

**ИСТОРИЯ НА ПРАВОТО / HISTORY OF LAW**

DOI: 10.54664/MOVT6001

**ПОНЯТИЕТО НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТ В ИСТОРИЧЕСКИ АСПЕКТ –
ОТ ЗАРАЖДАНЕТО МУ ДО СЪВРЕМЕННОТО РАЗБИРАНЕ
НА ТОВА ПОНЯТИЕ***Десислава Пиронева***THE CONCEPT OF SUPERVISION OF LEGALITY FROM A HISTORICAL
PERSPECTIVE – FROM EMERGENCE TO MODERN UNDERSTANDING***Desislava Pironeva*

Abstract: *The purpose of this paper is to clarify the actual meaning of the concept of prosecutorial supervision, and thence the meaning of the concept of supervision of legality, through the prism of the development of the prosecutorial institution in Bulgaria after the Liberation. The need for this arose due to changes in the historical meaning and to the insufficient and, at times, not very correct clarification and understanding of the nature and purpose of the supervision of legality in terms of its effective practice and current content. It is not appropriate to ignore the fact that prosecutorial supervision before, as well as the supervision of legality both historically and at present, are methods for cooperation between the executive and the judiciary, which have always had a particularly important role. And they will continue to have this role through exact and lawful implementation from the perspective of their present understanding.*

Keywords: *prosecutorial supervision, supervision of legality, historical aspect of supervisory activities, interaction / cooperation between the executive and the judiciary.*

Целта на изложението е да подпомогне изясняването на действителното съдържание на понятието „прокурорски надзор“, а от там ина понятието „надзор за законност“, през призмата на развитието на прокурорската институция в България след Освобождението. Необходимостта за това се поражда както поради промените на смисъла в исторически аспект, така и поради недостатъчното, а на моменти и не дотам правилно изясняване и разбиране на същността и предназначението на „надзора за законност“ от гледна точка на не-

говото ефективно приложение и съдържание в съвременното. Не е удачно да се пренебрегва и обстоятелството, че именно „прокурорският надзор“ преди, а и „надзора за законност“ - и в исторически, и в съвременен аспект, са начин на взаимодействие между изпълнителната и съдебната власт, който винаги е имал особено важна роля. И ще продължи да има, при точното му и законосъобразно осъществяване от гледна точка на съвременното разбиране.

Понятието „надзор за законност“ е свързано с историческото развитие на прокурор-

ската институция през годините, респективно с действащото към всеки исторически момент българско законодателство.

Още в първите месеци след Освобождението в България започва да се изгражда съдебната система. Приети са голям брой нормативни актове (*временни правила*) за устройство на войската, съдилищата, училищата, полицията, медицинските управления и пощенското дело. Счита се, че полагането на основите на съдебната система става с приетите *Временни правила за устройство на съдебната власт в България от 1878 г.*¹ Тази система, според *Правилата*, включва всички органи, участващи в правосъдната дейност – съд, прокуратура и адвокатура. Съобразно уредбата делата се разглеждат от председателя и двама членове на съда, като прокурор не участва в производството, а председателят на съда прави предложение за следствие, извършвано от член на съда. Не се предвижда касационна инстанция.

След Освобождението прокуратура ни, по обясними причини, е създадена по подобие на руската, която от своя страна е по модел на френската. Именно от Русия и у нас се възприема понятието „прокурорски надзор“ – първоначално като синоним само за прокурор, а не за институция, която възниква доста по-късно. Първообразът на модела на този надзор е именно френски. Светослав Велчев, съвременник на първите години от развитието на прокуратурата ни, неслучайно пише: „Нашият прокурорски надзор е от френски тип, и то не само по устройство, но и по отношение на функциите. Прокурорът по нашето законодателство, не е само обвинителна страна в углавния процес, а в същото време и контролен орган, задължен да наблюдава за правилното прилагане на закона и за пазене на законния ред в съдилищата“². Доста по-късно институцията прокуратура, също се обозначава като прокурорски надзор – термин, който съдържа указание за първоначалните функции на института като орган за контрол над

всички учреждения, сред които и съда. Може да се заключи, че още в началото след Освобождението, „надзорът за законност“ създава стабилната основа, на която се развива и се утвърждават сериозни традиции впоследствие. Като част от „прокурорския надзор“, „надзорът за законност“ е едно от важните за времето си измерение на прокурорската дейност. В началото прокуратурата – функционално и институционално, не е била в рамките на съдебната власт. Независимо от мястото и обаче, е постоянно открито и важно да се отбележи, че е структурата, свързвана с реално проявление на принципа на разделение на властите и по-точно тази, която винаги се определя и свързва и с взаимодействието между властите. А от своя страна именно „надзорът за законност“ е онзи елемент от функциониращата прокуратура, чрез чието съществуване и проявление тази роля и специфика проличават най-ясно и най-силно. В рамките на надзорната дейност, най-често наричана „надзор за законност“, прокуратурата си взаимодейства с другите власти, изпълвайки със съдържание взаимодействието като понятие и принцип.

