а не и с оглед на тяхната правилност“¹⁷. Именно това е основанието още в ЗСВ от 1994 г. (отм.), а впоследствие и в действащия ЗСВ, да се предвиди правомощие на прокурора да осъществява контрол и да се определят изрично основанията, на които той може да го упражни.

Правната теория определя „проверка“ като властническа дейност на контролиращия орган по упражняване на контрол по отношение на дейността на контролирания орган по изпълнение на дадените му нареждания и

указания от всички по-горестоящи органи на проверявания орган, които имат отношение към проверяваната дейност¹⁸. „Ревизия“ също се разглежда като контролна дейност, която се осъществява в „точно определени случаи и обекти и се осъществява инцидентно от специални лица и органи, натоварени да извършат проверката в точно определен момент и период“¹⁹. Съпоставянето на съдържанието на двата термина дава основание за безспорния извод, че те са в съотношение род към вид. Характеристиката на родов термин има „проверка“, а „ревизия“ е онзи неин вид, който обхваща случаите, когато за осъществяване на контролната дейност се изискват специфични специални знания.

На тази теоретична теза се основава и изграждането на правната уредба на законодателно ниво, която е относима към контролната дейност на различните органи на държавно управление. Прегледът на законодателството в неговата цялост показва, че „проверка“ се използва в норми, в които се определят правомощия на контролни органи (напр. чл. 194б, ал. 3 от Закон за водите относно правомощие на директора на басейнова дирекция; чл. 89п, ал. 3 Закон за публичното предлагане на ценни книжа относно правомощие на Комисията по финансов надзор; чл. 3б, ал. 2 Закон за хазарта относно правомощие на органите на Националната агенция по приходите; чл. 74е, ал. 1 Закон за енергетиката относно правомощие на Комисията за енергийно и водно регулиране и мн. др.). А същността на контролната дейност, в която се изразява проверката, се определя от компетентността на съответния орган в сферата на дейността му.

„Ревизия“ обаче е контролна дейност със законово определено съдържание като „съвкупност от действия насочени към установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски.“ (чл. 110, ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК)). Предвид на това правомощието за осъществяването ѝ е възложено на органи, които има специални знания в съответната област - органите по приходите (по

¹⁶ По-подробно вж. Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. цит. съч., с. 244 – 246.

¹⁷ Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. цит. съч., с. 248.

¹⁸ В този смисъл пак там, с. 246 – 247.

¹⁹ Пак там, с. 247

смисъла на чл. 7 от Закона за Националната агенция за приходите) и на контролните органи на Националния осигурителен институт (чл. 108, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 107, ал. 2, т. 3 от Кодекса за социално осигуряване).

Тази логика следва и чл. 145, ал.1, т. 3 ЗСВ. Както вече се посочи по-напред в изложението, правомощието, съдържащо се в нея е едно – да възлага проверки и ревизии. И при двете основания за упражняването му съдържанието му е идентично – контролна дейност. Различията се проявяват само по отношение на конкретната ѝ насоченост в зависимост от основанието.

Основанията за упражняване на това правомощие на прокурора, които се съдържат в чл. 145, ал.1, т. 3 ЗСВ са алтернативни – при наличие на данни за престъпления или при наличие на данни за незаконосъобразни актове и действия. Така, в случаите, когато данните, с които разполага прокурорът са за престъпление, възлагането на проверката или ревизията е насочено към събирането на достатъчно данни, въз основа на които да се формира обосновано предположение, че има извършено престъпление.

Когато основанието за упражняване на правомощието са данни за незаконосъобразен акт, съдържанието на контролната дейност (проверка или ревизия) насочеността е различна. От езиковия израз на чл. 145, ал.1, т. 3 ЗСВ в частта „незаконосъобразни актове и действия“ всъщност се извеждат няколко възможни хипотези.

