



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

*Приет от ВСС с решение по
Протокол № 51/15.10.2015 г.*

**Доклад за значението на районните прокуратури в
структурата на съдебната система и критериите за промяна в
териториалната структура на районните прокуратури**

Промените са част от човешката история и еволюция. Осъществяването на съдебната реформа в България се намира в особено важен и отговорен период – в началото на реални действия. Народното събрание започна законодателната процедура за промени в Конституцията, след което се очакват промени в устройствените и процесуалните закони, които да направят възможно преодоляването на нерешените проблеми пред българската съдебна система.

Настоящите териториални райони на прокуратурите в България се различават в демографско, социално, инфраструктурно и икономическо отношение. Тези разлики правят трудно съпоставянето и оценката им – особено на първоинстанционните районни прокуратури. Различията между отделните районни прокуратури са, както в териториалния им район на действие и в числения състав на работещите в тях прокурори, така в естеството на разглежданите случаи и в натовареността на прокурорите. Балансирането на натовареността и равномерното разпределение на делата, оптималното използване на човешките ресурси, създаването на по-добра организация на работния процес, постигането на специализация и мобилност на магистратите, както и ефективното им управление, обуславят необходимостта от промени в териториалната структура на районните прокуратури.

С Решение по Протокол № 40/15.07.2015 г. Висшият съдебен съвет (ВСС) прие изготвения от Комисията за анализ и отчитане степента на натовареност на

органиците на съдебната власт (КАОСНОСВ) Доклад за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система и критериите за промяна в съдебната карта на районните съдилища (Доклада на ВСС).

Със същото Решение ВСС възложи на КАОСНОСВ да изготви и представи до 15.10.2015 г. във ВСС Доклад за значението на районните прокуратури в структурата на съдебната власт и критериите за промени в териториалната структура на районните прокуратури.

Критериите, които са предложени за съдилищата при реформата на съдебната карта, са важни и специфични, с оглед на това, че въз основа на тях е предвидено да се взема решение за новия профил на съдебните райони – новите седалища и съдебни райони на районните съдилища (Раздел III – стр. 16-21).

Конкретните критерии, изведени в Доклада на ВСС за районните съдилища и степента на тяхната относимост / тежест спрямо промяна в териториалната структура на районните прокуратури, са посочени в раздел V от настоящия доклад. По отношение на реформата на районните прокуратури е изведен и още един, различен критерии. Основният акцент по отношение на критериите и целите на промяната в структурата на районните прокуратури е поставен на различната функционална компетентност, от която е изведена възможността за различни решения за районните съдилища и районните прокуратури.

I. Ролята и мястото на прокуратурата по Конституция и по ЗСВ.

Две от разпоредбите на глава шеста от Конституцията са посветени на прокуратурата. Член 126 урежда организацията и структурата ѝ, а чл. 127 - функциите, правомощията и способите, чрез които тя реализира тези функции.

Съгласно чл. 126, ал. 1 и 2 от основния закон, структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, а главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Съобразно с тази конституционна уредба, в чл. 136 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) е предвидено, че прокуратурата на Република България се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, апелативни прокуратури, апелативна специализирана прокуратура, военно-апелативни прокуратури, окръжни прокуратури, специализирана прокуратура, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури.

Конституционно установената структура съдържа два момента с оглед нормативното ѝ съдържание. От една страна прокуратурата е елемент от системата на съдебната власт, поради което структурата ѝ е в съответствие с тази на

съдилищата. От друга страна тя е относително самостоятелна, поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация, като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи. Така например чл. 126, ал. 2 от Конституцията определя самостоятелно функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като едноличен орган в отклонение от структурата на съдилищата. Ето защо, както съответствието, така и отклонението от него имат своето конституционно основание.

Функциите на прокуратурата и способите за тяхната реализация са визирани от законодателя в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Главната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за спазване на законността. Това е нейната специализация в рамките на съдебната власт и основното в дейността ѝ. Чрез тази норма 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, точки 1 - 6 от Конституцията. Други способности са конституционно недопустими.

Отношение към структурата на прокуратурата има и разпоредбата на чл. 133 от Конституцията, съгласно която организацията и дейността на прокурорските органи, на съдилищата и на следствените органи, се уреждат със закон. Докато в Конституцията са уредени основополагащите характеристики на съдебната власт (чл. 117) или специфичните основни положения относно структурата (чл. 126) и функциите (чл. 127) на прокуратурата, в чл. 133 Конституцията ясно посочва, че практическата реализация на създадения с нея 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.

Всяка структура се изгражда, за да създаде необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните задачи на определен държавен орган. При сега съществуващия конституционен модел на съдебната власт структурата на прокуратурата е в съответствие с основната ѝ функция. Това не означава обаче, че тя не може да бъде променяна. Самият конституционен законодател е предвидил, че в определени случаи и в определени граници това може да бъде сторено дори със закон.

Поради това, когато се обсъжда промяна в структурата на прокуратурата в насока усъвършенстване на тази структура, в съответствие с основната задача и изчерпателно посочените в Конституцията способности, чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, като например разширяване на района на една прокуратура или така нар. ѝ окрупняване, с оглед по-доброто противодействие на отделни видове престъпления (корупция, трансгранична престъпност и др.) или оптимално използване на човешките ресурси, или подобряване на ефективността на прокурорските органи, осигуряване

на възможност за пълноценно извършване на случайното разпределение, дори и създаване на специализирани прокуратури, то такава промяна, извършена вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне формата на държавно управление и е от компетенциите на Народното събрание. В този смисъл е и практиката на Конституционния съд. В решение номер 10 по к.д. № 8/1998 г. съдът отбелязва, че "от изключителна компетентност на законодателя е да прецени необходимостта от тези структурни звена в съдебната и прокурорската системи".

Организация и управление на прокуратурата

Чл.126 ал.3 от ЗСВ определя прокуратурата като единна и централизирана, както и че всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор.

Прокуратурата в Република България 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 прокуратури има окръжни следствени отдели, а в състава на специализираната прокуратура - следствен отдел. Всеки прокурор е подчинен на съответния по-горестоящ по длъжност, а всички прокурори и следователи са подчинени на административния ръководител на съответната прокуратура.

Главният прокурор ръководи прокуратурата като издава инструкции и дава указания относно дейността на прокуратурата и осъществява и други функции, посочени в чл.138 от ЗСВ.

Организацията и ръководството на дейността на районните, окръжните, специализираната, военно-окръжните, апелативните, военно-апелативната и апелативната специализирана прокуратура се осъществява от административните им ръководители. Те назначават и освобождават служителите в прокуратурите. Административни ръководители на прокуратурата са главният прокурор и директорът на Националната следствена служба, който е и заместник на главния прокурор по разследването; военно-апелативен прокурор и ръководител на апелативната специализирана прокуратура; окръжен, военно-окръжен прокурор и ръководител на специализираната прокуратура и районен прокурор.

За административни ръководители се назначават прокурори или следователи с високи професионални и нравствени качества и с положителна комплексна оценка "много добра" или "добра" от последното периодично атестиране. Административният ръководител на прокуратурата при осъществяване на дейността си се подпомага от заместник, който се назначава по негово мотивирано предложение от Висшия съдебен съвет.

За административен ръководител на районен съд и на районна прокуратура се назначава лице, което има най-малко 5 години юридически стаж и отговаря на изискванията за високи професионални и нравствени качества и е с положителна

комплексна оценка "много добра" или "добра" от последното периодично атестиране.

Административните ръководители на прокуратурата се избират от ВСС и встъпват в длъжност в 14-дневен срок от постановяването на решението на Висшия съдебен съвет.

Мандатът на административния ръководител е 5 годишен и започва от деня на встъпването му в длъжност.

Административният ръководител във всички случаи на отсъствие възлага с писмена заповед на заместника си да изпълнява функциите му или част от тях. Когато административният ръководител не е определил кой да го замества, функциите му се изпълняват от един от заместниците му по старшинство. При липса на заместник на административния ръководител при отсъствие, въз основа на писмена заповед, функциите му се осъществяват от определен от него прокурор. Когато не е определен такъв, функциите на административен ръководител се изпълняват от един от прокурорите от съответната прокуратура, по старшинство, определено в ЗСВ.

II. Исторически преглед на развитието на прокуратурата

В чл. 119, ал.1 от Конституцията се регламентират видовете съдилища, установени на конституционно ниво, които осъществяват правораздаване, сред които е районният съд, като основен първоинстанционен съд. Същият принцип, относно районния съд, е прокламиран и в чл. 76 от Закон за съдебната власт, чл. 103 ГПК и чл. 35 ал. 1 НПК. Следвайки принципа на чл. 126, ал.1 от Конституцията, основна първоинстанционна прокуратура се явява районната прокуратура (в този смисъл чл. 195, ал.1 вр. чл. 35, ал.1 НПК).

В исторически аспект, съгласно сега действащата нормативна уредба, няма как да се разглежда статуса, структурата и значението на районните прокуратури, като основни първоинстанционни прокуратури, без да се извърши съпоставка и проследи развитието им, в частност - и на прокуратурата като цяло, в сравнение с тази на съдилищата. За да се отговори на въпроса дали тази структура е била съответна и в миналото на тази на съдилищата и на какъв принцип се е определяла структурата на прокуратурата е наложително извършване на кратък исторически преглед.

Първоначално прокуратурата не е съществувала като самостоятелна структура и организация, а е ситуирана към съдилищата под формата на т.нар. прокурорски надзор.

Основите на нашата правораздавателна система, част от която е прокуратурата, се полагат с приетите на 24.08.1878г. от Съвета на императорския комисар, Временни правила за устройство на съдебната част в България, основани на Руския устав за съдебните учреждения от 1864г.. Тези Временни съдебни

правила (ВСП) предвиждат създаването на помирителни (полюбовни) съдилища, общи съдилища - окръжни и губернтски (областни) и особени съдилища - административни, военни, религиозни и мюфтийски. Конкретно, относно наказателната процедура, се прилага Руския устав за углавното съдопроизводство, който в съкратен вид е поставен в раздел 3 на ВСП. Не са възприети сложните форми на наказателния процес, като участие на прокурор, внасянето на обвинителни актове в съда и др., поради липсата на юридически кадри в страната. Дознанието се извършва от полицията, а предварителното следствие - от член на съдебния състав, който действа като съдебен следовател.

Това устройство съществува до приемането на Търновската конституция на България - първият основен закон за периода 16.04.1879г. - 06.12.1947г., която формално установява принципа на разделение на властите. В Търновската конституция няма самостоятелна глава, посветена на съдебната власт. Тя се урежда само в чл. 13 от нея, съгласно който съдебната власт принадлежи на „Съдебните места и лица, действащи от името на княза“, като отношението на княза към тия лица и места се определя с особени наредби. Търновската конституция не съдържа по – подробни разпоредби за съдебната власт. През следващите години, въпросите за устройството и функциите са уредени от специални закони за съдоустройството, а не на конституционно ниво.

Първият такъв е Закон за устройство на съдилищата (ЗУС) – ДВ бр. 47 от 02.06.1880г. В този устройствен закон, както и в няколко следващи такива, прокуратурата като самостоятелна структурна единица и институция не съществува, а се говори за т.нар. „прокурорски надзор“ към съдилищата - наименование, възприето от Руския устав. Въпреки това, по същество устройството и функциите на прокуратурата се основават на действащия във Франция модел ¹. Този закон предвижда правораздаването да се извършва от мирови, окръжни, апелативни съдилища и Върховен касационен съд (ВКС). Раздел 3 на закона е наименован „За прокурорите“. Тогавашната законодателна рамка предвижда участието им на окръжно, апелативно ниво и на ниво ВКС, където под висшето ръководство на Министъра на правосъдието и по назначение на Княза се назначават „особни прокурори и техни помощници по щата“. Т.е. не е предвидено участие на прокурори на най-нисшето ниво на правораздаване - мировите съдилища. Въпреки това, както сочи С. Велчев в книгата си „Прокурорски надзор. Произход, развитие, функции“, (стр. 152) „При мировите съдии прокуратура няма. Тук прокурорът има известно участие в началото и края на процеса: 1) по дела от публичен характер той се явява възбудител на углавното преследване; ... и 2) по тези дела той има право на протест против присъдите на мировите съдии.“ Още

¹ Йочев, Е., Съдоустройство в България - история, принципи, институти 1879 – 1944г., Р. 2011г., с. 40

тогава прокурорският институт се изгражда на йерархически принцип, като прокурорите от окръжните съдилища са подчинени на тези на апелативните съдилища, а те, както и прокурорите във ВКС са под непосредствената зависимост на Министъра на правосъдието. Дейността на прокурорския надзор е била всеобхватна и можело най-общо да се определи като съдопроизводствена - по уголовни и по граждански дела, съдебноадминистративна, административна и законоохранителна и изпълнителна. Като блюстител на закона прокурорите са длъжни да съобщят за „всички опущения“, които са забелязали у съдебните места или лица или на председателите на съда или в Министерство на правосъдието².

През 1887г. са съществували 13 окръжни съдилища, 3 апелативни и един ВКС, в които са работили общо 342 лица, сред които 130 съдии, 57 прокурори и техни заместници, 58 съдебни следователи и 92 мирови съдии, от които само 67 са имали юридическо образование³.

Десет години по-късно, през 1897г., в Княжество България има 92 мирови съдилища, 22 окръжни, 3 апелативни и ВКС. В тях са назначени 139 съдии, 57 прокурори и техни заместници, 54 съдебни следователи и 92 мирови съдии⁴.

Следващият Закон за устройство на съдилищата е този обнародван в ДВ бр.7 от 12.01.1899 г.. Той запазва съществуващите до момента съдебни учреждения (мирови съдии, окръжни и апелативни съдилища и ВКС) , но към тях добавя общинските съдилища, създадени със Закон от 1887г. В глава V на новия ЗУС е уреден „Прокурорски надзор“, отново прикрепен към съдилищата – Окръжни, Апелативни и ВКС. Организацията и задачите на прокурорския институт остават непроменени. Той се състои от прокурори и техни заместници (възприет е този термин вместо помощници). Броят им в АС - по един прокурор и по един заместник и във ВКС - един главен прокурор и двама прокурори на отделение, се определя от закона. Апелативните съдилища са три - в София, Русе и Пловдив. Броят на членовете в тях се определя с особен щат, а територията им – с особено разписание. В окръжните съдилища /ОС/ има по един прокурор и заместници, чието число се определя в особен щат. Сам по себе си броят на ОС и техните отделения, пространството на окръзите им , както и броят на членовете на окръжните съдилища и на съдебните следователи при тях, участващите на мировите съдии, се определя с особени закони, щат и разписание⁵. Продължава да действа

² пак там, с.41

³ Юридически преглед 1907г., кн. 7, с.486-487 „Нашето правосъдие преди двадесет години и сега“.