Но да се върнем към отделни специфики в исторически план. Търновската конституция – първият основен закон за периода от 16.04.1879 г. до 06.12.1947 г., поставя основите на Третата българска държава. Нейните създатели са използвали напредничави за времето си идеи, заимствани от конституциите на европейските държави с традиции в демократичното управление. По този начин първите ни законодатели успяват да положат устоите на модерна конституционна държава, като слагат началото на изграждането на съдебната система. Търновската конституция формално установява принципа на разделение на властите. Съдебната власт принадлежи, според чл. 13 от Конституцията, „... на съдебните места и лица, действащи от името на княза. Отношението на княза към тия места и лица се определя чрез особени наредби“. Тя не съдържа по-подробни разпоредби за съдебната

¹ Временните правила за устройство на съдебната власт в България – На 24 август 1878 г. са били утвърдени временни правила за устройство на съдебната власт в България от комисаря на руския император. Установената система е била двустепенна.

² Велчев, Св. Прокурорският надзор – произход, развитие, функции, Нов български университет, 2021, с. 162.

власт. Въпросите за устройството и функциите ѝ са уредени от специални закони за съдоустройството.

В такъв исторически контекст, терминът „прокурорски надзор“, от самото начало, е познат като общо задължение на прокурорите да наблюдават да не се нарушава законът от никого и в случаи на забелязани нарушения да вземат мерки за възстановяването му. От тук може да се изведе, че „прокурорският надзор“ обхваща и обвинителната и законоохранителната дейност на прокурорската институция. Възприема се, последната дори преобладава, което е била и характеристика на този надзор във Франция. Прокурорът не е само обвинител в наказателния процес, а и орган наблюдаващ правилното прилагане на закона.

Прокуратурата и следствието за първи път са самостоятелно уредени в Закона за устройство на съдилищата (ЗУС) в България от 1880г.³ С приемането на този закон се отменя първият раздел на Временните правила за устройство на съдебната власт в България от 1878г. След 1880г., в продължение на 40 години, с цел да се издигне и затвърди авторитета на съдебната система, се провеждат, по подобие на системата на френското съдоустройство, доста чести изменения в съдебното устройство. Нормативната уредба свързана с прокуратурата се съдържа в раздел трети, озаглавен „За прокурорите“.

Според ЗУС, прокурорите се назначават към окръжните и апелативните съдилища и към Върховния касационен съд, т.е. в структурата на съдилищата. Предвижда се прокурорите да имат помощници, които работят под тяхно ръководство. Всеки прокурор има и секретар. Прокурорите и техните помощници се назначават от княза по предложение на министъра на правосъдието. Съобразно тази уредба, осъществявайки своята дейност, прокурорът се явява в три основни качества: той е пазител на закона, представител на публичния интерес и орган на правителството. Тези три важни функции на прокурора или на прокуратурата у нас по това време, я правят и по-

казват близостта с френския модел, което вече се отбеляза. Същевременно, а вече и от гледна точка на историческата оценка, този модел е модерен и съобразен с добрите примери за времето си, може да се определи като удачен и ефективен. Това без съмнение се отразява и на развитието на възстановяващата се държава.

Прокурорският надзор се изгражда на йерархичен принцип-прокурорите при окръжните съдилища се подчиняват на апелативните прокурори, а всички прокурори заедно, включително и прокурорите при Върховния касационен съд се намират в непосредствена зависимост от министъра на правосъдието. Установен е принципът на единство в дейността на прокуратурата, съгласно който всички прокурори и техните заместници са под висшето наблюдение на министъра на правосъдието и действат като негови органи.

„Прокурорският надзор“ изпълнява няколко функции: наказателно-съдебна, гражданско-съдебна и административна. Съдържанието на тези функции се изразява в извършването на обвинителна, законоохранителна и изпълнителна дейност.