Първата от тях обхваща случаите, когато данните, с които прокурорът разполага, са относими към изричен акт на орган на държавно управление (административен акт, съдебно решение или др.), за който се твърди, че е незаконосъобразен. Тогава чрез упражняването на правомощието по чл. 145, ал.1, т. 3 ЗСВ прокурорът проверява достоверността или основателността на данните за незаконосъобразността на акта. Резултатите от контролната дейност могат да са основание за две последващи алтернативни юридиче-

ски възможности на прокурора. Ако данните са достоверни и основателни да се направи обосновано предположение, че актът е незаконосъобразен, прокурорът следва да упражни правомощието си по чл. 145, ал. 6 ЗСВ - да сезира съд или друг орган, който в конкретния случай е компетентен да се произнесе по този акт, като спазва реда, предвиден в съответния за този случай закон²⁰. Ако в рамките на контролната дейност не се потвърди достоверността или основателността на данните, че актът е незаконосъобразен, правно основание за предприемане на последващи действия от прокурора няма.

Втората хипотеза обхваща случаите, когато данните, с които прокурорът разполага, са за незаконосъобразност, но не са относими към изричен акт на орган на държавно управление. Тя е възможна в административното право предвид, че властническото си волеизявление органът на държавно управление може да изрази и чрез конклюдентни действия или знаци²¹. Тогава контролната дейност, която прокурорът може да възложи на основание чл. 145, ал.1, т. 3 ЗСВ, следва да е насочена към установяване дали съответните действия са административен акт или са фактически действия на орган на държавно управление, както и да провери основателността на данните относно законосъобразността.

В тази хипотеза последващите действия на прокурора се определят от резултатите на контролната дейност. Ако чрез нея се установи, че действията са властническо волеизявление на орган на държавно управление и то е незаконосъобразно, прокурорът упражнява правомощието си по чл. 145, ал. 6 ЗСВ, т.е. предприема необходимите действия за спазване на законността така, както и при изричен незаконосъобразен акт. Ако чрез контролната дейност се установи, че са извършени фактически действия от орган на държавно управление или длъжностно лице, които не се основават на административен акт или на закона, прокурорът преценява кое друго негово правомощие може да упражни като последва-

²⁰ Упражняването на това правомощие на прокурора в определени случаи може да е единствената възможност за защита на държавния и обществен интерес, като напр. по-подробно вж. **Георгиева-Атанасова, К.**, Производства по предоставяне на закрила на чужденци по Закона за убежището и бежанците. С.: Нова звезда, 2022, с. 223 – 225.

²¹ В този смисъл вж. **Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д.** цит. съч. с. 150.

щи свои действия, напр. друго правомощие по чл. 145, ал. 1 ЗСВ или правомощия по АПК.

Независимо от използвания съюз „и“ в чл. 145, ал. 1, т. 3 в частта „незаконни актове и действия“ необходимостта от упражняване на това правомощие може да има и трета хипотеза, която е възможна като самостоятелна във връзка с някои от случаите, предвидени в закон, за участие на прокурора в граждански дела. Тя е налице, когато данните, с които прокурорът разполага, са само за незаконнообразни действия. Тогава той може да упражни правомощието си по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ за установяване на достоверността и основателността на тези данни, за да може да упражни друго свое законово правомощие - да инициира съответното гражданско производство. Напр. данните са за извършвана от юридическо лице с нестопанска цел дейност, която противоречи на КРБ или на закон. Въз основа на резултатите от тяхната проверка, възложена по реда на чл. 145, ал. 1 т. 3 ЗСВ, прокурорът преценява дали е налице основанието по чл. 13, ал. 1, т. 3, б. „б“ от Закона за юридическите лица с нестопанска цел. И ако изводът от тази преценка е положителен той следва да упражни правото си на иск по чл. 13, ал. 2 от същия нормативен акт, с който да поиска от съда да прекрати съответното юридическо лице. По този начин държавата възлага на прокурора защитата на обществения интерес в случаите, когато макар да са спазени формалните условия и ред за регистрация на юридическото лице, фактическата му дейност е в противоречие с КРБ, законите или добрите нрави. Същата воля законодателят изразява и чрез предвиждането на право на иск на прокурора и в други охранителни производства за прекратяване на други видове юридически лица на същото основание (политически партии, религиозни институции и др.).