⁴ Доклад на Негово Царско Величество Българския Княз Фердинанд I от МС, С., 1907г., с.341, цитирано по Токушев, Д., Съдебната власт в България, С, 2003, с. 181

⁵ Йочев, Е. Съдоустройство в България - история, принципи, институти 1879 – 1944г., Р. 2011г., с. 95, с.96, с.104

принципът на йерархическа подчиненост. Прокурорите са независими от съдебната власт и продължават да са непосредствено подчинени на Министъра на правосъдието, който изпълнява длъжността държавен прокурор. Общият надзор над съдебните места и длъжностните лица в тях принадлежи на Министъра на правосъдието, който го упражнява като ревизира ВКС и АС лично или чрез членовете, главния прокурор или прокурорите на отделения при ВКС, а окръжните съдилища и мировите съдии чрез членовете, прокурорите и техните заместници при апелативните съдилища ⁶. Предварителното дирене по престъпления е поверено на съдебните следователи, каквито се назначават към всеки окръжен съд. Този ЗУС, със съответни изменения, действа до 02.01.1926г., когато е отменен с нов закон.

Междувременно през 1907 г. общият брой на съдии, прокурори и съдебни следователи, работещи в окръжните, апелативните съдилища и ВКС, и мирови съдии е 408, от които 291 са с юридическо образование, а 117 без такова. От тях - 237 съдии и прокурори са в колегиалните съдилища (без мировите съдии), като 234 са с юридическо образование.⁷

Със Закона за изменение и допълнение на ЗУС от 1910 г. се създава за първи път ВКС, в който наред с другите членове, като такъв е посочен и Главния прокурор във ВКС. Създава се нова длъжност - заместник на прокурора при окръжен съд, за да подобри професионалната квалификация. През 1911 г. се създават се т.нар. съдебни инспектори към министъра на правосъдието, които се назначават измежду съдиите и прокурорите и участват в осъществяването на общия надзор.

През 1911 г. общият брой на съдиите, следователите и прокурорите достига 451 - в това число 317 съдии, от които 131 мирови, 139 окръжни, 33 апелативни, 14 касационни, 51 съдебни следователи и 83 прокурори – като всички прокурори са с юридическо образование⁸.

При т.нар. „съдебна реформа по време на управлението на БЗНС“, провеждана през 20-те години на 20 век, към съществуващите съдебни учреждения, регламентирани от ЗУС, се добавя и Върховният административен съд, към който също има прокурорски надзор. Прокурорският надзор при ВКС, ВАС, АС и ОС се състои от един прокурор и негови заместници, чиито брой

⁶ пак там, с.111

⁷ Юридически преглед 1907г., кн. 7, с.486-487 „Нашето правосъдие преди двадесет години и сега“.

⁸ Йочев, Е., Съдоустройство в България - история, принципи, институти 1879 – 1944г., Р. 2011г., с. 161

отново се определя с постановление на МС⁹. В края на управлението на БЗНС в страната има 195 съдилища.

През 1926г. е приет нов Закон за устройство на съдилищата, който отменя този от 1899г. Прокурорският надзор е уреден в глава VII от ЗУС от 1926г. като такъв към съдилищата. За съдебни учреждения са определени отново мировите съдии, окръжните съдилища, апелативните съдилища и ВКС, като ВАС е изваден от състава на общите съдилища, предвид възстановената самостоятелност на административното правосъдие. Възстановява се длъжността „главен прокурор”. При ВКС вместо с щата (както предвижда закона от 1910г.) или чрез постановление на МС (този от 1913 г.), броят на заместниците на прокурора при ОС и АС, както и този на прокурорите на отделенията при ВКС, се определя с особен закон.¹⁰ При действието на ЗУС от 1926 г. при ВКС има един главен прокурор и четирима прокурори на отделения.

След приемането на закона общия брой на съдилищата е 183 - с 12 по-малко в сравнение с 1923г., като намалението е за сметка на мировите съдилища. През 1926 г. в страната има 152 мирови съдилища, 27 окръжни, 3 апелативни и 1 ВКС.¹¹

Наредбата-закон за устройство на съдилищата от 1934г. отменя ЗУС от 1926г. С нея се променя съдебната система, като промяната е продиктувана от извършеното административно-териториално деление на страната, при което окръзите се закриват, а вместо тях се създават области. Новата съдебна система включва околийски (изградени на мястото на мировите) съдилища, областни съдилища (на мястото на окръжните), апелативни съдилища и ВКС, респективно се променя и прокурорският надзор към тях. Прокурорският надзор е „независим от съдебната власт” и се разширява, като **за първи път е въведен и на най-ниското ниво - в околийските съдилища**. Това се налага поради увеличената компетентност на околийските съдии. Още тогава целта е била да се повиши доверието на гражданите в правораздаването. Съгласно чл.5 от Наредбата –закон при околийските, областните и апелативните съдилища, както и при ВКС има прокурорски надзор. При ВКС има един главен прокурор и прокурори на отделения. В околийските, областните и апелативните съдилища има прокурор и заместник прокурори. Техният брой се определя с особен закон (чл.43 от Наредбата-закон). Запазва се йерархическата структура и подчиненост на Министъра на правосъдието. Въвежда се несменяемост на прокурорите при ВКС.

След първоначалното увеличение на областните съдилища следва съкращаване и трансформиране. Въведената реформа засяга пряко териториалното

⁹ Пак там, с. 190 с.193

¹⁰ Пак там с.221

¹¹ Пак там с.237, с.238

разпределение на съдилищата, като няколко месеца след началото и мировите съдии от 149 са съкратени и трансформирани в 83 околийски съдилища със 135 съдии, съществуващите до преврата 26 окръжни съдилища са преобразувани в 17 областни съдилища, а броят на съдиите е намален от 162 на 130. Тези структурни промени отдалечават правосъдието от застъпената досега идея за „по бързо, по достойно и по евтино правораздаване”¹². Намаляването броя на съдилищата и тяхното реструктуриране води до премахване на прокурорския надзор при околийските съдилища с последващи изменения на Наредбата-закон още през 1935г. Важно за това изменение е да се посочи, че с него е разширена несменяемостта на прокурорите, която вече обхваща главния прокурор, прокурорите на отделения при ВКС, прокурорите и техните заместници при АС. В следващите години след приемането на Наредбата-закон, в резултат на измененията и, са налице още няколко динамични промени в съдебната карта на страната. Променят се границите на апелативните райони със седалища София, Русе и Пловдив, броят на областните съдилища се променя - 16 областни съдилища, в последствие - 19, а след изменението със Закона за изменение и допълнение на ЗУС от 1941 – на 29 областни съдилища. С цитираното изменение изрично е упоменато, че прокурорите при областните съдилища действат под прякото ръководство на тези от апелативните, а последните - на Главния прокурор при ВКС. Всички прокурори са подчинени на Министъра на правосъдието.

Съществена промяна в съдоустройството е проведена през 1943г. със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на съдилищата, като с тази промяна, с цел да се гарантира по-голяма сигурност на съдебните места и лица, броят и седалищата на околийските, областните и апелативните съдилища, се определя чрез самия закон, в специална таблица към него. Създават се 130 околийски съдилища, 37 областни съдилища и 4 апелативни, като влизат и съдилищата в новоосвободените земи- Скопския апелативен съд. Броят на съдиите, прокурорите и съдия-следователите при съдебните учреждения се урежда с особен закон. Районите на отделните съдилища се определят и изменят от общото събрание на по-горния съд и се утвърждават от министъра на правосъдието. С това изменение се въвежда пълна несменяемост на прокурорите при прослужване на определени години.

Ново устройство и организация на съдебната система у нас се въвежда след 1944г., съобразено с Конституциите на Народна република България от 1947 и от 1971 г., където се прокламира идеята за неделимост и единство на държавната власт. В глава VI на Конституцията от 1947г., озаглавена „ Народни съдилища и

¹² Статистически годишник на Царство България 1942, С, 1942. с.788 – 791, цитирано по Йочев, Е с. 261

прокурорски надзор” е уредено, че Главният прокурор се избира от Народното събрание и той извършва върховен надзор за точното изпълнение на законите от страна на правителствените органи, длъжностни лица и граждани.

За първи път Прокуратурата като самостоятелна специализирана институция, в лицето на Главна прокуратура, е създадена с Указ 479 от 22.03.1948г. (ДВ бр. 70 от 1948г.) на основание Конституцията на НРБ от 1947г. Съгласно тази уредба, Прокуратурата се състои от Главен прокурор, окръжни и районни прокурори, които осъществяват надзор към ВС, окръжните съдилища и народните такива. Това разпределение се дължи на закритите през този период апелативни съдилища и въвеждането на двустепенна съдебна система. В Указа за прокуратурата от 1948г. е уредено и следствието. До 1979г. има следователи към прокуратурата, които действат под непосредственото ръководство на прокурора.

Прокуратурата е изградена е на принципа на централизма. Главният прокурор отчита дейността на прокуратурата пред Народното събрание и се избира от него. Той ръководи и контролира дейността на органите на прокуратурата, лично назначава и уволнява всички прокурори в страната и има право на законодателна инициатива.-Така според член 64 от Конституцията на НРБ от 1947г. „Всички останали прокурори при съдилищата от всички степени се назначават и уволняват от главния прокурор на Народната Република и при изпълнение на длъжностите си са подчинени само на съответните по-горни прокурори, а всички те - на главния прокурор на Народната Република.”

Междувременно, през 1948г., се приема Закон за устройството на народните съдилища, който отменя Наредбата – закон от 1934г. Закриват се ВКС и ВАС и се създава Върховния съд, както и околийските и областни съдилища. През същата година се създават и местни народни съдилища във всяка община, където няма околийски съд. В последствие се приема нов Закон за устройство на съдилищата от 1952, където е посочено, че съдебната система се състои от народни съдилища, окръжни съдилища, върховен съд и особени съдилища (военни и съд по транспорта).

В статистически годишник от 1956 г., в раздел „Обществено и държавно устройство” и под точка „органи на правосъдието и прокуратурата -1956 година” е посочено, че в НРБ има един Върховен съд, 17 Окръжни съдилища и 103 народни съдилища, респективно една Главна прокуратура, 17 Окръжни прокуратури, 97 околийски прокуратури и 6 Районни прокуратури, разпределени по градове, като съгласно таблицата, броят на Околийските прокуратури в съответните градове не винаги съвпада с броя на народните съдилища. Шестте районни прокуратури съществуват само в гр.София.

В глава VIII от Конституцията от 1971г., озаглавена „Съд и прокуратура” се уреждат структурата, функциите и правомощията на съда и прокуратурата. Прокуратурата продължава да е централизирана и строго йерархично подчинена. На върха е Главния прокурор, а прокурорските органи по места следват структурата на съдилищата - районни, окръжни и Върховен съд. Организацията на прокуратурата и редът за осъществяване на нейната дейност се уреждат със закон.

В този период са налице няколко устройствени закони, които са различни за прокуратурата и съдилищата. В законите за прокуратурата от 1952г., 1960г. и 1980 г. са запазени основните принципи, върху които е изградена прокуратурата от 1948г., като в допълнение е предвидено, че Главният прокурор участва с право на съвещателен глас в заседанията на Президиума на Народното събрание и Министерски съвет, а другите прокурори - в сесиите на местните органи. В последният устройствен Закон за прокуратурата – обн. в ДВ бр. 87 от 11.11.1980г. и отменен със ЗСВ от 1994г. , в чл. 13 е прокламирано, че Прокуратурата на Народна Република България се състои от Главна прокуратура, окръжни и районни прокуратури. В София има градска прокуратура с права на окръжна прокуратура. В системата на прокуратурата се включва и военната прокуратура. Конкретният брой на прокурорите се определя от Държавния съвет по предложение на главния прокурор. По същият начин се определят и районите и седалищата на окръжните и районните прокуратури. Конкретните длъжности в прокуратурата се уредени в чл. 19.

Най-новият етап в изграждането на съдебната власт у нас започва с приемането на Конституцията на РБ от 13.07.1991г. /Обн. ДВ. бр.56 от 13 юли 1991г./. Тя възприема подхода прокуратурата да е самостоятелна структура и организация, инкорпорирана в съдебната власт. Глава VI третира въпросите на съдебната власт, която се състои от съд, прокуратура и следствие. Конкретно в нея са уредени структурата и функциите на прокуратурата, чиято структура следва и е в съответствие с тази на съдилищата. Устройственият Закон за съдебната власт от 1994г. е обнародван в ДВ. бр.59 от 22 юли 1994г., отменен със сега действащия ЗСВ /обн. ДВ. бр.64 от 7 Август 2007г./, който наред с другите въпроси, детайлизира структурата и функциите на отделните органи на съдебната власт, в това число и на прокуратурата.

Интерес представлява и начинът, по който през годините най-голямата районна прокуратура в страната – Софийска районна прокуратура, е била управлявана и структурно организирана. Към настоящия момент посоченият орган е единен по своята структура, но в неговите рамки са налице функционални единици (отдели, управлявани от ресорни заместник-районни прокурори) и териториални единици (сектори, обособени в рамките на отделите). От м. юли 1986 г. до м. декември 1988 г. в гр. София са действали 11 районни прокуратури,

съответни на 11 районни съдилища, всяка една от които – управлявана от районен прокурор. Районирането е било съответно на териториалното деление на столицата и въведено с решение на Държавния съвет по предложение на Главния прокурор. В периода между м. януари 1989 г. и м. юни 1993 г. е възприето друго деление – в гр. София са действали 6 районни съдилища и съответни към тях 6 районни прокуратури, управлявани от районни прокурори. Фактически, местоположението им е било в една сграда и на практика въпросното разделение е засягало основно въпроси от материално – техническо естество и териториална компетентност при работа с полицейските и следствени органи. След 1993 г. Софийската районна прокуратура е обединена и понастоящем функционира в този ѝ вид.

В обобщение, историята на българската прокуратура и структурата ѝ, е пряко свързана с тази на съдилищата. Следователно, дори и в миналото, разглеждайки условно структурата на прокуратурата, доколкото първоначално същата не е съществувала под формата на самостоятелна организация със своя структура, а единствено като прокурорски надзор към съдилищата, не може да се обособи историческия преглед на развитието на прокуратурите, от този на видовете съдилища, които са били създадени и към които е действала прокуратурата. В първите години от уреждането на прокурорския надзор у нас, той не е изведен на база най-ниски структури за правораздаване, а започва от ниво окръжни съдилища. Не само броят на съдилищата, районирането им и щатове в тях, респ, щата на прокурорите е уреден извънзаконово - с допълнителни разписания, щатове, или постановления, но и вида на съдилищата, респективно прокурорския надзор към тях, а в последствие прокуратурите като самостоятелна структура, не са изведени на Конституционно ниво до Конституцията от 1971г, а на законово такова, което предпоставя възможността за динамичната им промяна.

III. Международни стандарти при реформиране на картата на прокуратурите.

В голяма степен стандартите, действащи при реформиране на картата на съдилищата, са относими и при реформиране на картата на прокуратурите, но с различна тежест.

Достъп до правосъдие

Понятието за достъп до правосъдие неведнъж е коментирано в редица международни актове: чл. 47 от „Глава Правосъдие” на Хартата на основните права на ЕС, гарантира правото на ефективен достъп до правосъдие; това понятие е разгледано и в Становище 6/2004г. на Консултативния съвет на европейските съдии.

Съгласно международното и европейско право в областта на правата на човека, държавите – членки на ЕС са задължени да гарантират на всеки, чиито права са нарушени, правото да се обърне към съд или към орган за извънсъдебно разрешаване на споровете, за да получи правна защита. Това е правото на достъп до правосъдие. Същото може да се опише като състоящо се от следните съставни елементи – всеки има право на справедливо и публично решаване на делото в независим и безпристрастен съд, да получи правен съвет, да бъде защитаван и представляван по време на делото, на правна помощ, когато не е в състояние да представлява себе си пред съда и не може да заплати на адвокат, неговото дело да бъде решено в разумен срок и да получи подходяща защита на правата си.