Наказателно-съдебната дейност първоначално е уредена във Временните съдебни правила, а от 1897г. – в Закона за углавното съдопроизводство⁴.

Гражданско-съдебната функция на прокурора се изразява в правото му да дава заключения по определени дела, както и да подава апелативни и касационни протести срещу определенията и решенията на гражданските съдилища.

Административната функция на прокуратурата се изразява в това, че министърът на правосъдието, като представител на изпълнителната власт, осъществява „надзор“ върху съдебните места и лица чрез прокурорите. Министърът на правосъдието ревизира съдилищата лично или чрез прокурора или неговия помощник, които са към Върховния касационен съд. Прокурорите и техните помощници наблюдават за спазването на законите и установения ред, като за всички констатирани

³ Законът за устройството на съдилищата в България е приет от Второто обикновено Народно Събрание на неговата първа сесия на 16 май 1880 г. Обнародван е в бр. 47 на Държавен вестник от 2 юни 1880 г. и влиза в сила от деня на публикуването си.

⁴ Утвърден с указ от 4.04.1897 г., под № 65, обн., ДВ, бр. 77 от 7.04.1897 г.

нарушения в съдебните ведомства те уведомяват председателя на съда или министъра на правосъдието. Сравнено с някои от характеристиките на съвременното разбиране за тази дейност, се вижда, че своевременното му историческо проявление и съдържание са ефективен начин на уредба, който е и резултатен.

С изменения и допълнения на Закона за устройство на съдилищата⁵ промените в прокурорската система не са толкова драстични, но са важни и се детайлизират и доразвиват някои съществуващи и преди разпоредби. Премества се „прокурорският надзор“ да включва прокурори и техните заместници. Прокурори има, както и при предходната уредба, при окръжните и при апелативните съдилища, а при Върховния касационен съд е главният прокурор и двама прокурори на отделения. С този закон за първи път се премества важна новост – „прокурорският надзор“ става независим от съдебната власт и е под непосредственото ръководство на министъра на правосъдието, който на свой ред е определен за главен държавен прокурор. Когато правят изявления или дават заключения, прокурорите и техните заместници действат единствено въз основа на убеждението и на действащите закони. В случай на забелязана непълнота в закона, прокурорът е следвало да прецени инициране на законодателна промяна и да докладва на министъра на правосъдието, който да реши за начина на процедиране по делото пред Върховния касационен съд. Това е още едно доказателство за важната роля на прокуратурата – и като структура, и като функции, при проявлението на същинското взаимодействие между властите.

Направените промени могат да се определят като удачни и допринасящи за утвърждаване на прокуратурата и за практическо развитие на функциите и проявление на значението и ролята ѝ. Още повече това се случва покрай и след обявяване на независимостта на България през 1908г. и други важни събития от историята ни. Тези законодателни промени и ролята на вече отличимата и важна като значение българска прокуратура или „проку-

рорски надзор“, се отразяват и на европеизирането на страната ни.

Прецизността изисква и отбелязването, че след изменение на ЗУС през 1910г. се премества Върховният касационен съд да се състои от първи председател, председател на отделение, главен прокурор и прокурор на отделение, които се назначават с Указ на царя по предложение на министър – председателя. За първи път тогава се създава особен ред за назначаване на съдии и прокурори от всички степени по т.нар. „Таблица за повишаване и назначаване“, съдържаща конкретни критерии и изисквания. След Освобождението младата българска държава, в израз на желанието си да наложи демократично управление и да подчертае разделението на властите на законодателна, съдебна и изпълнителна, както е в демократичните държави в Европа и по света, задължава съдиите да носят черни тоги, а прокурорите пурпурно-червени. Тази традиция се прекъсва след 09.09.1944г., но със Закона за съдебната власт от 1994г. се възвръща отново.

В наказателното производство прокуратурата осъществява „надзор“ върху органите на дознанието и следствието. Прокурорът може да дава задължителни разпореждания и указания за провеждане на разследване, но сам не може да провежда такава.

В гражданското съдопроизводство прокурорът защитава интересите на гражданите, като в определени случаи дава задължително заключение.

Прокурорите имат правомощия като „страж на закона“ в съдебните и разпоредителни заседания на съдилищата в гражданския и наказателния процес. Именно тази роля на прокурора се очертава като отличителна за дълго време, а наред с това особено важна и открояема сред характеристиките на прокуратурата. Тази роля е и продължение на проявлението на огромното значение и мястото на прокуратурата в ефективното взаимодействие между властите.