Съпоставянето на представеното съдържание на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ със способите по чл. 127 КРБ дава основание за извода, че то е относимо към различни способности за упражняване на контрол за законност.

Възлагането на проверка или ревизия на основание „данни за престъпления“ е относимо към способите в чл. 127 КРБ, които са свързани с участието на прокурора в

наказателното производство – ръководи го, упражнява надзор за законосъобразното му провеждане, може да извършва разследване и привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Безспорно е, че всеки от тях е формулиран така, че да отразява максимално точно начините на действие на прокуратурата в съответствие с нивото на абстрактност, което се изисква за конституционните норми. Поради това способите, които са относими към участието на прокурора в наказателното производство (чл. 127, т. 1 - 4 КРБ) визират образувано такова производство. Това означава и, че за да протече то законосъобразно, прокурорът е задължен да прилага правилата на наказателния процес, съдържащи се в НПК.

Възлагането на същите видове контролни дейности – проверка или ревизия, на основание „данни за незаконнообразни актове и действия“ е относимо към способите в чл. 127 КРБ - да предприема действия за отмяна на незаконнообразни актове (т. 5) и да участва в граждански или административни дела в случаите, определени в закон (т. 6). И двата способа указват, че правото не допуска прокурорът по своя преценка да отмени незаконнообразен акт или да реши кога да участва в гражданско или административно производство. Затова чл. 127, т. 5 КРБ определя начина на действието му чрез „предприемане на действия за отмяна“, а за тяхната законосъобразност прокурорът е задължен да приложи правилата в приложимия за конкретната отмяна закон. Тази логика изразява и чл. 127, т. 6 КРБ, която предвижда изрична конституционна делегация за създаване на законова норма, която изрично да установява административните и гражданските дела, в които участва прокурор.

На описаните до тук особености на конституционната уредба е съответен теоретичният извод в наказателнопроцесуалната наука, че правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ е предпроцесулно по отношение на наказателното производство. Тази негова характеристика не се променя и в случаите, когато основание за упражняване на същото правомощие са данни за незаконнообразни актове или действия.

Предвид изложените аргументи чл. 145, ал.1, т. 3 ЗСВ в частта относно думите „и действия“ и „и ревизия“ не е в противоречие с чл. 127, т. 5 КРБ. Нещо повече, представеният по-горе анализ на съдържанието на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ дава основание за извода, че езиковият израз в частта „незаконнообразни актове и действия“ не е случайно законодателно решение. Макар и непрецизен от правно-техническа гледна точка, предвид използването на съюза „и“, то е предоставено на прокурора във връзка с всички способи за контрол за законност по чл. 127 КРБ, към които е относимо. И въпреки същата непрецизност на изказа и в частта „проверки и ревизии“, няма спор, че в многообразието на казусите, във връзка, с които правомощието по чл. 145, ал.1 т. 3 ЗСВ може да намери приложение, прокурорът прави преценката коя от двете форми на контролна дейност – проверка или ревизия, следва да се възложи, като съобразява особеностите на конкретния случай.

III. Относно преценката за съответствие с чл. 127, т. 5 КРБ на чл. 145, ал.1, т. 6 ЗСВ в частта „или друго закононарушение“

Вносителят на искането изяснява същността на правомощието по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ през призмата на обхвата на надзора за законност, установен в чл. 127 КРБ. Като основен аргумент и в тази част на мотивите за искането се посочва, че надзорът е ограничен чрез способите за неговото осъществяване, които лимитивно са изброени в т. 1 – 6 на чл. 127 КРБ. Поради това, според вносителя, чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в частта относно думите „или друго закононарушение“ разширява обхвата на основната функция на прокуратурата с оправомощаването на прокурора да предотвратява закононарушения (с. 20 от искането).