В контекста на функцията, която изпълнява прокуратурата, достъпа до правосъдие следва да се разбира, като наличието на орган, който да се произнесе по казуса, в разумен срок, осигурявайки правото на защита и разяснявайки правата на лицата.

Стандарти, приети от Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) относно рационализация и (ре)организация на съдилища и прокуратури

През 2011-2013 г. Европейската мрежа на съдебните съвети приема обобщени стандарти при извършване на дейността по рационализация на съдилищата и прокуратурите.

Доколкото същите са обсъдени подробно във вече приетия с решение на ВСС от 15.07.2015г. „Доклад за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система. Критерии за промяна на съдебната карта на районните съдилища“ няма да бъдат предмет на повторен анализ и обсъждане и в настоящия раздел.

IV. Цели

Основните цели, определящи промените в териториалната структура на районните прокуратури, са:

- достъп до правосъдие и постигане на стандарти за ефективно управление
- повишаване качеството и ефективността на прокурорската дейност
- оптимизация на разходите

V. Общи критерии/принципи, които се прилагат при реформата на съдебната карта на районните прокуратури в България

Критериите, които са посочени като валидни при вземане решение за броя и местоположението на съдилищата, до голяма степен съвпадат с критериите,

валидни при преценката за броя и местоположението на прокуратурите, но имат различно съдържание, тежест и значение. Обобщените критерии са:

- **разпределение на населението и криминална активност;**
- **географски разстояния и достъпност на обществения транспорт;**
- **съществуването и (дигитална) достъпност на услуги за подпомагане и/или инфраструктура;**
- **натовареност с достатъчен брой случаи, за да се позволи ефективно използване на прокуратурите;**
- **оптимален брой прокурори, както и администрация, за да се гарантира кадрова обезпеченост в случай на отсъствие, както и да се даде възможност за специализация, която е необходима във всяка прокуратура**
- **ефективно управление**
- **други фактори**

Относимите критерии за преструктурирането на районните прокуратури е задължително да се разглеждат съобразно конституционно установената структура на прокуратурата (чл. 126, ал. 1 от Конституцията на РБ), която е в съответствие с тази на съдилищата, както и съобразно нейната детайлизация и принципи на дейност, уредени в чл. 136 и чл. 137 от ЗСВ.

Основното разграничение, което принципно не променя относимостта на критериите за съда и прокуратурата, е свързано с тяхната законово определена компетентност, като и при двете функционални компетентности се изисква качество на дейността. Прокуратурата е длъжна да осигури качество и ефективност не само на наказателно обвинение, но и на останалите конституционни функции, посочени в чл. 127 от КРБ.

На тази плоскост, определянето на нова структура на районните прокуратури, по силата на конституционната регламентация, принципно е тясно свързано с разбирането на ВСС и бъдещо негово решение по отношение реформирането на съдилищата. Ако се приеме, че съответствието в структурата е относимо само до съответствие в нивата – районно, окръжно, апелативно и касационно, то в случая нивото „районен съд – районна прокуратура” не би следвало да бъде обвързано непременно с броя на районните прокуратури, които изцяло да съвпадат с тези на съдилищата, респ. със седалищата им. Подобно изключение от конституционния принцип по сега действащия ЗСВ има по отношение на административните съдилища, със седалище в областните центрове, към които не са изградени административни прокуратури, а в окръжните прокуратури са обособени т.нар. административни отдели. Следователно, може да се допусне, че оптимизирането на броя на районните прокуратури, чрез тяхното окрупняване и разширяване района им на действие (териториална компетентност), не би довело до нарушаване на конституционния принцип за съответствие.

Този процес на окрупняване, не следва да се разбира като прекратяване на прокурорската дейност в съответния район, а като способ за подобряване на качеството на прокурорската дейност, усъвършенстване на административно – организационното структуриране и функциониране на органите и намаляване на разходите. Такъв опит имат военните прокуратури с действащите „изнесени участъци” и следователите от следствените отдели към окръжните прокуратури с „изнесени работни места”. Подобно решение, през 2014г., е възприето в Република Хърватия, след приемането на новия Закон за районите и седалищата на прокуратурите, с възможността, освен в седалището си, прокуратурата да действа и в постоянни служби или в отделения извън седалището. Идентичен подход е възприет и при осъществяване на реформата на организацията на съдебната власт в Белгия, където след разширяването на съдебните райони, новите съдилища са 13, а съществуващите до този момент съдилища стават отделения/ отдели на новите съдилища.

VI. Актуална структура на районните прокуратури в страната

Решението за промяна в териториалната структура на районните прокуратури неминуемо следва да се вземе след преглед и анализ на териториалното им разпределение и структурата им в момента. Понастоящем районните прокуратури в България са общо 113 и териториално седалищата им са разположени както в областните градове, така и в съответните общини.

Към 01.01.2015г. съществуват 1035 щатни длъжности за магистрати в районните прокуратури, от които 172 са ръководни - за 113 административни ръководители и 59 заместници на административните ръководители и 863 – за прокурори и младши прокурори. Съотношението между ръководни и прокурорски длъжности за районните прокуратури е 1 магистрат с ръководни функции на средно 5,02 прокурори.

Това средно съотношение не преобладава при разпределението на щатовете в отделни районни прокуратури. В много от районните прокуратури, съотношението е един магистрат с ръководни функции спрямо 1 до 3 магистрати, а в други съотношението достига до един магистрат с ръководни функции спрямо 12/13 магистрати.

Кадровото обезпечаване на районните прокуратури с магистрати е постигнато. Щатът на прокуратурата е достатъчен за пълноценно осъществяване на

законовите й правомощия¹³. За цялостно оптимизиране на управлението на човешките ресурси на прокуратурите, е необходимо адекватно определяне на броя на магистратите с административни функции, преразпределяне на щатове по ясни критерии, трансформиране на щатни бройки, включително чрез приложението на чл. 194 ЗСВ, но само в рамките на съществуващия щат.

В резултат на процесите на децентрализация и изграждане на териториален принцип, следващ структурата на съда, към момента в Прокуратурата на РБ има 159 отделни административни ръководители (работодатели), от които 113 административни ръководители на районни прокуратури. Всеки един от тях има обща администрация, обслужваща основно неговата дейност като работодател (осигурител). „Възпроизвеждането“ на голям брой отделни администрации в голяма степен предопределя:

- голям брой служители и негативното съотношение с броя на обслужваните прокурори;
- неравномерност в разпределението на броя на длъжностите в администрацията в по-големите и по-малките прокуратури (работодатели).

Липсва единен стандарт (и за прокуратурите и за съдилищата), както при разпределение на броя длъжности (служители) от администрацията, спрямо броя обслужвани от тях магистрати (прокурори), така и в тяхното разпределение по отделни работодатели. Към месец октомври 2015г. (08.10.2015г.) съотношението брой съдебни служители/брой магистрати в районните прокуратури варира от 0,63 за Районна прокуратура гр.Средец (с 4 щата за магистрати и 2 щата и половина на съдебни служители) до 3 за Районна прокуратура гр.Гълъбово с 2 щата за магистрати и 6 щата за служители.¹⁴

Под единица, или в диапазона от 0,63 до 0,96 е съотношението съдебни служители/магистрати в 8 районни прокуратури (РП Средец, СРП, РП Ботевград, РП Малко Търново, РП Елин Пелин, РП Пловдив и РП Стара Загора).

Единица (1) е съотношението съдебни служители/магистрати в 18 районни прокуратури (РП Сандански, РП Монтана, РП Берковица, РП Хасково, РП Ардино, РП Мадан, РП Златоград и др.).

¹³ Таблица Щатна численост в районните прокуратури към 08.10.2015г. – Приложение № 1

¹⁴ Таблица Щатна численост в районните прокуратури включително съдебни служители и съотношение към 08.10.2015г. – Приложение № 2

В диапазона 1,02 до 1,20 е съотношението съдебни служители/магистрати също в 18 районни прокуратури (РП Бургас, РП Благоевград, РП Карлово, РП Пирдоп, РП Лом, РП Разлог и др.).

В диапазона 1,21 до 1,50 вкл. е съотношението съдебни служители/магистрати в 26 районни прокуратури (РП Шумен, РП Перник, РП Севлиево, РП Търговище, РП Варна, РП Смолян и др.).

В диапазона 1,50 до 2,0 е съотношението съдебни служители/магистрати в 31 районни прокуратури (РП Бургас, РП Благоевград, РП Карлово, РП Пирдоп, РП Лом, РП Разлог и др.).

В диапазона 2,0 до 3,0 е съотношението съдебни служители/магистрати също в 12 районни прокуратури (РП Поморие, РП Силистра, РП Пещера, РП Трън и др.)

Като конкретен брой съдебните служители са между 2,5 щатни бройки (за РП Средец, поради наличието на служител, работещ на половин щат) до 176 щатни бройки (за СРП).

Посоченото съотношение би било с още по-ниски стойности, ако се изчисли спрямо броя на съдебните служители от специализираната администрация в районните прокуратури.

Актуалната структура на районните прокуратури към 01.01.2015 г. условно е обособена на:

- 37 районни прокуратури са с числен състав до 3 прокурори
- 31 районни прокуратури са прокуратури с числен състав 4 и 5 прокурори
- 23 районни прокуратури са с числен състав от 6 до 10 прокурори
- 13 районни прокуратури са с числен състав от 11 до 15 прокурори
- 2 районни прокуратури са с числен състав от 16 до 20 прокурори (Благоевград и Сливен)
- 7 районни прокуратури са с числен състав над 20 прокурори (СРП, Пловдив, Стара Загора, Плевен, Русе, Варна и Бургас)

**РАЙОННИ ПРОКУРАТУРИ СЪС ЩАТНА ЧИСЛЕНОСТ ДО 3 МАГИСТРАТА И ЗАЕТИ
ДЪЛЖНОСТИ В РАЙОННИТЕ ПРОКУРАТУРИ КЪМ 01.01.2015г.**

№	ПРОКУРАТУРА	Щатна численост					Заети длъжности				
		Общ брой магистрати	Административен ръководител	Зам. на адм ръководител	Прокурори	Младши прокурори	Общ брой магистрати	Адм. ръководител	Зам. на адм ръководител	Прокурори	Младши прокурори
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<i>Апелативен район София</i>											
1	РП Кула	2	1	0	1		2	1	0	1	
2	РП Белоградчик	2	1	0	1		2	1	0	1	
3	РП Оряхово	3	1	0	2		3	1	0	2	
4	РП Брезник	2	1	0	1		2	1	0	1	
5	РП Трън	2	1	0	1		1	1	0	0	
6	РП Етрополе	2	1	0	1		2	1	0	1	
<i>Апелативен район Пловдив</i>											
7	РП Първомай	2	1	0	1		2	1	0	1	
8	РП Панагюрище	3	1	0	2		3	1	0	2	
9	РП Пещера	3	1	0	2		2	1	0	1	
10	РП Гълъбово	2	1	0	1		2	1	0	1	
11	РП Ивайловград	2	1	0	1		2	1	0	1	
12	РП Крумовград	3	1	0	2		3	1	0	2	
13	РП Ардино	2	1	0	1		2	1	0	1	
14	РП Девин	2	1	0	1		2	1	0	1	
15	РП Мадан	2	1	0	1		2	1	0	1	
16	РП Златоград	2	1	0	1		2	1	0	1	
17	РП Чепеларе	2	1	0	1		1	1	0	0	
<i>Апелативен район Велико Търново</i>											

18	РП Елена	3	1	0	2		2	1	0	1	
19	РП Кнежа	3	1	0	2		2	1	0	1	
20	РП Никопол	3	1	0	2		1	1	0	0	
21	РП Левски	3	1	0	2		3	1	0	2	
22	РП Дряново	2	1	0	1		2	1	0	1	
23	РП Трявна	2	1	0	1		2	1	0	1	
24	РП Луковит	3	1	0	2		3	1	0	2	
Апелативен район Варна											
25	РП Тервел	2	1	0	1		2	1	0	1	
26	РП Генерал Тошево	2	1	0	1		2	1	0	1	
27	РП Каварна	3	1	0	2		3	1	0	2	
28	РП Кубрат	3	1	1	1		3	1	1	1	
29	РП Попово	3	1	0	2		3	1	0	2	
30	РП Тутракан	3	1	0	2		2	1	0	1	
31	РП Дулово	2	1	0	1		1	1	0	0	
Апелативен район Бургас											
32	РП Малко Търново	2	1	0	1		2	1	0	1	
33	РП Поморие	3	1	0	2		3	1	0	2	
34	РП Средец	3	1	0	2		2	1	0	1	
35	РП Царево	3	1	0	2		2	1	0	1	
36	РП Котел	3	1	0	2		3	1	0	2	
37	РП Тополовград	2	1	0	1		2	1	0	1	

- Прокуратури с числен състав 4 и 5 прокурори;

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Апелативен район София											
1	РП Козлодуй	4	1	0	3		3	1	0	2	
2	РП Берковица	4	1	0	3		4	1	0	3	
3	РП Радомир	5	1	1	3		5	1	1	3	
4	РП Самоков	5	1	0	4		5	1	0	4	
5	РП Ихтиман	5	1	1	3		3	1	1	1	
6	РП Пирдоп	4	1	0	3		4	1	0	3	
7	РП Костинброд	5	1	0	4		4	0	0	4	

8	РП Своге	4	1	0	3		3	1	0	2	
<i>Апелативен район Пловдив</i>											
9	РП Велинград	5	1	0	4		4	1	0	3	
10	РП Раднево	4	1	0	3		2	1	0	1	
11	РП Чирпан	4	1	0	3		4	1	0	3	
12	РП Харманли	5	1	0	4		2	1	0	1	
13	РП Момчилград	4	1	0	3		4	1	0	3	
<i>Апелативен район Велико Търново</i>											
14	РП Свищов	5	1	1	3		5	1	1	3	
15	РП Павликени	4	1	0	3		4	1	0	3	
16	РП Червен бряг	4	1	0	3		3	1	0	2	
17	РП Севлиево	5	1	1	1	2	5	1	1	1	2
18	РП Бяла	4	1	0	3		3	1	0	2	
19	РП Троян	5	1	1	3		4	1	1	2	
20	РП Тетевен	5	1	1	3		5	1	1	3	
<i>Апелативен район Варна</i>											
21	РП Девня	4	1	0	3		3	1	0	2	
22	РП Провадия	4	1	0	3		4	1	0	3	
23	РП Балчик	4	1	0	3		2	1	0	1	
24	РП Велики Преслав	4	1	0	3		3	1	0	2	
25	РП Нови Пазар	5	1	0	4		4	1	0	3	
26	РП Исперих	4	1	1	2		4	1	1	2	
27	РП Омуртаг	4	1	0	3		3	1	0	2	
<i>Апелативен район Бургас</i>											
28	РП Айтос	4	1	0	3		3	1	0	2	
29	РП Карнобат	5	1	0	4		3	1	0	2	
30	РП Нова Загора	5	1	0	4		3	1	0	2	
31	РП Елхово	5	1	0	4		3	1	0	2	