Промени в устройството на прокуратурата се правят с Наредбата – закон за устройството на съдилищата от 1934 г.⁶ Там се създава „прокурорски надзор“ и при околийски-

⁵ Изм. и доп., ДВ бр. 95 от 5.05.1910г.

⁶ Указ № 174 от 6.11.1934 г., ДВ, бр. 182 от 12.11.1934 г.

те съдилища. Въвежда се и несменяемост на прокурорите от Върховния касационен съд, а с изменението през 1935г. – несменяемостта се предвижда и по отношение на прокурорите при апелативните съдилища.

Принципно ново устройство и организация на съдебната система у нас се въвеждат след 1944г.

При действието на Конституциите от 1947г.⁷ и 1971г.⁸ принципът за разделение на държавната власт не намира място в техните текстове. Той е изоставен. Обратното – прокламира се идеята за единство и неделимост на властта.

В Глава шеста на Конституцията от 1947г., озаглавена „Народни съдилища и прокурорски надзор“, се третират въпросите на тяхното устройство. Главният прокурор се избира от Народното събрание за срок от пет години. „Върховният надзор“ за точното изпълнение на законите, както от различните правителствени органи и длъжностни лица, така и от гражданите, се извършва от Главния прокурор на Републиката.

Прокуратурата, като самостоятелна специализирана институция в лицето на Главна прокуратура, стояща начело на система от органи за „надзор за стриктно изпълнение на законите“, е създадена с Указ № 479 от 22.03.1948 г.⁹ на основание Конституцията на Народна република България (НРБ) от 1947 г. Според актуалната тогавауредба, прокуратурата се състои от Главен прокурор, окръжни и районни прокурори. Изградена е на принципа на единоначалието и централизма, за точното и еднакво приложение на законите. Главният прокурор отчита дейността на прокуратурата пред Народното събрание. Той ръководи и контролира дейността на органите на прокуратурата, лично назначава и уволнява всички прокурори в страната, има право на законодателна инициатива. В Указа за прокуратурата от 1948г. е уредено и следствието и до 1979г. има следователи към прокуратурата. Следователите действат под непосредственото ръководство на прокурора.

Независимо, че по това време, принципът на разделение на властите е изоставен, в правомощията на главния прокурор откриваме и проявление на връзката между тях, разбира се в съвършено различна от предходните периоди форма. Важно е да се отбележи още нещо – според действащата уредба в този период, няма разделение, но има единство на властта, в която има и особеност. Тя се изразява и в това, че прокуратурата е самостоятелен клон на властта – главният прокурор се избира от Народното събрание като самостоятелен орган. Това положение придава на прокуратурата особен статут и роля, която до известна степен би могла да се определи и като отделеност от другите и специфика на статута ѝ.

Създава се Закона за прокуратурата (*такива се приемат след всеки нов основен закон в този период*), който регламентира устройството и дейността на прокуратурата. В него са спазени основните принципи, върху които е изградена прокуратурата през 1948г. Главният прокурор продължава да се избира от Народното събрание, подчинен е единствено на него и пред него се отчита. Той отново назначава и уволнява всички прокурори. Главният прокурор участва с право на съвещателен глас в заседанията на Президиума на Народното събрание и Министерския съвет, а прокурорите – в сесиите на народните съвети и техните изпълнителни комитети.

С Конституцията на НРБ от 1971 г. (отм.) в глава осма „Съд и прокуратура“ се уреждат структурата, функциите и правомощията на съда и прокуратурата.

Конституцията от 1971 г. и Закона за прокуратурата от 1980 г.¹⁰ (отм.) регламентират т. нар. „общ надзор“, който прокуратурата осъществява. Прокуратурата се възприема като орган, който има универсални задължения да се противопоставя на всякакви нарушения на законността. „Общият надзор“ не е може да бъде окачествен като иновативно развие или да се свърже с демократични ценности, но не бива да се отрича всичко от времето на съществуването му. Според действа-

⁷ ДВ, бр. 284 от 6.12.1947 г.

⁸ ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г.

⁹ ДВ, бр. 70 от 1948 г.

¹⁰ ДВ, бр. 87 от 11.11.1980 г.