Прецизността на изводите от преценката за съответствие с чл. 127, т. 5 КРБ на чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ в посочената в искането част също се обуславя от изходната позиция да се изясни съдържанието на правомощието по чл. 145, ал.1, т. 6 ЗСВ в неговата цялост.

Според чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ прокурорът може „да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение.“

Начинът на формулирането на правомощието по чл. 145, ал.1, т. 6 ЗСВ е идентичен с този по чл. 145, ал. 1, т. 3 ЗСВ. И тук разпоредба съдържа едно правомощие – да прилага предвидените в закона мерки. И тук основанията е предвидено изрично – да са налични данни, че може да бъде извършено престъпление или друго закононарушение.

През призмата на първата хипотеза (предстои извършване на престъпление), правната теория²² определя чл. 145, ал.1, т. 6 ЗСВ като оправомощаване на прокурора за извършване на превантивна дейност. Този извод на същите аргументи е относим и за случаите, когато данните са предстоящо извършване на друго закононарушение.

Във връзка със съдържанието на това правомощие следва да се даде отговор на няколко важни въпроса. На първо място какво е съдържанието на основанията за упражняването му в частта „или друго закононарушение“. Неговият отговор следва да се изведе чрез систематичното тълкуване на формулировката, която установява основанията – „престъпление или друго закононарушение“. Очевидно, данните, с които прокурорът разполага, следва да са за нарушение предвидено в закон. Съотнасянето на това съдържание към действащото законодателство дава основание за извода, че другият вид правонарушениа, наред с престъпленията, съществуването на които се основава на принципа на законност за установяването им, са административните нарушения (чл. 2, ал. 1 Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН)). Този извод се подкрепя и от аргументираната отдавна в правната теория теза, че тези два вида правонарушения се разграничават въз основа на степента на обществената им опасност, т.е. характеристиката на деянието от гледна точка на въздействието му върху обществените отношения, които се засягат с него²³. Нещо

²² В този смисъл **Велчев, Б.** Проблеми на наказателната политика в Република България, Сиела, С., 2012, с. 191 и цитираната там литература.

²³ Повече за обществената опасност и значението ѝ за санкционните отрасли в българското право вж. **Велчев, Б.** Обществената опасност по българското наказателно право, Сиела, С., 2017.

повече, на основание чл. 2, ал. 1 ЗАНН административни нарушения са деянията, които нарушават установения ред на държавно управление, т.е. застрашават или увреждат държавен или обществен интерес. Изводът, че „други закононарушения“ по смисъла на чл. 145, ал.1, т. 6 ЗСВ са само административните нарушения кореспондира и с волята на законодателя да определи ролята на прокурора в административните производства и чрез другите правомощия, които са относими към тях и са уредени в чл. 145 ЗСВ (ал. 1, т. 3 и ал. 6). Наред с това изводът е съответен и на волята на конституционния законодател за ограничаване на възможностите за намеса на прокурора в гражданските отношения.

Вторият важен въпрос е свързан с другата част от основанията за упражняване на правомощието по чл. 143, ал. 1, т. 6 ЗСВ – прокурорът да разполага с данни, че предстои извършване на административно нарушение. Без значение е дали той е сезиран или се е самосезирал. От значение е към момента на неговата преценка дали да упражни правомощието си по чл. 145, ал.1, т. 6 ЗСВ данните да са налични. С оглед основната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността „наличие на данни“ по смисъла на обсъжданата разпоредба следва да се разбира като данни, които сочат на непосредствена и реална опасност за извършване на административно нарушение. Да се приема, че основаниято е налице, когато данните дават основание да предположи, че може нарушението да се извърши, е несъответно на останалата част от уредбата в ЗСВ, която има отношение към мястото и ролята на прокурора в административното право.