- Прокуратури с числен състав от 6 до 10 прокурори;

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<i>Апелативен район София</i>											
1	РП Сандански	7	1	1	5		4	1	1	2	
2	РП Петрич	10	1	1	8		9	1	1	7	

3	РП Гоце Делчев	8	1	0	6	1	6	1	0	4	1
4	РП Разлог	7	1	1	5		6	1	1	4	
5	РП Бяла Слатина	6	1	0	5		5	1	0	4	
6	РП Мездра	7	1	1	5		7	1	1	5	
7	РП Лом	8	1	0	7		6	1	0	5	
8	РП Елин Пелин	6	1	0	4	1	4	0	0	3	1
9	РП Ботевград	8	1	1	4	2	7	1	1	4	1
10	РП Сливница	7	1	0	5	1	5	1	0	4	0

Апелативен район Пловдив

11	РП Асеновград	6	1	1	4		5	1	1	3	
12	РП Карлово	7	1	0	6		6	1	0	5	
13	РП Свиленград	8	1	0	6	1	7	1	0	5	1
14	РП Димитровград	6	1	0	5		6	1	0	5	
15	РП Кърджали	7	1	1	3	2	6	1	1	3	1
16	РП Смолян	6	1	1	4		5	1	1	3	

Апелативен район Велико Търново

17	РП Горна Оряховица	9	1	0	8		8	1	0	7	
18	РП Габрово	8	1	1	6		8	1	1	6	
19	РП Ловеч	9	1	1	6	1	9	1	1	6	1

Апелативен район Варна

20	РП Разград	7	1	1	5		7	1	1	5	
21	РП Търговище	6	1	1	3	1	5	1	1	3	0
22	РП Силистра	8	1	1	5	1	7	1	1	5	0

Апелативен район Бургас

23	РП Несебър	7	1	0	6		4	1	0	3	
----	------------	---	---	---	---	--	---	---	---	---	--

- Прокуратури с числен състав от 11 до 15 прокурори;

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<i>Апелативен район София</i>											
1	РП Видин	11	1	1	7	2	9	1	1	6	1
2	РП Враца	13	1	2	7	3	12	1	2	7	2
3	РП Кюстендил	14	1	2	11		13	1	2	10	
4	РП Дупница	13	1	1	11		12	1	0	11	
5	РП Монтана	13	1	1	10	1	12	1	1	10	0

6	РП Перник	13	1	1	9	2	10	1	1	7	1
<i>Апелативен район Пловдив</i>											
7	РП Пазарджик	14	1	1	11	1	13	1	1	11	0
8	РП Казанлък	12	1	2	8	1	10	0	2	7	1
9	РП Хасково	11	1	1	7	2	8	1	1	6	0
<i>Апелативен район Велико Търново</i>											
10	РП Велико Търново	12	1	1	8	2	11	1	1	8	1
<i>Апелативен район Варна</i>											
11	РП Добрич	11	1	1	7	2	8	1	1	5	1
12	РП Шумен	13	1	1	9	2	12	1	1	9	1
<i>Апелативен район Бургас</i>											
13	РП Ямбол	14	1	1	10	2	12	0	1	10	1

- Прокуратури с числен състав от 16 до 20 прокурори;

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<i>Апелативен район София</i>											
1	РП Благоевград	17	1	1	14	1	14	1	1	12	0
<i>Апелативен район Бургас</i>											
2	РП Сливен	16	1	1	13	1	14	1	1	12	0

- Прокуратури с числен състав над 20 прокурори;

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<i>Апелативен район София</i>											
1	Софийска районна прокуратура	214	1	6	183	24	187	1	6	164	16
<i>Апелативен район Пловдив</i>											
2	РП Пловдив	53	1	3	46	3	43	1	3	37	2
3	РП Стара Загора	24	1	1	21	1	22	0	1	21	0
<i>Апелативен район Велико Търново</i>											
4	РП Плевен	28	1	3	21	3	27	1	3	21	2
5	РП Русе	24	1	1	20	2	22	1	1	19	1
<i>Апелативен район Варна</i>											
6	РП Варна	53	1	3	44	5	49	1	3	41	4
<i>Апелативен район Бургас</i>											
7	РП Бургас	45	1	3	37	4	41	1	3	34	3

Съотношението между ръководни и прокурорски длъжности за районните прокуратури към 01.01.2015 г. е следното:

- 76 от прокуратурите са със съотношение под 4 магистрати на един магистрат с ръководни функции.

- 25 от прокуратурите са със съотношение над 4 и до 7 магистрати на един магистрат с ръководни функции.

- 12 от прокуратурите са със съотношение 7 и повече магистрати на един магистрат с ръководни функции.

Прокуратури със съотношение под 4 магистрати на един магистрат с ръководни функции

№	ПРОКУРАТУРА	Магистрати с ръководни функции	Прокурори и млади прокурори	Брой магистрати на един магистрат с ръководни функции
1	2	3	4	5
Апелативен район София				
1	РП Сандански	2	5	2,5
2	РП Разлог	2	5	2,5
3	РП Кула	1	1	1
4	РП Белоградчик	1	1	1
5	РП Враца	3	10	3,3
6	РП Оряхово	1	2	2
7	РП Козлодуй	1	3	3
8	РП Мездра	2	5	2,5
9	РП Кюстендил	3	11	3,7
10	РП Берковица	1	3	3
11	РП Радомир	2	3	1,5
12	РП Брезник	1	1	1
13	РП Трън	1	1	1
14	РП Самоков	1	4	4
15	РП Ихтиман	2	3	1,5
16	РП Ботевград	2	6	3
17	РП Етрополе	1	1	1
18	РП Пирдоп	1	3	3
19	РП Своге	1	3	3
Апелативен район Пловдив				
20	РП Асеновград	2	4	2
21	РП Първомай	1	1	1
22	РП Панагюрище	1	2	2
23	РП Пещера	1	2	2
24	РП Казанлък	3	9	3

25	РП Раднево	1	3	3
26	РП Гълъбово	1	1	1
27	РП Чирпан	1	3	3
28	РП Ивайловград	1	1	1
29	РП Кърджали	2	5	2,5
30	РП Момчилград	1	3	3
31	РП Крумовград	1	2	2
32	РП Ардино	1	1	1
33	РП Смолян	2	4	2
34	РП Девин	1	1	1
35	РП Мадан	1	1	1
36	РП Златоград	1	1	1
37	РП Чепеларе	1	1	1
Апелативен район Велико Търново				
38	РП Свищов	2	3	1,5
39	РП Павликени	1	3	3
40	РП Елена	1	2	2
41	РП Кнежа	1	2	2
42	РП Никопол	1	2	2
43	РП Левски	1	2	2
44	РП Червен бряг	1	3	3
45	РП Габрово	2	6	3
46	РП Севлиево	2	3	1,5
47	РП Дряново	1	1	1
48	РП Трявна	1	1	1
49	РП Бяла	1	3	3
50	РП Ловеч	2	7	3,5
51	РП Троян	2	3	1,5
52	РП Тетевен	2	3	1,5
53	РП Луковит	1	2	2
Апелативен район Варна				
54	РП Девня	1	3	3
55	РП Провадия	1	3	3
56	РП Балчик	1	3	3
57	РП Тервел	1	1	1
58	РП Генерал Тошево	1	1	1
59	РП Каварна	1	2	2
60	РП Велики Преслав	1	3	3
61	РП Разград	2	5	2,5
62	РП Исперих	2	2	1
63	РП Кубрат	2	1	0,5
64	РП Търговище	2	4	2
65	РП Попово	1	2	2
66	РП Омуртаг	1	3	3
67	РП Силистра	2	6	3
68	РП Тутракан	1	2	2
69	РП Дулово	1	1	1
Апелативен район Бургас				
70	РП Айтос	1	3	3
71	РП Малко Търново	1	1	1
72	РП Поморие	1	2	2
73	РП Средец	1	2	2

74	РП Царево	1	2	2
75	РП Котел	1	2	2
76	РП Тополовград	1	1	1

Прокуратури със съотношение 7 и повече магистрати на един с ръководни функции

№	ПРОКУРАТУРА	Магистрати с ръководни функции	Прокурори и младши прокурори	Брой магистрати на един магистрат с ръководни функции
1	2	3	4	5
Апелативен район София				
1	РП Благоевград	2	15	7,5
2	РП Гоце Делчев	1	7	7
3	РП Лом	1	7	7
4	Софийска районна прокуратура	7	207	29,6
Апелативен район Пловдив				
5	РП Пловдив	4	49	12,3
6	РП Стара Загора	2	22	11
7	РП Свиленград	1	7	7
Апелативен район Велико Търново				
8	РП Горна Оряховица	1	8	8
9	РП Русе	2	22	11
Апелативен район Варна				
10	РП Варна	4	49	12,3
Апелативен район Бургас				
11	РП Бургас	4	41	10,25
12	РП Сливен	2	14	7

Идентични са данните за броя на административните ръководители в районните прокуратури **към 08.10.2015 г.**, като в 70 прокуратури има само административен ръководител, в 33 прокуратури има по един заместник на административния ръководител и 10 са прокуратурите с двама и повече заместници на административния ръководител.¹⁵

Както вече бе посочено в раздел V от настоящия доклад, критериите, които са относими при преценката за броя и местоположението на районните прокуратури са:

- разпределение на населението и криминална активност;
- географски разстояния и достъпност на обществения транспорт;
- съществуването и (дигитална) достъпност на услуги за подпомагане и/или инфраструктура;
- натовареност с достатъчен брой случаи, за да се позволи ефективно използване на прокуратурите;
- оптимален брой прокурори, както и администрация, за да се гарантира кадрова обезпеченост в случай на отсъствие, както и да се даде възможност за специализация, която е необходима във всяка прокуратура
- ефективно управление
- други фактори

Използването на всеки от критериите съдейства в различна степен за постигане на целите на промяната в териториалната структура на районните прокуратури, с различна относителна тежест. Изследването на съотношението между отделните критерии дава като резултат представа за оптималната численост на прокурорите в районните прокуратури и за района им на действие.

Съотношение на факторите натовареност, население и криминогенна обстановка спрямо броя на прокурорите

Относителните към броя на прокурорите показатели са криминогенна обстановка / брой регистрирани престъпления/, натовареност и население.

Данните за натовареността, независимо от регламентацията за определянето ѝ, имат тежест, но само през призмата и на останалите показатели.

¹⁵ Конкретни данни за административните ръководители и броя на заместниците им в районните прокуратури се съдържат в Таблица Щатна численост в районните прокуратури към 08.10.2015 г. – Приложение 1

Числеността на магистратите в прокуратурата, с оглед спецификата на функционалните задължения на Прокуратурата на РБ, е необходимо да съответства от една страна на броя на населението, както и на оценката на криминогенната обстановка. Необходимо е да се отчита и престъпната активност в определени населени райони в различни сезони на годината – напр. в курортните райони през летните и зимните месеци; в обезлюдените селища; видовете престъпления и спецификата на извършването им по принцип и за определени райони - напр. в района на т.нар. гранични прокуратури – чл.279, чл.280, чл.159а-в НК и др. Характерните видове престъпления за даден район са от значение и за постигане на ефективност, специализация и необходимото ниво на взаимодействие с другите държавни органи.

По данни на МВР за 2014 г.¹⁶ при съществуващото организационно – териториално деление на районни прокуратури, **броят на регистрираните престъпления, отнесени към един прокурорски щат**, варира от 23 (при РП – Крумовград) до 284 (за РП – Несебър).¹⁷ Същият показател, разгледан на ниво „административна област“, променя съществено диапазона, при което стойностите се изменят от 50 (за област Смолян) до 146 (за област Варна). Следва да се отбележи, че освен Смолян и Кърджали, показателите за всички останали области са над 70, като в диапазона от 74 до 100 са 17 от общо 28 области.¹⁸

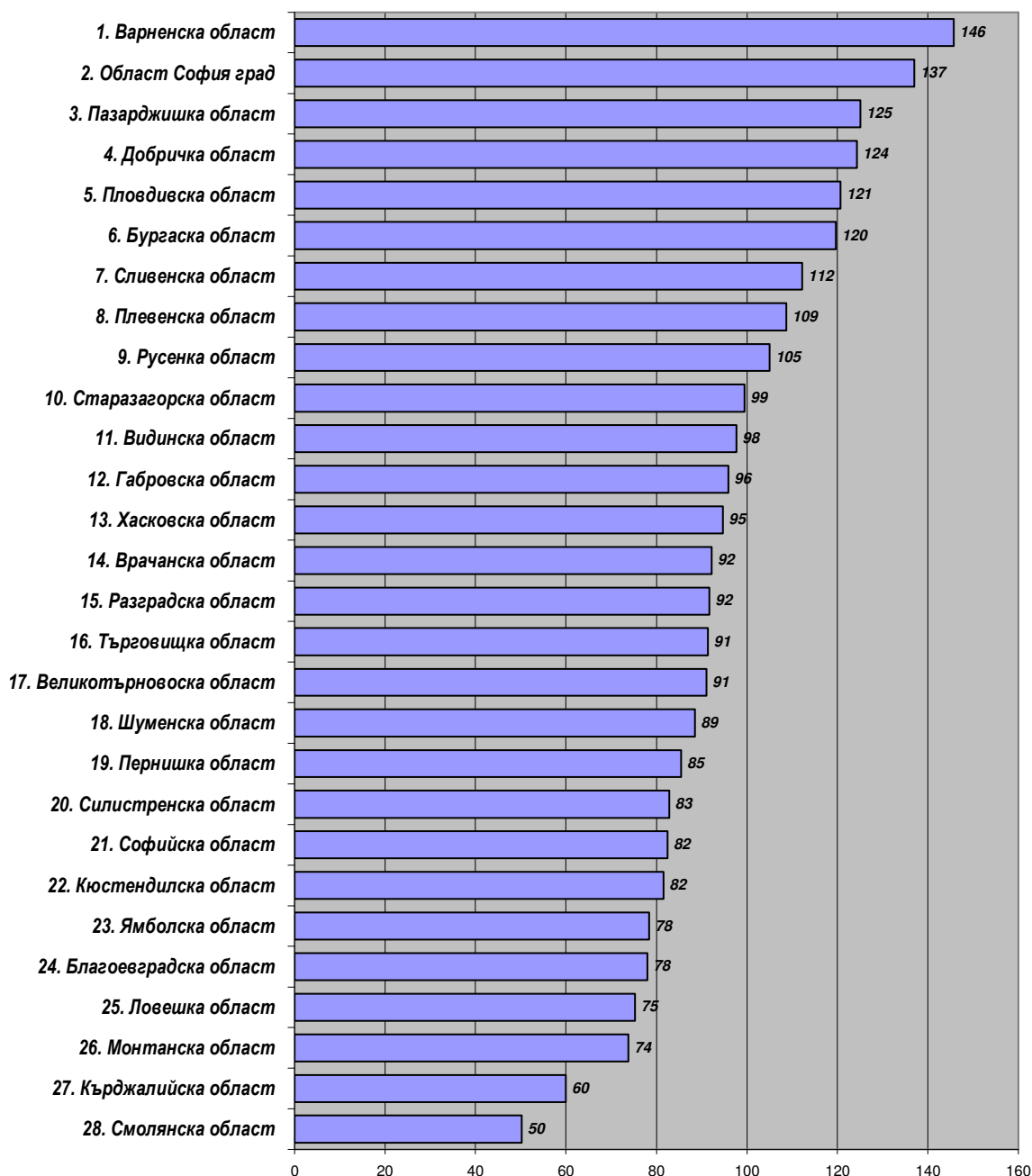
В следващата диаграма е онагледено съотношението брой престъпления средно на 1 прокурор от РП на ниво „административна област“ за 2014г.