щата уредба, задача на прокуратурата да укрепва социалистическата законност и да пази и защитава: установения обществен и държавен строй; правата и законните интереси на гражданите; правата и законните интереси на държавните, стопанските и обществените органи и организации. С цялата си дейност от прокуратурата се очаква съдействие за възпитаването на длъжностните лица и гражданите в дух на точно и добросъвестно изпълнение на Конституцията и законите. Основните направления на дейността ѝ са: надзор за изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите (общ надзор); организиране и водене на борба против престъпленията и другите правонарушения; ръководство и надзор за изпълнение на законите от органите на предварителното разследване; участие при разглеждане на делата от съдилищата и другите правораздавателни органи съобразно правомощията, предоставени на прокурора от закона; надзор за изпълнение на законите при привеждане в изпълнение на присъдите, при изпълнение на наказанията, на другите принудителни мерки и в местата за задържане; привличане на лицата, извършили престъпления, към наказателна отговорност и вземане на мерки за търсене на друга установена от закона отговорност; вземане на мерки за отменяване на противозаконните актове и за възстановяване на нарушените права; проучване на престъпността и другите правонарушения, разработване на мерки за тяхното предотвратяване и за отстраняване на причините и условията, които ги пораждат; участие в усъвършенстване на законодателството.

Колкото и да са критикувани от позицията на времето след 1989 г. и към днешна дата, законодателните решения по време на действието на Конституцията от 1947 г., а и по-късно – на тази от 1971 г., не бива и не може да се отричат, без да се отбележи, че има и положителни аспекти. Прокуратурата, в съответствие с уредбата тогава, има възможност да се намесва по реда на „общия надзор“, кое-

то е създадено, за да е в полза на републиката и гражданите. Доколкото, обаче, тази цел е постигана винаги и при съразмерност на средствата, надали някого съвсем точно ще може да се определи.

Тук е мястото да се отбележи, че много често именно този „общ надзор“ познат от посочения исторически период, се бърка с „надзорната дейност“ на прокуратурата в наши дни. Последната и като специфики, и като уредба, и като проявление на конституционно установените функции на прокуратурата няма, особени прилики с предходните такива, освен някои терминологични – ползвайки думата „надзор“. Както бе посочено в началото, изложението цели да привлече внимание върху подобни неточности или обърквания, за да е възможно и ясното разграничаване.

С настъпването на промените през 1989 г. и възприемането на принципите на правовата държава, законодателят променя мястото и ролята на българската прокуратура. Принципът за разделение на властите, който се възприема отново, налага нов механизъм за осъществяване на функциите на държавата чрез нейните органи. На прокуратурата се възлага спазването на законността, но тази ѝ функция е значително намалена по обем. Това се дължи на факта, че прокуратурата е част от съдебната власт и „надзорът“, който осъществява върху органите на изпълнителната власт, е законодателно уреден и е само за законосъобразността на техните актове и действия (бездействия).

Най-новият етап в изграждането на правосъдната система в България започва от 12.07.1991 г. с приемането от Великото Народно събрание на новата Конституция на Република България¹¹ (КРБ).

Принципът за разделения на властите е в основата на изграждането на новата демократична и правова държава. Глава шеста на КРБ, със заглавие „Съдебна власт“, отрежда мястото на прокуратурата като част от съдебната власт. Структурата на прокуратурата следва тази на съдилищата, като се запазва нейната единност и централизираност¹² (след промените от 2016 г. в Закона за съдебната

¹¹ ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.

¹² ДВ бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г., изменя Закона за съдебната власт и чл. 136, ал. 1 от Закона за съдебната власт „Прокуратурата на Република България е **единна** и структурата ѝ е в съот-

власт, прокуратурата е само единна) и се въвежда несменяемост на прокурорите.

„Надзорната“ функция на прокуратурата се изразява в това, че следи за спазване на законността. Конституцията на Република България от 1991г. предвижда прокуратурата да привлича към отговорност лицата, извършили престъпления и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Дават ѝ се правомощия да ръководи разследването и да упражнява надзора за законосъобразното му провеждане, да извършва самостоятелно разследване, да упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки. Прокуратурата има правомощия в областта на административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове, а в предвидените със закон случаи прокурорите участват в граждански и административни дела.