Това тълкуване дава отговор и на въпроса какви мерки от предвидените в закона може да прилага прокурорът в този случай. Предвид систематичното място на правомощието в чл. 145, ал. 1 ЗСВ такива мерки могат да са другите правомощия, съдържащи се в същата разпоредба. Да се приеме, че всички изброени намират приложение и в случаите по т. 6 на чл. 145, ал.1 е тълкуване в противоречие със закона. Това е така, защото естеството на правомощието по т. 6 изключва осъществяване на контролна дейност във вида ѝ на проверки, ревизии, изискване на докумен-

ти и др., описани в чл. 145, ал. 1, т. 1 – 4 ЗСВ. А ги изключва, защото контролна дейност за предстоящо извършване на закононарушение няма предмет и насока, тъй като няма какво да се установява с нея. Тя не може да се насочи към установяване на причини и условия, които са създали реалната и непосредствена опасност от извършване на административно нарушение, защото причините и условията могат да се преценяват само във връзка с вече извършено административно нарушение. По същата причина не може да се насочи и към събиране на достатъчно данни, че има реална и непосредствена опасност за извършване на административно нарушение. Както се посочи по-напред в изложението, такива следва да са наличните данни, въз основа на които прокурорът прави преценка дали да упражни правомощието си по чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ.

Правомощието по чл. 145, ал.1, т. 6 ЗСВ е правното основание да активира друг юридически механизъм – да се предотврати извършването на административното нарушение, за което сочат наличните данни, и вредните последици от него. Затова възможната мярка от съдържащите се в ЗСВ в този случай е само тази по чл. 145, ал. 1, т. 5 ЗСВ – материалите да се изпратят на компетентния орган за налагане на превантивна принудителна административна мярка, ако прокурорът не може да я наложи лично.

Безспорно е, че в чл. 127, т. 5 КРБ не се съдържа изрично възможността прокурорът да осъществява превантивна дейност. Това е така, защото въпросът не е конституционен. Това разбиране имплицитно се поддържа и от вносителя на искането, в което се обосновава противоконституционност само на едната част от правомощието за превантивна дейност по чл. 145, ал.1, т. 6 ЗСВ - при данни за предстоящо извършване на административно нарушение. Същото правомощие обаче в същата разпоредба на ЗСВ - при данни за предстоящо извършване на престъпление, не е предмет на искането, въпреки, че и в т. 1 - 4 на чл. 127 КРБ също не я предвижда като способ за осъществяване на функцията на прокуратурата да следи за спазването на законността.

Предвид същността на превантивната дейност тя е иманентна част от правозащитната функция на съдебната власт (чл. 117, ал. 1

КРБ). На това основание е относима и към основните функции на всички структури в тази власт. Различията в съдържанието на функциите им предопределя и разликата в естеството на превантивната дейност, която осъществяват органите на всяка от тях. А това определя и систематичното място на уредбата, относима към превантивната дейност, в нормативен акт с ранг на закон, както и разликите в начина на изграждането ѝ.

Превантивната дейност на съда се обуславя от правораздавателната му функция. Водим от това законодателят установява като основен принципа на публичност на съдебното производство²⁴ в законите, които уреждат съдебни производства, напр. чл. 20 НПК и чл. 58б, ал. 1 ЗАНН. Съществено проявление на превантивна дейност на съда е и налагането на наказанието, предвид целите на наказанието, определени в материален закон (чл. 36 НК и чл. 12 ЗАНН).