¹⁶ Данните за регистрираните престъпления за периода 2012-2014г. по Областни дирекции на МВР и по Районни управление на полицията са предоставени от МВР.

¹⁷ Таблица с данни за население, регистрирана престъпност, брой прокурори, новообразувани преписки, внесени актове в съда, предадени на съд лица, осъдени лица по районни прокуратури за 2014 г. – Приложение 3

¹⁸ Таблица с данни за регистрирани престъпления по области и по районни прокуратури за 2014 г. – Приложение 4

Брой престъпления в областта средно на 1 прокурор от РП

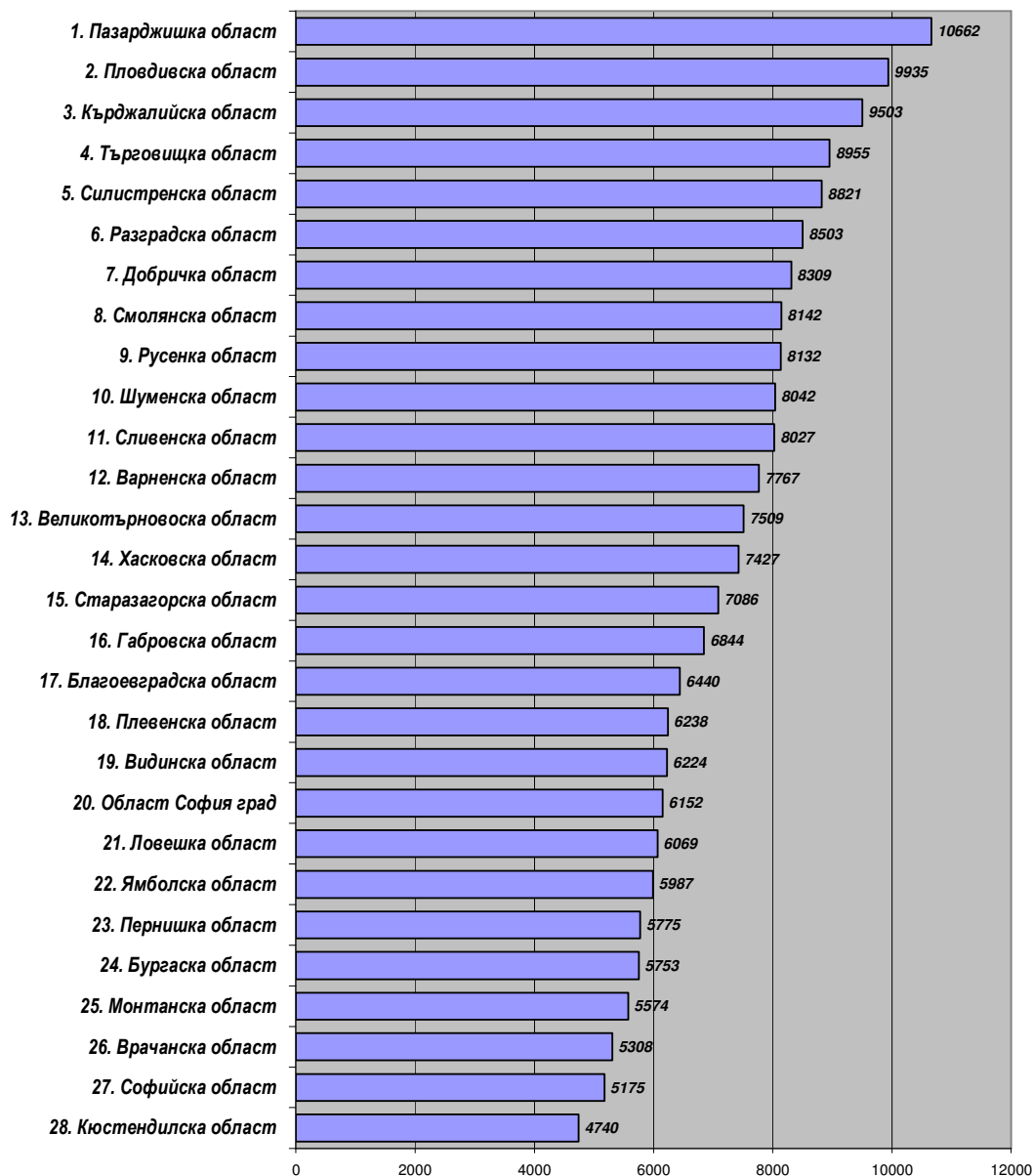


Подобни процеси се наблюдават и при **броя на населението, отнесено към 1 прокурорски щат**¹⁹. В съществуващата организационна структура на районните прокуратури този показател отново варира в огромни граници от около 1670 (за РП Малко Търново) до около 19 000 лица за РП Дулово. Същият показател, разгледан на ниво „област“ при сегашното разпределение на прокурорските щатове, варира от 4740 (за област Кюстендил) до 10 662 (за област Пазарджик).

¹⁹ Данните за броя на населението са от НСИ

Следва да се отбележи, че в 19 от всички 28 области съотношението „брой на население спрямо 1 прокурорски щат в РП” е от 6000 до 9000 лица.

Население средно на 1 прокурор от РП по области



Идентични са изводите при анализ на данните от Прокуратурата на РБ по възприетите за целите на настоящия доклад 4 показатели за прокурорска дейност, а именно брой новообразувани преписки, брой внесени в съда прокурорски актове, брой предадени на съд лица и брой осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт всички отнесени към 1 прокурорски щат в РП.

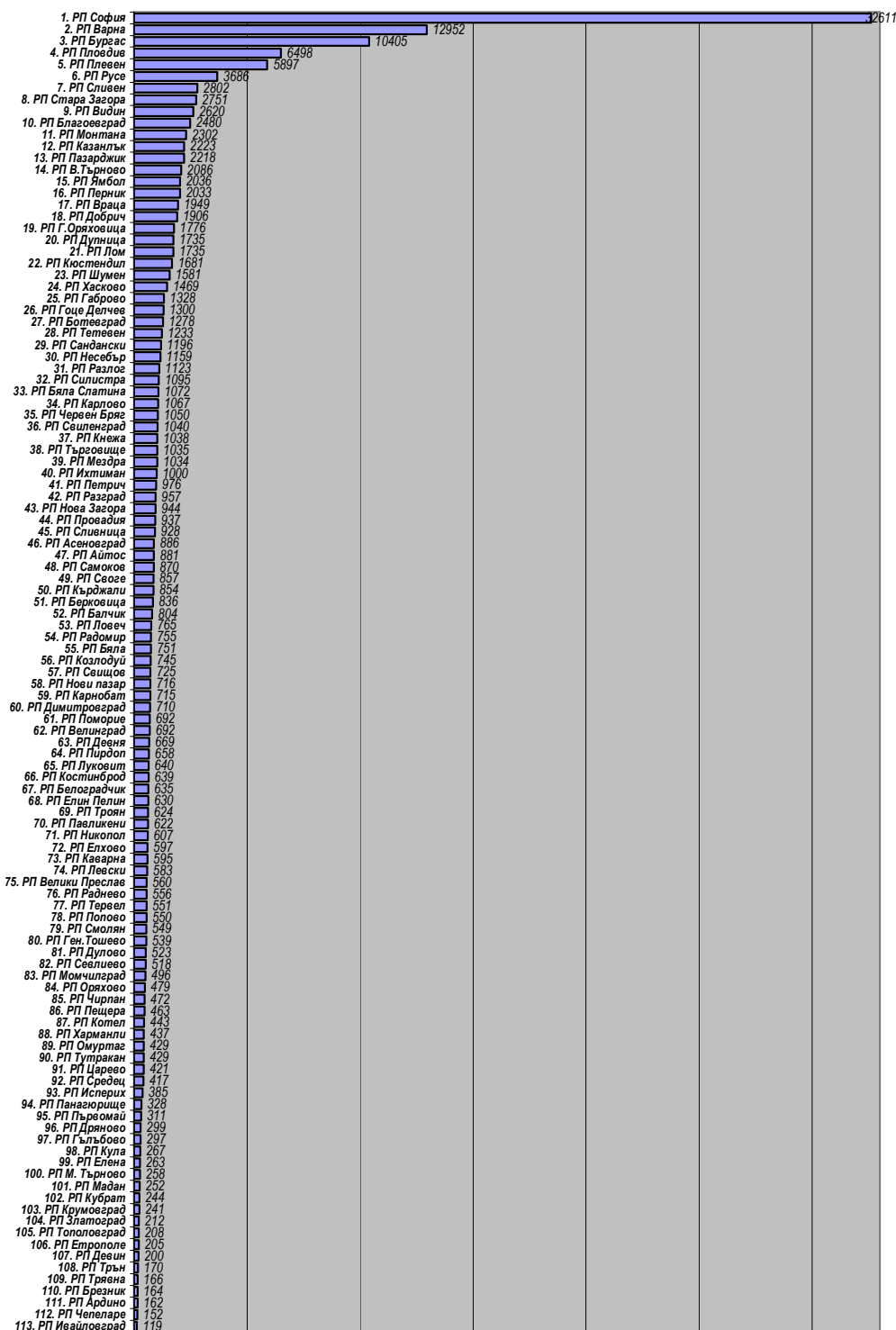
В съществуващата организационна структура на районните прокуратури за 2014 година:

- показателят **новообразувани преписки** спрямо 1 прокурорски щат в РП, варира в огромни граници от 74 (за РП Кубрат и РП Трявна, 75 за РП Брезник, 81

за РП Трън) до 354 (за РП Кнежа). Същият показател, разгледан на ниво „област“ при сегашното разпределение на прокурорските щатове, се движи от 117 (за област Благоевград) до 273 (за област Варна).

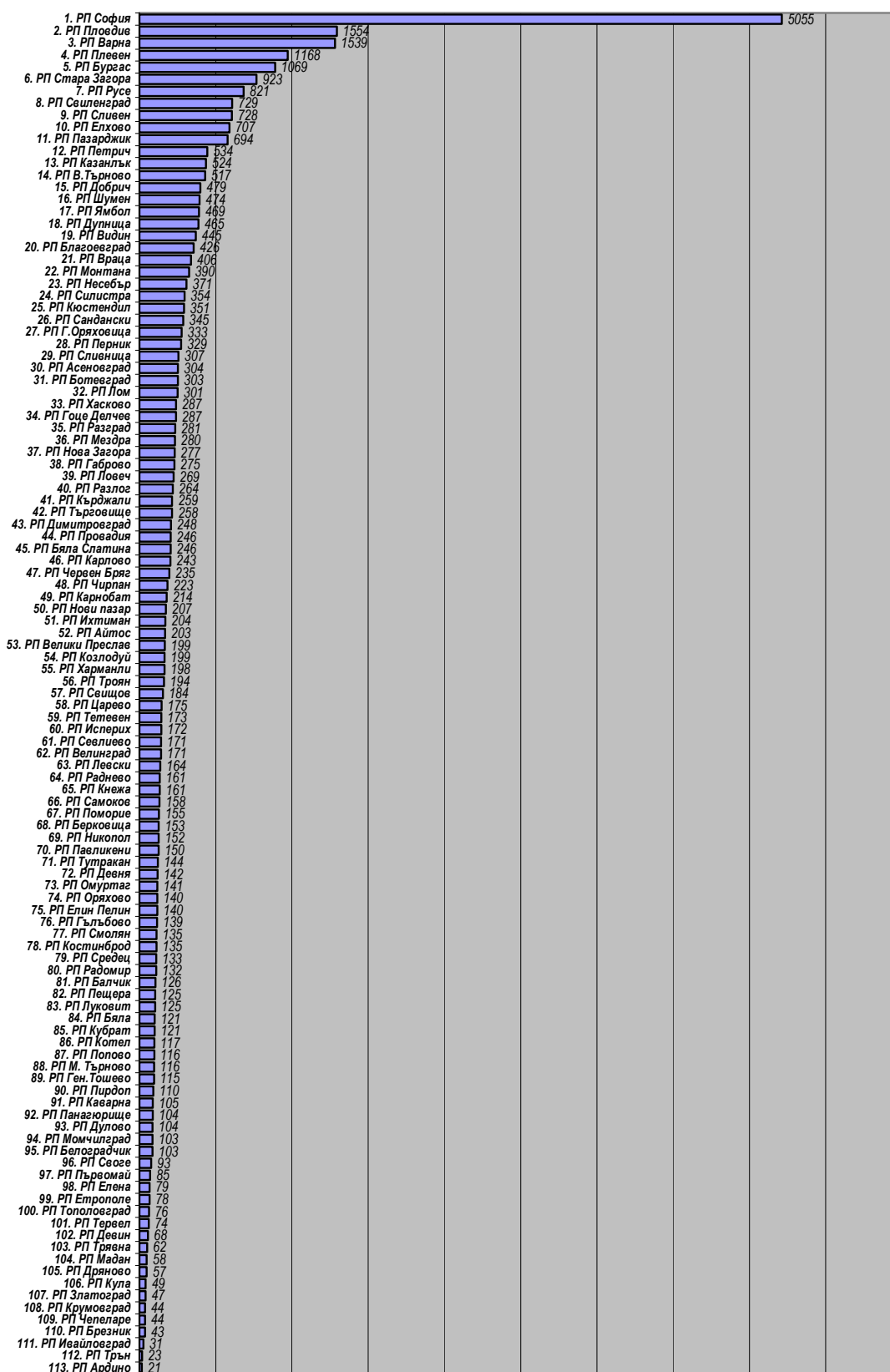
Разликите в стойностите по този показател на ниво районни прокуратури за периода 2012-2014г. са посочени в следващата диаграма.

Среден брой новообразувани преписки годишно от РП за периода 2012-2014 г.



- показателят **брой внесени в съда прокурорски актове** спрямо 1 прокурорски щат в РП, варира в граници от 7 (за РП Ардино, 11 за РП Трън) до 195 (за РП Елхово). Същият показател, разгледан на ниво „област” при сегашното разпределение на прокурорските щатове, се движи от 18 (за област Смолян) до 48 (за област Пазарджик), видно от диаграмата среден брой внесени актове в съда годишно от районните прокуратури за периода 2012-2014 г.