Конституционният законодател предприема стъпки в посока за намаляване на засилената с предишната Конституция на НРБ (КНРБ) от 1971 г. обща надзорна функция на прокуратурата. Ето защо някои автори обръщат внимание на схващането за липсата на разлики и, че не се прави разграничение между двата исторически етапа и „надзорната“ функция на прокуратурата. „Прокуратурата и днес продължава да се възприема като всеобщ пазител на законността, която трябва да се противопоставя на всяко нарушение на закона. Това мнение битува в съзнанието не само на гражданите, но и на юристите. То е свързано с понятието общ надзор за законност, което е законово закрепено в Закона за прокуратурата (отм.). Дали обаче може да бъде поставен знак за равенство между надзорните правомощия на прокуратурата съгласно Конституцията и общия надзор, уреден в Конституцията на Народна република България (отм.)?“¹³

Актуално, макар и значително ограничен и променен като съдържание, „надзорът за законност“ е запазен в нашето законодателство, както в Закона за съдебната власт¹⁴ (ЗСВ), така и в действащия ЗСВ¹⁵.

Конституцията на Република България от 1991г., както вече се посочи, поставя прокуратурата в съдебната власт. Основното предназначение на съдебната власт е да защитава правата и интересите на гражданите, юридическите лица и държавата. В това се изразява правозащитната функция на съдебната власт, която се осъществява чрез: правосъдие, прокурорски надзор и следствие. Прокуратурата изпълнява своята част от основната задача, възложена на съдебната власт като следи за спазване на законността. Тази функция се осъществява чрез способите, предвидени в разпоредбата на чл.127, т.1-6 КРБ.

Прокуратурата е елемент от съдебната власт и същевременно е самостоятелно обособена структурата наред със съдилищата. Прокуратурата има специализирани органи, които упражняват част от правозащитната функция, възложена на съдебната власт. Съдилищата решават правни спорове, след като бъдат сезирани от засегнатите лица, прокуратурата следи за спазване на законността, а следствието – извършва разследване като част от прокуратурата.

С прокуратурата, в съвременната ни история, се занимава нееднократно и Конституционния съд (КС) на Република България. Функцията на прокуратурата, което си струва да се посочи в изложението, е предмет на негово задълбочено тълкуване – Решение № 8 от 2005 г. пок. д. № 7/2005 г. Конституционният съд казва, че „... функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация са визирани от учредителната власт в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Главната задача, която основният закон възлага на прокурату-

ветствие с тази на съдилищата. Прокуратурата се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, Национална следствена служба, апелативни прокуратури, апелативна специализирана прокуратура, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, специализирана прокуратура, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури. В състава на окръжните и специализираната прокуратури има следствени отдели.

¹³ Янкулова, С. Прокурорът в административния процес, Сиби, 2016, с. 70

¹⁴ ДВ бр.59 от 1994г.

¹⁵ ДВ, бр. 64 от 2007г.

рата, е да следи за спазване на законността. Това е нейната специализация в рамките на съдебната власт, това е основното в дейността ѝ. Чрез тази повеля Конституцията конкретизира правозащитната функция, възложена на прокуратурата като неотделим елемент от единната магистратура. 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. 1–4 от Конституцията.

Този извод се потвърждава и от синтактичния анализ на текста. Посочените в подчиненото изречение способности са приобщени към главното със съюза „като“, което ясно показва, че те не могат да бъдат разбирани по друг начин, освен като способности, чрез които се осъществява основната, главна задача на прокуратурата - да следи за спазването на законността (Решение № 7 по к. д. № 6/2004г.).

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.“

Изхождайки от цитираното решение на КС е възможно да се заключи, че основната задача, възложена на прокуратурата с чл.127 КРБ е и нейна основна функция, която е конкретизация на правозащитната функция, възложена на съдебната власт въобще. Това е конституционната рамка на правомощията на прокуратурата.

По-голямата част от представителите на правната теория определят конституционната функция на прокуратурата като „надзор за законност“. Това становище споделят И. Дерменджиев, Д. Костов, Д. Хрусанов, А. Ангелов¹⁶ Според тях прокуратурата осъществява надзор за „точното спазване на законността от всички органи в държавата, от всички органи-

зации и лица, тя взема необходимите мерки за борба с нарушения на закона, за отменяване на противозаконни актове на контролираните органи и лица и за възстановяване на нарушените права“.

На свой ред Б. Велчев¹⁷ посочва, че прокуратурата „има изключителното право и задължение да следи за спазване на законността в наказателния процес“, като отбелязва, че тази функция е разширена с предоставянето на същите правомощия в административния и гражданския процес.

Според Е. Друмева прокуратурата осъществява „надзор за законност“ като особена форма на държавна дейност. Според нея тази дейност се отличава от правораздаването и от изпълнителната власт и се проявява в „изисквания към всички и в действия за отстраняване на нарушенията на закона, както и за прилагане на мерки за въздействие спрямо нарушителите“¹⁸.