Като отчита основната функция на прокуратурата като подсистема на съдебната власт и способите, чрез които се осъществява, възможността нейните органи да осъществяват и превантивна дейност намира систематичното си място като конкретно правомощие също в нормативен акт с ранг на закон – чл. 145, ал. 1, т. 6 ЗСВ. С начина на формулирането му законодателят изразява воля този орган на съдебната власт да осъществява превантивна дейност както в случаите, когато законен интерес е застрашен от предстоящо извършване на престъпление, така и когато застрашаването е от предстоящо нарушаване на реда на държавно управление, т.е. от извършване на административно нарушение. При спазване на друг базов правен принцип – на органите на държавно управление е позволено само разрешеното със закон, наред с възлагането на това правомощие се указва и механизмът за неговото упражняване – сигнално правомощие на прокурора до контролен орган, който по силата на друг закон е компетентен да осъществи конкретни свои правомощия (превантивни или по същество на дейността му) за защита на застрашения интерес. Поради това и чл. 145, ал. 1, т. 6 в частта относно думите

„или друго закононарушение“ от ЗСВ не противоречи на чл. 127, т. 5 КРБ.

IV. Заключение

Същността на ЗСВ на устройствен закон на съдебната власт предполага съдържанието на уредбата в чл. 145 ЗСВ да е относима към дейността на прокурора в нейната цялост. Това е така, защото тя е предназначена да възложи правомощия, които не се съдържат в процесуалните или материалните закони, извън ЗСВ, относими към отделните видове производства, в които прокурорът може да участва.

Тази особеност прави изграждането на правната уредба в тази ѝ част нормотворческо предизвикателство. От една страна нейното съдържание не следва да възпроизвежда съдържанието се в друг закон правомощия на прокурора. На още по-силно основание не следва да възпроизвежда и конституционни норми. Използването на такъв подход не допринася за прецизност и яснота на правната уредба. Дори напротив, излъчва послание за законодателна немощ. От друга страна всяко едно от правомощията в чл. 145, ал. 1 ЗСВ следва да е формулирано така, че прокурорът да може да го упражни без значение от вида на производството, във връзка с което това е необходимо. Именно тази логика изразява действащата редакция на чл. 145 ЗСВ и в частност обсъдените в настоящото изложение правомощия по ал. 1, т. 3 и 6. Всяко от тях има самостоятелно значение за ефективното осъществяване на конституционната функция на прокуратурата да следи за спазване на законността чрез способите, определени в чл. 127 КРБ.

БИБЛИОГРАФИЯ//REFERENCES

Велчев, Б. Проблеми на наказателната политика в Република България, Сиела, С., 2012 // **Velchev, B.** Problemi na nakazatelnata politika v Republika Balgariya, Siela, S., 2012.

Велчев, Б. Обществената опасност по българското наказателно право, Сиела, С., 2017 // **Velchev, B.** Obshtestvenata opasnost po balgarskoto nakazatelno pravo, Siela, S., 2017 //

²⁴ В този смисъл вж. **Стойчев, Ст.** Цит. съч., с. 362.

Георгиева-Атанасова, К. Производства по предоставяне на закрила на чужденци по Закона за убежището и бежанците. С.: Нова звезда, 2022 // **Georgieva-Atanasova, K.** Proizvodstva po predostavyane na zakrila na chuzhdentsi po Zakona za ubezhishteto i bezhantsite. S.: Nova zvezda, 2022

Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България, Обща част, пето преработено и допълнено издание. С.: Сиби, 2012 // **Dermendzhiev, Iv., Kostov, D., Hrusanov, D.** Administrativno pravo na Republika Balgariya, Obshta chast, peto preraboteno i dopalнено издание. S.: Sibi, 2012

Сивков, Цв. Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношението между тях. – Съвременно право, 2001, № 3 // **Sivkov, Tsv.** Funktsii, kompetentnost i aktove na organite na darzhavno upravlenie i saotnoshenieto mezhdu tyah. - Savremenno pravo, 2001, № 3.

Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България (лекции), С., 1993 // **Stoychev, St.** Konstitutsionno pravo na Republika Balgaria (leksii), S., 1993 //

Янкулова, Св. Прокурорът в административния процес, Сиби, 2016 // **Yankulova, Sv.** Prokurorat v administrativnia protses, Sibi, 2016 //