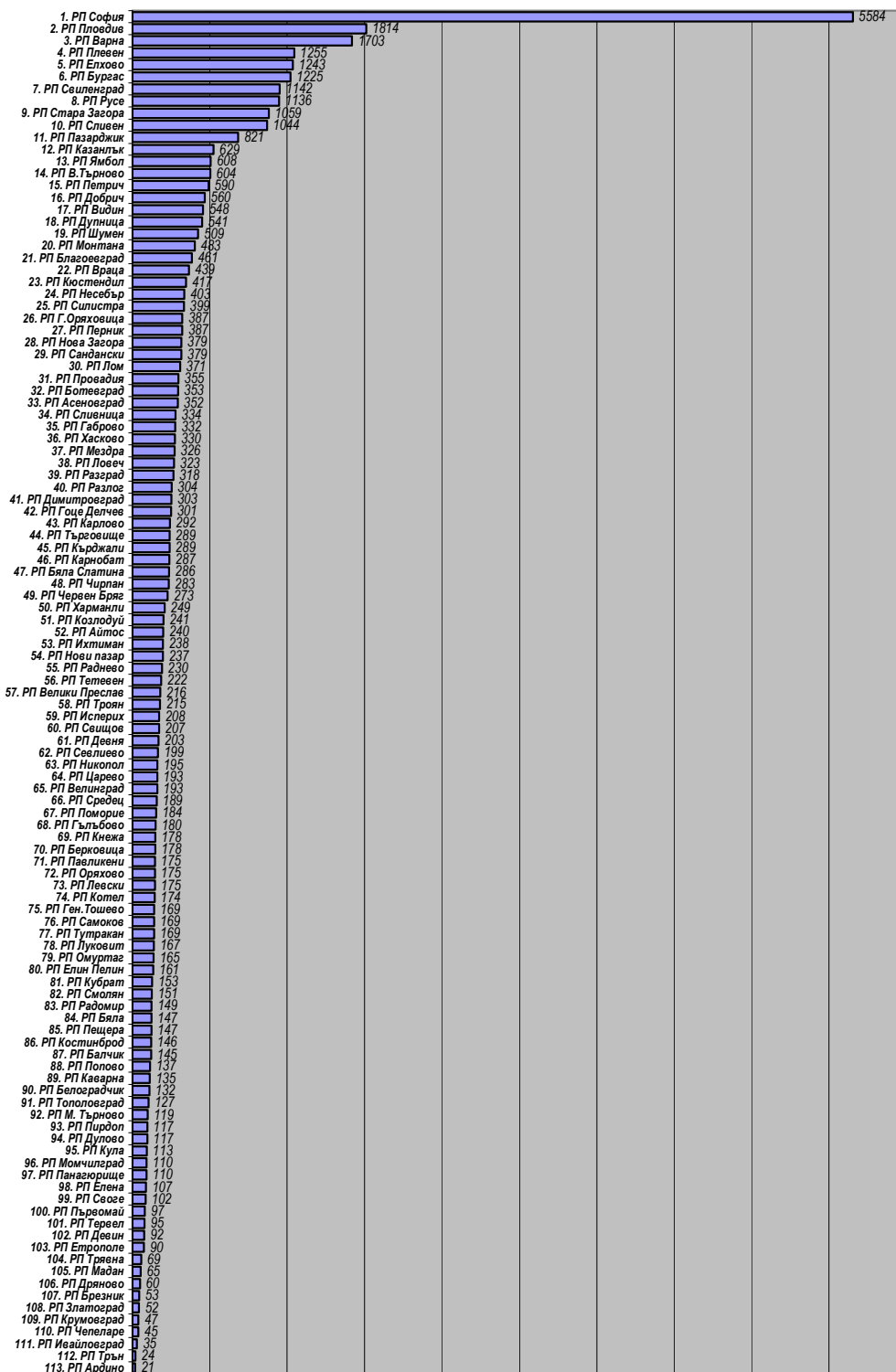
Среден брой внесени актове в съда годишно от РП за периода 2012-2014 г.



• показателят **брой предадени на съда лица спрямо 1 прокурорски щат** в РП, варира в граници от 7 (за РП Ардино) до 386 (за РП Елхово, 124 за РП

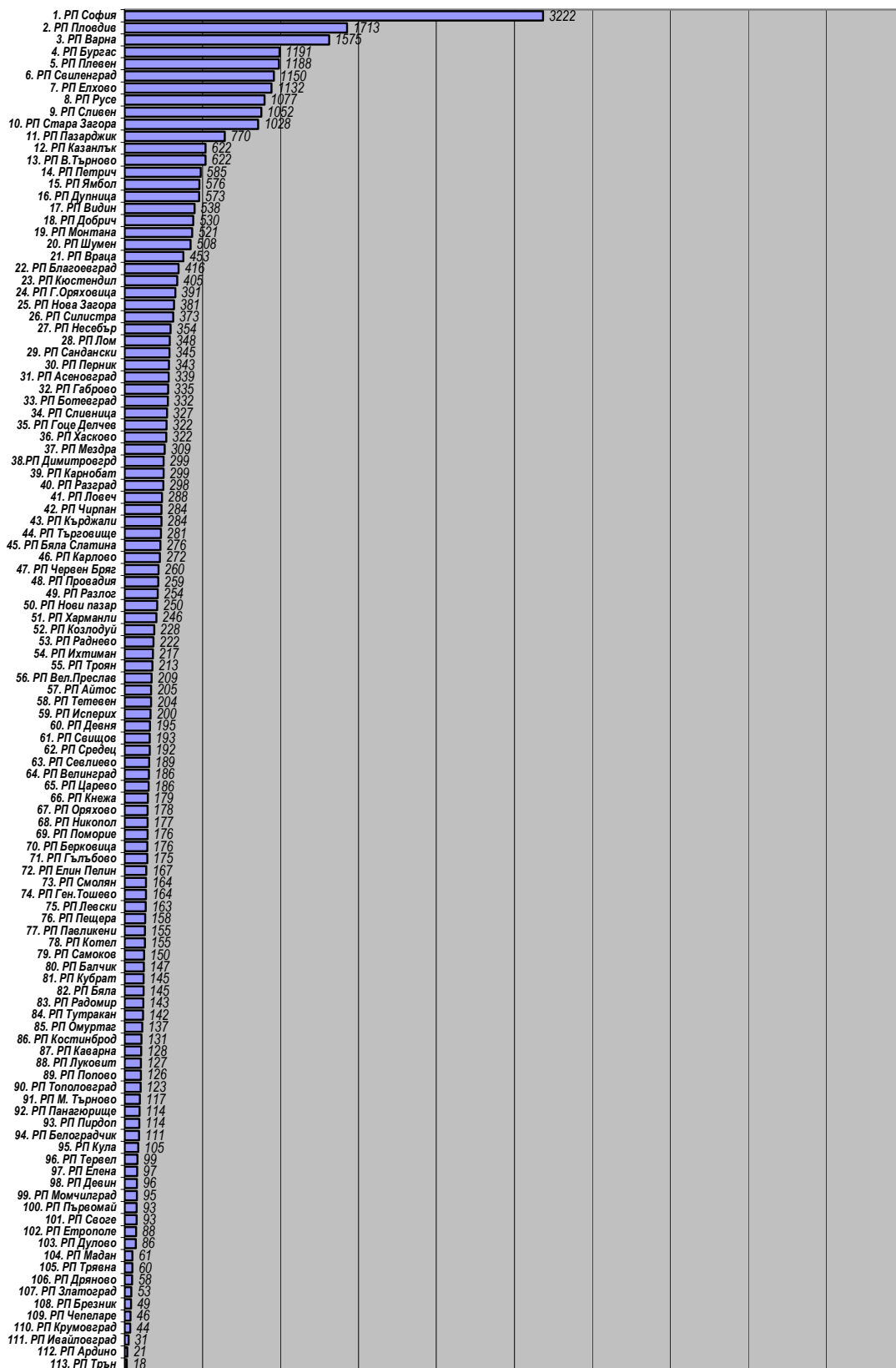
Свиленград). Същият показател, разгледан на ниво „област” при сегашното разпределение на прокурорските шатове, се движи от 20 (за област Смолян) до 60 (за област Видин). Разликите в показателите среден брой предадени на съд лица годишно от районните прокуратури за периода 2012-2014г. са посочени в диаграмата.

Среден брой предадени на съд лица годишно от РП за периода 2012-2014 г.



- показателят **брой осъдени и санкционирани лица с влязъл в сила съдебен акт** спрямо 1 прокурорски щат в РП, е в границите от 8 (за РП Ардино, 11 за РП Трън) до 441 (за РП Елхово, 123 за РП Свиленград). Същият показател, разгледан на ниво „област” при сегашното разпределение на прокурорските щатове, се движи от 15 (за СРП) до 64 (за област Сливен). Диаграмата дава представа за нивата на показателя осъдени лица годишно по районни прокуратури за периода 2012-2014 г.

Среден брой осъдени/санкц. лица с влязъл в сила съдебен акт годишно по РП за периода 2012-2014 г.

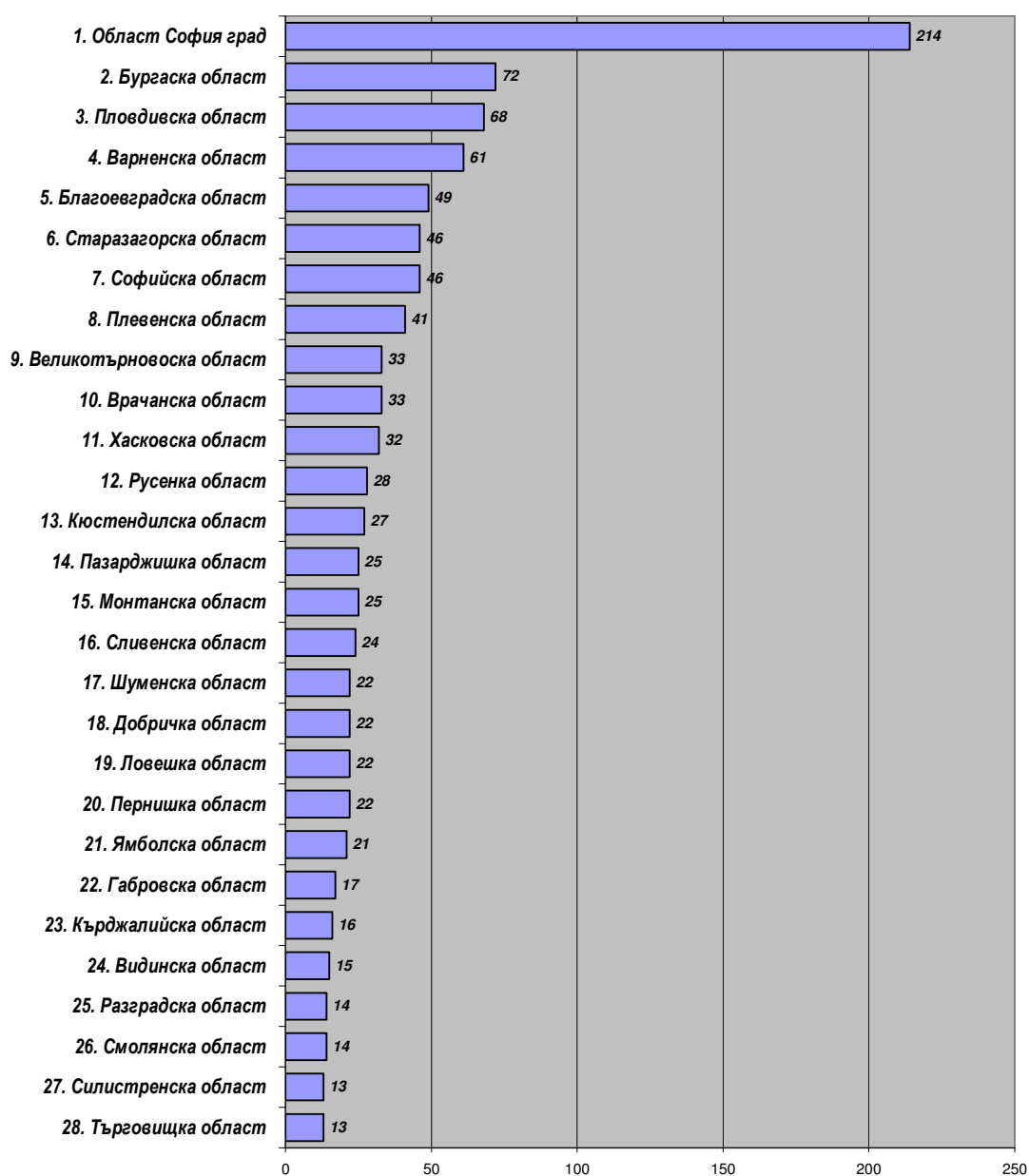


Щатното разпределение на прокурорите в районните прокуратури към момента не сочи на конкретна пропорционалност по отношение на факторите

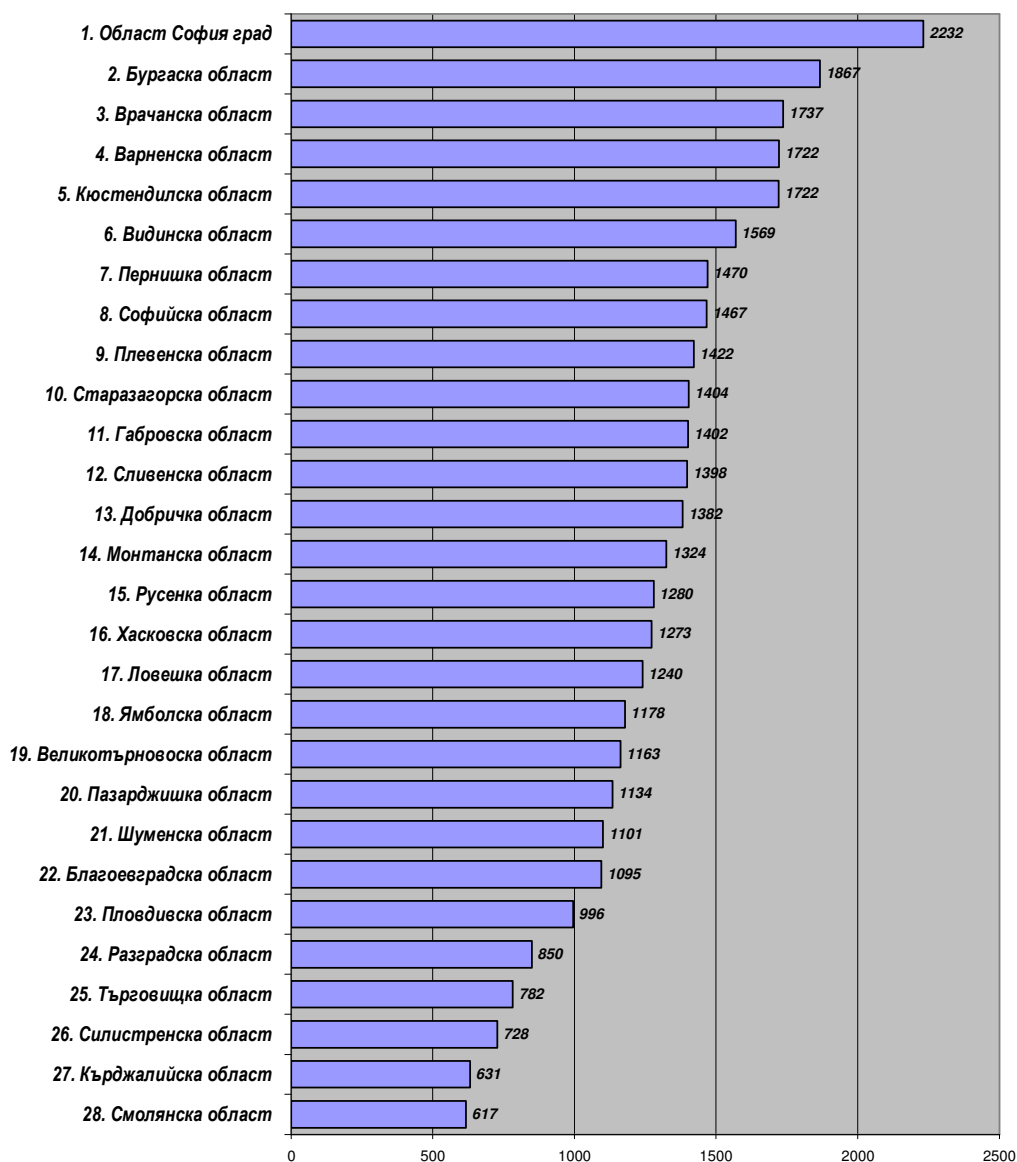
население, криминогенна обстановка, характеристики на района (напр. граничен или курортен).