Маргарита Чинова определя основната функция на прокуратурата като „надзор за законност“. Тя приема, че прокуратурата е „държавна власт, която има за непосредствена задача да следи за спазване на законността“ и която „осъществява надзор за законност, като основно привлича към наказателна отговорност лицата, извършили престъпления и поддържа обвинението пред съда“¹⁹.

Част от прокурорската дейност е определена като „надзор за законност“ и от К. Лютов, според когото надзорът обхваща четири вида дейности: „а) дейност по разкриване, установяване, доказване и оценка на престъпления и други правонарушения в дейността на органи, длъжностни лица и граждани; б) дейност, насочена към разкриване и отстраняване на причините и условията обусловили извършени вече престъпления или правонарушения; в) дейност, насочена към възстановяване на законността и г) дейност, насочена към реализиране на предвидената по съответния ред юридическа отговорност“²⁰.

¹⁶ Ангелов А. Общ надзор на прокуратурата в Народна република България, БАН, 1958, с.18; Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов, Цит. съч., с. 274

¹⁷ Велчев, Б. Цит. Съч., с. 184, 190

¹⁸ Друмева, Е. Цит. Съч., с.592-593

¹⁹ Чинова, М. Цит. Съч., с.32.

²⁰ Лютов, К. Г. Георгиев, С. Стоев, Б. Панев, М. Паликарски, П. Бешков. Прокурорският надзор за законност в Народна Република България, Наука и изкуство, 1984, с.29

Заслужава особено внимание и становището на Светла Янкулова. „Българският законодател възприема нов подход към прокурорската институция. Конституцията и ЗСВ утвърждават прокуратурата като орган на наказателното преследване. В същото време обаче законодателят не се отказва съвсем от надзорните правомощия, които се възлагат в строго определени рамки и не бива да бъдат надхвърляни, за да не се наруши принципът за разделение на властите и балансът между тях.“ „...Конституцията предоставя на прокуратурата надзорна функция по отношение на органите на изпълнителната власт. В сравнение с общия надзор за законност тази функция е значително ограничена, като правомощията предоставени за упражняването и, са значително намалени. Конституцията стеснява значително обхвата на прокурорския надзор, като предвижда прокуратурата да следи за спазване на закона не изобщо, а само в шест изчерпателно изброени хипотези. Прокуратурата вече не е орган за защита на законността изобщо.“ ... „Налага се изводът, че съгласно Конституцията прокуратурата не упражнява общ надзор за законност, а и се възлагат надзорна функция съобразно принципа за разделение на властите, който определя надзорът за законност да се извършва само в предвидените в КРБ случаи.“²¹, казва тя.

В правната теория се срещат и единични становища, според които функцията на прокуратурата не може да бъде определена като „надзорна“. Е. Трендафилова казва, че КРБ възлага на прокуратурата „осъществяването на основната задача, която не е надзор за законност, а да следи за спазването на законността“. Според Е. Трендафилова законодателят не случайно е използвал два израза: „следи за спазване на законността“ и „надзор“, като надзорът е една от дейностите, чрез която се осъществява общата задача на прокуратурата да следи за спазване на законността. Трендафилова отчита, че прокуратурата упражнява „надзор за законност“ при изпълнението на наказателните и други принудителни мерки, съгласно чл. 127, т. 4 КРБ, но не определя като

цяло функциите на прокуратурата като надзорни²².

Както вече се посочи, основната задача, възложена на прокуратурата от конституционния законодател (с разпоредбата на чл. 127 КРБ) е и нейна основна функция. Наред с това надзорните правомощия на прокуратурата не са изцяло забравени от конституционния нормотворец. „Разпоредбата на чл.127 КРБ от 1991г. ограничава надзорната функция на прокуратурата до протестиране на незаконосъобразни актове и участие в граждански и административни дела, а също и осъществяване на надзор при изпълнение на наказателни и принудителни мерки от органите на изпълнителната власт.“²³

След като с нормите на чл. 127 КРБ - по специално т. 5 и т. 6 се учредява компетентност, то прокурорът е задължен да я упражни винаги, когато са изпълнени нормативните основания. Това може да се осъществи чрез предприемане на мерки, инструментариум, за което се открива в чл. 145ЗСВ, а и в Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Може да се заключи, че именно чрез разпоредбите на чл. 127, т. 5 и т. 6 КРБ конституционният законодател е закрепил на конституционно ниво правния институт „надзор за законност“, доразвит като възможности и способности за упражняването му в АПК и ЗСВ. Дейността на прокуратурата по реда на този „надзор“ не е самоцелна. Напротив, в изпълнение на тези свои конституционни правомощия, прокурорските органи имат едновременно право и задължение да разкриват незаконосъобразни актове и действия (бездействия) и ги оспорват по предвидения за това процесуален ред. При това прокурорът следва да действа и съгласно утвърдените с АПК основни принципи в административния процес – законност, съразмерност, истинност, равенство (чл.4-8 АПК).