Разгледани на областно ниво, данните сочат за равномерно до известна степен разпределение на прокурорите в районните прокуратури, обобщено по области (само за някои области), включително спрямо среден брой престъпления на население и на магистрат. Поради това се очаква управлението на прокурорската дейност на концентрирано районно ниво да създаде реални механизми за гъвкави и бързи решения и да разреши проблемите с неравномерното натоварване.

Общ брой прокурори от РП по области



Регистрирани престъпления през 2014 година на 100 хил.души по области



VII. Отноsimи (и специфични) критерии за промени в териториалната структура на районните прокуратури като самостоятелно обособена административно - организационна единица.

Дефинирането на тези критерии следва да се съобрази и със следните цели и очаквани резултати, като:

- ✓ Повишаване качеството на правораздаването
- ✓ Постигане на стандарти за административно управление на организационните единици;
- ✓ Оптимизиране на бюджетното планиране, финансиране и на осъществяваните бюджетните политики
- ✓ Преодоляване на проблемите с различната натовареност на прокурорите;

- ✓ Съществено намаление на ръководна администрация /съдебни администратори, административни секретари, главни счетоводители/ и на обща администрация /шофьори, домакини, системни администратори/;
- ✓ съществено намаляване на извършваните административно – организационни задачи;
- ✓ намаляване на конкурсите за избор на административни ръководители;
- ✓ преодоляване на проблема с липса на участници в конкурси за административни ръководители в малките организационни единици;
- ✓ преодоляване на проблемите с командироването на магистрати към малките организационни единици;
- ✓ преодоляване на пречките за специализация в малките органи;
- ✓ намаляване на корупционните рискове и риска от възникване конфликт на интереси;

Тези цели и резултати могат да бъдат постигнати посредством изграждането на система от концентрирани районни прокуратури с разширена териториална компетентност. При нея прокурорската дейност ще се администрира от седалището на съответната концентрирана районна прокуратура, но в населените места, в които организационно-административните единици са били закрити, ще остане възможността за функционирането на отделения на районната прокуратура или прокурорски офиси (изнесени работни места). По този начин съответният административен ръководител може по-гъвкаво да решава кадрови въпроси в случаите, в които поради промяна в определящите показатели – население, криминогенна обстановка или натовареност, се установи необходимост от повече или по-малко прокурори в отделението/ офис на прокуратурата и от преместването им.

Необходимостта от функционирането на такъв офис следва да се преценява във всеки случай, когато съществува районен съд и няма административно – организационна единица районна прокуратура. От друга страна не може да се обоснове наличието на районна прокуратура като административно – организационна единица, в населено място, където няма съответен районен съд, предвид ограниченията на териториалната компетентност.

Оптимална численост на прокурорите в районните прокуратури

Както вече бе посочено в предходния раздел от доклада към 01.01.2015г. 1/3 от съществуващите районни прокуратури или 37 районни прокуратури са с числен състав до 3-ма прокурори, почти толкова – 31 са и районните прокуратури с числен състав 4 и 5-има прокурори. Отново 1/3 или 36 са районните прокуратури с числен състав над 5 до 15 прокурори, като само 2 районни прокуратури са с числен състав от 16 до 20 прокурори (Благоевград и Сливен) и 7 районни прокуратури са с

числен състав над 20 прокурори (СРП, Пловдив, Стара Загора, Плевен, Русе, Варна и Бургас).

С оглед на тази актуална статистика брой до 5 и под 5 прокурори в районна прокуратура трудно обосновава наличието на административно-ръководен персонал, както за магистратите, така и за съдебните служители, не съдейства за постигане на стандарт за административно управление, пречка е за специализация, увеличава корупционните рискове и свързаните с възникване на конфликт на интереси, води до затруднения при отсъствие на магистрати, до трудности при избор на административен ръководител и при необходимост от заместване или командироване.

Предвид изброените проблеми, числеността на прокурорите в районните прокуратури е критерий с много голямо значение при преценката за промяна в териториалната структура на районните прокуратури.

Географско разстояние и достъпност на транспорта

Критерият географско разстояние и достъпност до обществения транспорт не следва да се ползва с относително голяма тежест при определяне на седалищата на районните прокуратури. По отношение на прокуратурата и нейната структура този критерий не стои по начина, по който се проявява спрямо отделните съдилища.

Концентрацията на конкретни районни прокуратури не би засегнало правото на гражданите и юридическите лица на достъп до съд/правосъдие, независимо от спецификите на съответната териториална област, нейната вътрешна инфраструктура и икономически особености. Така е, защото и практиката на ЕСПЧ по приложението на чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС (относно правото на достъп до съд), и Конституцията на РБ (чл.56) разглеждат това право като възможност на всяко юридическо или физическо лице, чийто права (блага) са били засегнати, да поискат от съд да се произнесе относно защитата на накърненото право и като задължение на държавите, ратифицирали Конвенцията, да осигурят законови механизми за фактическото процесуално проявление на достъпа до съд.

Прокуратурата не е решаващ фактор в този механизъм и доводите за това са няколко:

Европейският съд по правата на човека разглежда понятието „съд” като независим и безпристрастен орган, различен от страните по делото, и българската прокуратура, макар и орган на съдебната власт, не попада в тази категория, защото не извършва правораздавателна дейност („Асенов и др. срещу България” – Решение от 28.10.1998 г. и „Злинсат ООД срещу България” – Решение от 15.06.2006 г.);

Нито една прокурорска териториална единица не може да се разглежда като гарант за достъп на гражданите и юридическите лица до съд – напротив, българското законодателство съдържа достатъчно гаранции за защитата на лицата,

чийто достъп до съд е бил ограничен именно от прокурорската институция (напр. чл. 243, ал.3, чл. 368 и сл. НПК и т.н.);

Преустановяване на съществуването на конкретни районни прокуратури като самостоятелни организационни единици няма да засегне това основно право, защото проявлението му зависи от това дали спрямо населението в конкретен географски район е осигурена възможност за достъп до съответния районен съд, независимо дали той съществува в същото или в друго населено място.

Проблемът с достъпността до обществен транспорт и географската отдалеченост следва да се разглежда като въпрос, пряко свързан с **достъпа до прокурорските органи** (понятие, което е различно от „достъпа до съд“), към които гражданите, юридическите лица и учрежденията имат право да се обръщат.

Тежестта на този критерий, отнесена към посочените цели не е толкова висока за районните прокуратури, в сравнение със значението, което той има по отношение на правораздаването, което се осъществява от районните съдилища. Това се дължи на спецификата в дейността на прокуратурата, и в частност на районните прокуратури. Основната дейност на прокуратурата е ситуирана в наказателно-правната сфера, като само в предвидените в закона случаи участва в граждански и административни дела. Поради това, основен акцент се поставя именно върху наказателно-правните функции.

В съответствие с тях, израз на горепосочената специфика е на първо място принципът, че прокуратурата може да **се самосезира** - възможност и правомощие, с което съдът не разполага. В този смисъл, всеки път, когато съответните прокурорски органи установят признаци на състав на престъпление или друг вид правонарушение, те притежават правомощието самостоятелно да започнат извършване на проверка или разследване и без нарочно сезиране от страна на лицата, което да предполага личното им явяване пред тях (чл. 145 ЗСВ, чл. 208, т.4 НПК).

На следващо място в случаите на сезиране на прокуратурата от трети лица, последните няма нужда да се явяват лично пред съответните прокурорски органи, за да се започне проверка или разследване, а е достатъчно наличието на обикновена пощенска услуга или интернет достъп с излагане на твърденията за определено правонарушение или престъпление и посочване на данните на жалбоподателя (доколкото анонимните сигнали съгласно чл. 209, ал.1 от НПК не са законен повод за започване на разследване). С подадените сигнали по поща – електронна или обикновена, е без значение къде териториално се намира моментното седалище на съответната прокуратура и по никакъв начин не би се попречило на правилното прилагане на закона. С това се поставя началото на същинската прокурорска дейност по ръководство и надзор над наблюдаваните преписки и досъдебни производства, като вида на способите за проверка и разследване, които ще се предприемат са изцяло в компетенциите на съответния наблюдаващ прокурор, проверяващ орган или водещ разследването орган.

За развитието на проверката или досъдебното производство не е необходимо явяването на граждани пред съответните прокурори, тъй като пред тях не се развива нарочно производство. В ЗСВ и в НПК, а и в практиката, по скоро като

изключение, а не като правило са предвидени правомощия на прокурора сам да извършва разследване по случая (което може да включва лично явяване на лица – свидетели, вещи лица и др. пред него), респективно лично да извършва проверки и да призовава граждани или упълномощени представители на юридически лица.

Следващата специфика се извежда от ролята на прокуратурата като междинно звено за сезиране на съда, където се поставя началото на същинската фаза на наказателния процес и се разгръща неговата състезателност. Именно там – пред съда се налага явяването на страните, респ. другите лица, притежаващи процесуално качество (свидетели, вещи лица).

Извън разгледаната накратко специфика на прокурорската дейност, обосноваваща по - ниска относителна тежест на критерия географско разстояние и достъпност до транспорт при определяне на териториалното прерайониране на районните прокуратури и относимостта му към целите на доклада, следва да се изведе още една, обща причина за ниската тежест на критерия „Географско разстояние и достъпност на транспорта”.

Разгледано в светлината на понятието за достъп до правосъдие (в аспекта и на по- широкото понятие за правораздаването), изчерпването на значението на този критерий се свежда до наличието на районни прокуратури, без значение къде се намира конкретното им седалище, които да извършат проверка по наведените от сигнализиращите лица данни, т.е. до това да има орган, който да се произнесе по казуса.

В унисон с тези разсъждения достъпът до компетентен прокурорски орган, като цел на настоящия доклад, не следва да се приема буквално като достъп, зависещ от географските разстояния между отделните районни прокуратури или достъп до съответния транспорт – обществен, личен на гражданите, за да стигнат до съответната сграда на прокуратурата, а следва да се тълкува в смисъла, който се влага за него в международните актове. Сам по себе си достъпът до обществен или личен транспорт, за да се стигне до съответната прокуратура, също е разтегливо и относително понятие и зависи от редица други фактори и променливи, включително и от социално- икономическата възможност (платежоспособността) на лицата да заплатят за такъв. Поради това този критерий не е с голяма тежест при определяне на териториалното структура на прокуратурите.

По-малкото значение на този критерий за постигане целите на настоящия доклад се извлича и при направено сравнение със следващите инстанционни нива от структурата на прокуратурата, респ. съда. Например, ако първоинстанционна прокуратура за разглеждане на определен казус се явява не районна, а окръжна прокуратура, чието седалище отговарят на административно- териториално деление по области, може да се постави въпроса, означава ли това липса на достъп до прокурор за лицата, чиито казуси се решават от тези прокуратури. Идентична е ситуацията и при обжалване на актове пред висшестоящите инстанции- апелативни прокуратури (5 за страната с обща компетентност) и ВКП (една за страната). В тази връзка като втори пример може да се посочи районирането на административните съдилища, както и реформата по отношение на закриването на военно – окръжни прокуратури и разкриването на военно-следствени участъци.

В заключение критерият „географски разстояния и достъпност до обществен транспорт” няма значителна тежест спрямо целите, които са водещи

при определянето на бъдещото териториално реформиране на районните прокуратури и не се отразява значително върху спецификата на дейността на прокуратурата.

Натовареност с достатъчен брой случаи, за да се позволи ефективно използване на прокуратурите

Натовареността и ефективността на районните прокуратури, като вътрешен критерий за териториална промяна, доколкото се опира на статистическите данни за натовареност, с които разполага Прокуратурата на РБ, е критерий, който с изключително голяма тежест за качеството на правораздаването (прокурорската дейност), в т.ч. постигането на стандарти за ефективно управление. Този критерий безспорно влияе и върху оптимизирането на разходите.

Понастоящем се наблюдава неравномерна натовареност на отделните районни прокуратури, която води до влошаване качеството на тяхната дейност (включващо решаването на делата ефективно, в разумен срок и т.н.).

По отношение на начина на отчитане на натовареността на прокуратурите, следва да се отбележи, че от 01.01.2015 г. в прокуратурата действат Правила за измерване натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател, приети с Решение на ВСС от 11.12.2014 г. по Протокол № 60 т.39.

Тези нови Правила отчитат натовареността, както на отделните прокуратури, така и на работещите в тях прокурори по един по-обективен начин. Съобразно тях, към настоящия момент е отчетен само един кратък статистически период – първото шестмесечие на 2015 г., което не позволява пълноценното използване на този подход за оценката на натовареността на районните прокуратури, но това може да се извърши след по-малко от три месеца, когато ще завърши периода на едногодишното им действие.

С оглед обстоятелството, че предходната система на отчитане на прокурорската дейност допускаше в много случаи изкривяване на отчетаните резултати, поради посочване на некоректна информация, свързана с показатели, които незначително се отразяват на натовареността, от всички статистически данни, отчетани през периода от 01.01.2012 г. до 31.12.2014 г., за нуждите на настоящия доклад, се коментират само данните, които според изготвилите го екип, в най-голяма степен дават обективна преценка за натовареността на районните прокуратури.

Поради това, при оценката на натовареността на отделните прокуратури не се дискутира показателят „прокурорски актове и участия в съдебни заседания“, а се анализират показателите по най-съществените за ефективността на прокурорската работа дейности:

- новообразувани преписки
- брой внесени в съд актове
- брой предадени на съд лица
- брой осъдени (санкционирани) лица с влезли в сила присъди.

Броят на осъдените лица е най-важният показател за качеството на работа на прокурорската дейност, тъй като осъждането всъщност е една от основните и крайни цели, която преследва наказателното производство и неизменно отчита най

– високата ефективност на дейността. Разбира се, освен тези най-крайни актове и резултати, не може да не се отчете и изключително високият обем на друга прокурорска дейност, свързана с решаването на преписки и дела, но поради изведения по-горе извод за максимално реална съпоставимост именно между тези показатели, ще бъде направен кратък анализ само по отношение на тях.

При съпоставка на данните от таблиците за **заети длъжности** в районните прокуратури в т.ч. за административни ръководители, заместник на административния ръководител, прокурори и младши прокурори, изчислени съответно към 01.01.2013г.²⁰, 01.01.2014г.²¹ и 01.01.2015г.²², с данните по основни показатели на районните прокуратури, включващи общия брой прокурорски актове, внесени в съда, общия брой лица по внесените в съда прокурорски актове и осъдени и санкционирани лица с влезли в сила осъдителни присъди за периода 2012 – 2014г. вкл., прави впечатление следното:

Към 01.01.2013г. районните прокуратури с общ брой реално работили магистрати (заети длъжности) до „2-ма“ са 24, с „3-ма“ реално работещи прокурори са 18 РП. Също толкова -18 РП, са с „4-ма“ и „с 5-има“ реално работещи прокурори.

Към 01.01.2014г. районните прокуратури с реално работили общ брой магистрати (заети длъжности) „до 2-ма“ са 23, с реално работили общ брой магистрати - 3 са общо 20 РП, с реално работили 4 магистрати са 15 РП и с реално работили 5 магистрати са 18 РП.

Към 01.01.2015г. районните прокуратури с реално работили общ брой магистрати (заети длъжности) „до 2-ма“ са 30, с „3-ма“ реално работещи магистрати са 22 РП, с реално работили 4 магистрати са 14 РП и с реално работили 5 магистрати - са 10 районни прокуратури.

Конкретните данни за реално работили прокурори в районните прокуратури за 3-годишен период от време и разпределението им по апелативни райони са видни от следните таблици:

Общ брой реално работили магистрати (заети длъжности по РП)	Към 01.01.2013г. - брой районни прокуратури	Към 01.01.2014г. – брой районни прокуратури	Към 01.01.2015г. – брой районни прокуратури
до 2 прокурори	24	23	30
3 прокурори	18	20	22
4 прокурори	18	15	14
5 прокурори	18	18	10

²⁰ Таблица Щатна численост и заети длъжности в Районните прокуратури към 01.01.2013г.-Приложение 5

²¹ Таблица Щатна численост и заети длъжности в Районните прокуратури към 01.01.2014г.-Приложение 6

²² Таблица Щатна численост и заети длъжности в Районните прокуратури към 01.01.2015г.-Приложение 7

	Към 01.01.2013г.				Към 01.01.2014г.				Към 01.01.2015г.			
	До 2 прокурори	3 прокурори	4 прокурори	5 прокурори	До 2 прокурори	3 прокурори	4 прокурори	5 прокурори	До 2 прокурори	3 прокурори	4 прокурори	5 прокурори
София	5	1	5	8	5	1	5	7	5	4	5	4
Велико Търново	2	7	1	4	2	6	1	5	5	4	2	3
Варна	5	3	4	3	4	4	5	2	5	6	3	1
Пловдив	9	4	3	3	9	4	2	3	11	2	3	2
Бургас	3	3	5	0	3	5	2	1	4	6	1	0

За сравнение с горепосочените 3 основни показателя (без този за новообразувани преписки) за целия период 2012-2014г., Районна прокуратура Ардино например, която е с щат в този период с двама реално работещи магистрати, от които един е административен ръководител, има общ брой прокурорски актове, внесени в съда за 2012г. – 25, предадени на съд лица за същата година – 25 и осъдени (санкционирани) лица с влезли в сила съдебни актове– 23. Същата прокуратура за 2013г. е с общ брой прокурорски актове, внесени в съда – 23, лица, предадени на съд - 23 и осъдени - 24. За 2014г. общ брой прокурорски актове, внесени в съда – 14, лица на съд – 14, а осъдени лица – 15.

За съпоставка Районна прокуратура Балчик, с приблизително еднакъв на РП Ардино брой реално работили магистрати за 2012-трима, за 2013г. – трима, а за 2014г. – двама, има общ брой прокурорски актове , внесени в съда за 2012 г – 134, лица на съд – 154, осъдени лица – 154; за 2013г. – 124 прокурорски актове, внесени в съда, лица на съд- 153, и осъдени лица – 156; за 2014г. – 120 прокурорски акта в съда, лица, предадени на съд – 128 и осъдени – 132. Налага се изводът, че при прокуратури с приблизително еднакъв брой реално работещи прокурори, са налице драстични разлики в натовареността – между 6 и 8 пъти.

Данни за натовареността на някои районни прокуратури с нисък брой реално работили магистрати са посочени в таблицата:

Прокуратура	Общ брой реално работили магистрати към 01.01.2013г	Общ брой реално работили магистрати към 01.01.2014	Общ брой реално работили магистрати към 01.01.2015г.	2012			2013			2014		
				Общ брой прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове	Осъдени и санкционирани лица, с влезли в сила осъдителни присъди	Общ брой прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове	Осъдени и санкционирани лица, с влезли в сила осъдителни присъди	Общ брой прокурорски актове, внесени в съда	Общ брой лица по внесените в съда прокурорски актове	Осъдени и санкционирани лица, с влезли в сила осъдителни присъди
РП – Ардино	2	2	2	25	25	23	23	23	24	14	14	15
РП – Балчик	3	3	2	134	154	154	124	153	156	120	128	132
РП - Белоградчик	2	2	2	105	138	110	128	166	141	75	91	83
РП – Брезник	2	2	2	45	65	48	38	46	48	47	48	52
РП – Трявна	2	2	2	68	84	72	56	58	56	62	66	52
РП – Средец	1	1	2	140	192	207	139	174	159	120	202	211
РП – Тервел	2	2	2	62	87	108	98	121	112	63	76	78
РП – Трън	1	1	1	24	26	14	23	24	16	21	21	24
РП – Берковица	4	4	4	167	188	192	162	189	205	131	157	130
РП – Чирпан	4	4	4	266	347	363	230	295	271	172	208	218
РП – Бяла	4	4	3	141	171	170	123	153	141	100	117	124
РП – Исперих	5	4	4	146	196	165	215	251	236	155	176	200
РП – Карнобат	4	4	3	229	310	342	212	276	287	201	275	268
РП – Елхово	4	4	3	302	423	311	845	1373	879	974	1932	2207
РП – Бяла Слатина	5	5	5	237	282	291	241	276	285	259	300	253
РП – Радомир	5	5	5	154	175	166	142	150	148	100	121	116
РП – Асеновград	5	5	5	297	346	342	308	359	307	306	351	369
РП – Тетевен	5	5	5	169	219	180	181	254	254	168	193	178
РП–Търговище	5	5	5	240	271	256	266	293	297	269	303	289
РП – Несебър	4	5	4	395	432	398	402	427	379	316	351	285

Данните в таблицата са показателни, че няма равномерна натовареност при равен или приблизително един и същ брой реално работили прокурори.

Същата неравномерна натовареност между районни прокуратури с приблизително еднакъв брой реално работещи магистрати се наблюдават и по показателя новообразувани преписки. Данните са изложени в следната таблица:

Прокуратура	Общ брой реално работили магистрати към 01.01.2013г	Общ брой реално работили магистрати към 01.01.2014	Общ брой реално работили магистрати към 01.01.2015г.	2012	2013	2014
				Новообразувани преписки	Новообразувани преписки	Новообразувани преписки
РП – Ардино	2	2	2	152	144	190
РП – Балчик	3	3	2	1066	725	622
РП – Белоградчик	2	2	2	556	748	601
РП – Брезник	2	2	2	144	199	150
РП – Трявна	2	2	2	160	190	147
РП – Средец	1	1	2	354	403	494
РП – Тервел	2	2	2	520	602	532
РП – Трън	1	1	1	147	200	162
РП – Берковица	4	4	4	681	998	829
РП – Чирпан	4	4	4	388	528	500
РП – Бяла	4	4	3	648	788	816
РП – Исперих	5	4	4	324	418	413
РП – Карнобат	4	4	3	720	723	703
РП – Елхово	4	4	3	438	591	763
РП – Бяла Слатина	5	5	5	1507	787	922
РП – Радомир	5	5	5	843	771	652
РП – Асеновград	5	5	5	832	1010	815
РП – Тетевен	5	5	5	1276	1168	1256
РП–Търговище	5	5	5	1071	1102	931
РП – Несебър	4	5	4	779	1131	1568

Данните в таблицата са показателни, че няма равномерна натовареност при равен или приблизително един и същ брой реално работили прокурори. Поради това, критерият за натовареност следва се отчита с **по-скоро голяма тежест** при териториалната реорганизация на районните прокуратури. Като допълнителен критерий по отношение на водещият критерий натовареност, следва да се отчитат и спецификите на съответния район, причина за по-високата реална натовареност на прокуратурата.

Правила за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател.

При вземане на решението за промени на териториалната структура на районните прокуратури следва да се отчетат резултатите и от изготвената Обобщена информация за 6-месечието на 2015г.²³, за образуването, движението и приключването на преписките и делата в Прокуратурата на РБ, изготвен на база въведените Правила за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на всеки прокурор и следовател, приети с решение на ВСС от 11.12.2014г. по Протокол 60, т. 39. С въвеждането им в действие от 01.01.2015 г., се дава възможност за широк и детайлен поглед върху реално извършената дейност от всеки прокурор по определените в правилата показатели и реалната натовареност на съответната районна прокуратура на база на броими актове и действия. Тази система за измерване на натовареността позволява достатъчно обективни изводи, тъй като данните са изведени изцяло от Унифицираната информационна система на ПРБ и са реално изброими и проверими, вкл. и с проверка на отчетените актове чрез прикачените им файлове.

Ефективно управление

Малката численост на реално работещите прокурори в районните прокуратури, съотнесена към натовареността им, е пряко свързана с въвеждане на стандарти за ефективно управление, а оттам и оптимизация на разходите, като основни цели на промяната в териториалната структура на районните прокуратури.

Към 01.01.2015г. има 103 щата за административни ръководители и техните заместници в районните прокуратури извън областните центрове (изключени са 27 районни прокуратури, чиито седалища се намират в същия град, който се явява и

²³ Обобщена информация за образуването, движението и приключването на преписките и делата в Прокуратурата на Република България за I шестмесечие на 2015г., получена от Главния прокурор на Република България, ведно с Приложение 1.1. към нея - Приложение 8

областен център). Щатове за прокурори и младши прокурори в тези районни прокуратури са общо 272. Съотношението между административен ръководители и ръководени прокурори е 2,6. Тази ниска стойност красноречиво сочи, че не е възможно да се обоснове ефективно управление на двама или трима прокурори от един административен ръководител.

Освен като основна цел, ефективното управление може да бъде изведено и като специфичен критерий за постигане качество на правораздаването.

На първо място, при наличие на изключително нисък брой на ръководените прокурори от един ръководител, обективно трудно приложим е **принципът на случайно разпределение на делата**. Към 01.01.2015г., Районните прокуратури с численост на реално заетите в тях длъжности „до 2 – ма” са 30, от които 4 са с по един реално работещ магистрат, при щатна численост за тези четири прокуратури – 2-ма или трима магистрати. Такива са: РП – Трън, РП – Чепеларе, РП – Никопол; РП – Дулово. Това означава, че на практика този единствен прокурор, явяващ се и административен ръководител, разпределя всички преписки и дела на себе си и няма кого друг да ръководи.

На следващо място в тези районни прокуратури няма как да се осъществи необходимата **специализация на магистратите** за подобряване качеството на тяхната дейност. Дори и при възможности за такава специализация, резонно възникват затруднения, свързани с отсъствия на съответния магистрат, вследствие отпуск по болест, при заместване по други причини, при избор административен ръководител, както при решаване на други организационни въпроси.

Критерият ефективно управление е пряко свързан и с въпроса за наличието на обща и специализирана администрация към структури с малък щат на магистрати, като необходимостта от такава води до неоправдано използване на бюджетни ресурси.

Ето защо съществуването на районни прокуратури с реално работещи в тях изключително нисък брой магистрати (между един, трима и до пет), е с пагубен ефект върху идеята за ефективно управление на ресурсите, и има за възможна последица понижаване качеството на правораздаване (вследствие невъзможност за специализация на магистратите, за адекватно решаване на преписките и делата в разумен срок, поради наличието на моментно висока натовареност) и невъзможност за оптимизиране на разходите.

Разширяването на тези прокуратури не следва да бъде самоцелно и обосновано само с нисък брой магистрати, а да се преценява с оглед на останалите критерии, като се дължи сметка и на спецификата на района и други фактори, които сами по себе си могат да играят изключително важно значение за съществуването на прокуратурите - граничен район, курортни центрове и др.

В заключение, критерият за ефективно управление трябва да се прилага много внимателно и да не се абсолютизира, като се държи сметка и за останалите критерии.

Индекс за социално-икономическото развитие на съдебните райони;

Съществуване на дигитална достъпност и интернет достъп на гражданите;

Значението на тези два критерия по отношение на промените в структурата на районни прокуратури е важно, като доколкото те са обосновани във вече приетия от ВСС Доклад за значението на районните съдилища в структурата на съдебната система. Критерии за промяна на съдебната карта на районните съдилища няма да бъдат предмет на повторен анализ и обсъждане и в настоящия раздел.

По отношение на последният от тях следва да се посочи, че независимо от възможната констатация за широк диапазон на покритие и ползване на информационните технологии в ПРБ от всички прокуратури, трудно все още може да се говори за фактическо упражняване от гражданите и юридическите лица на процесуални права в електронна форма, при липсата на изрични регламенти в процесуалните закони или в отделен закон за електронно правосъдие

Други фактори

Към наличието на други фактори, които налагат запазването на седалището на районна прокуратура в определено населено място и анализирайки данните за натовареност на районните прокуратури, безспорно следва да посочат граничните райони, както и курортните селища, вкл. и при съществуването на т.нар. сезонна престъпност. При анализ на данните за натовареността, очевидно изключително високата натовареност на някой от районните прокуратури през последните 2 години (за сравнение – РП Елхово брой осъдени лица за 2012 – 311, за 2013 – 879, за 2014г. – 2207 лица), се дължи на временната картина от миграционен приток през страната, като се отчита изключително високия дял на осъждания за престъпления по чл. 279-280 НК. Тези други фактори, които с оглед специфичната дейност на прокуратурата влияят върху натовареността на отделните прокуратури, и водят до нейното временно увеличаване също следва да се имат предвид при бъдещото реформиране на картата на районните прокуратури с тежест само за конкретните прокуратури.

Изводи

Анализираните данни в настоящия доклад по отношение на районните прокуратури – натовареност, кадрова обезпеченост, криминална активност / брой регистрирани престъпления, категорично обосновават необходимостта от промени в териториалната структура на районните прокуратури.

Процесът на реформа на съдебната карта, в това число промяната на териториалната структура на районните прокуратури, макар не в толкова кратък период от време, неизбежно ще доведе и до оптимизация на разходите. Данни за тази оптимизация не могат да бъдат изнесени в настоящия доклад, поради необходимост от по- всеобхватен експертен анализ.

Конкретните предложения за промяна на териториалната структура на районните прокуратури, по инициатива на ВСС, задължително следва да бъдат обсъдени с прокурори, с членовете на Асоциацията на прокурорите в България, представители на другите юридически професии и местните власти.

В заключение, при осъществяване на структурните промени, следва да се отчита и необходимостта от синхронизирането им с действащото законодателство (при необходимост и след анализ и преценка за изменения в други закони и съответствието им с конституцията и международните актове), и от период за адаптация на кадрите, подготвяне и разпределение на материално-техническата база.

Осъществяването на реформата в картата на съдилищата и прокуратурите в разумни срокове, съчетано с поддържането на професионализма и високият морал в професията на магистрата, както и устойчивото взаимодействие с другите държавни органи и организации, вкл. по линия на международно-правната помощ, ще доведе до по-качествено и бързо правораздаване, оптимално използване и по-добра мобилност на човешките ресурси в съдебната система.