В края на изложението по естествен начин се стига до **извод**, че прокуратурата и нейното развитие, са неделима част от историята на България след Освобождението. „Надзорът“, осъществяван от прокурорите и от прокуратурата, в различните етапи от историческото ни развитие, е свързан и обоснован

²¹ Янкулова, С. Прокурорът в административния процес, Сиби, 2016, с. 73–74

²² Трендафилова, Е. За прокуратурата и надзора за законност. – Съвременно право, 1997, № 2, с. 46.

²³ Янкулова, С. Прокурорът в административния процес, Сиби, 2016, с. 72.

от необходимостта от осигуряване на законност не само в наказателната, но и в гражданската и в административноправната сфера. „Надзорната“ функция на прокуратурата в цялост, има положителен ефект. Важно е мястото на „надзора за законност“ и в наши дни. Промените на законодателството не трябва да водят до „снижаване“ или ограничаване на дейността, а до превръщането и в ефективен законов механизъм бранещ значим интерес при незаконосъобразни актове или действия на администрацията (*например на многобройните контролни органи създавани в последните десетилетия като се поставя въпросът за тяхната ефективност*). Именно така в пълна степен се проявява и осъществява взаимодействието между властите, без да се засяга принципът на разделението им. „Надзорът за законност“, съобразно модела на конституционния законодател, трябва и е необходимо да се запази, при точното му и законосъобразно осъществяване. Това не само ще допринесе за повишаване на доверието в прокуратурата, като институция, но и за общото усещане за съобразяване със закона и възможност за институционална реакция, в много случаи единствена такава, която да е в защита на важен държавен или обществен интерес.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Ангелов, А. Общ надзор на прокуратурата в Народна република България. С.: БАН, 1958 // **Angelov, A.** Obsht nadzor na prokuraturata v Narodna republika Balgaria. S.: BAN, 1958.

Велчев, Св. Прокурорският надзор – произход, развитие, функции. С.: Нов български университет, 2021 // **Velchev, Sv.** Prokurorskiqt nadzor – proizhod, razvitie, funkcii. S.: Nov balgarski universitet, 2021.

Велчев, Б. Проблеми на наказателната политика на Република България. С: Сиела, 2012 // **Velchev, B.** Problemi na nakazatelната politika na Republika Balgaria. S.:Siela, 2012.

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административен процес на Република България. С: Сиби, 2012 // **Dermendjiev, I., D. Kostov, D. Hrusanov,** Administrativen proces na Republika Balgaria. S.:Sibi, 2012.

Друмев, Е., Конституционно право на Република България. С: Сиела, 2008 // **Drumeva, E.,** Konstitucionno parvo na Republika Balgaria. S.: Siela, 2008.

Лютов, К. Г. Георгиев, С. Стоев, Б. Панев, М. Паликарски, П. Бешков, Прокурорският надзор за законност в Народна Република България. С.: Наука и изкуство, 1984 // **Liutov, K., G. Georgiev, S. Stoev, B. Panev, M. Palikarski, P. Beshkov,** Prokurorskiat nadzor za zakonnost v Narodna republika Balgaria. S.: Nauka I izkustvo, 1984.

Трендафилова, Е. За прокуратурата и надзора за законност. – Съвременно право, 1997, № 2 // **Trendafilova, E.** Za prokuraturata i nadzora za zakonnost. – Savremenno parvo, 1997, № 2.

Чинова, М. Прокуратурата като орган на съдебната власт. – Съвременно право, 1997, № 5 // **Chinova, M.** Prokuraturata като organ na sadebnata vlast. – Savremenno parvo, 1997, № 5.

Янкулова, С. Прокурорът в административния процес. С.: Сиби, 2016 // **Yankulova, S.** Prokurorat v administrativnia proces. S.:Sibi, 2016.