

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ НАУКИ“

СВЕТЛА ИВАНОВА ЯНУКЛОВА

ПРОКУРОРЪТ В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС

АВТОРЕФЕРАТ

на

дисертационен труд за присъждане

на образователна и научна степен „доктор“,

Професионално направление: 3. 6. **Право**

(Административно право и административен процес)

Научно жури:

Проф. д-р Дончо Хрусанов, Проф. д-р Борис Велчев, Проф. д-р Дарина
Зиновиева, Доц. д-р Райна Николова, Доц. д-р Екатерина Салкова

Резервни членове: Проф. д-р Цветан Сивков, Проф. д-р Иван Стоянов

София, 2014 г.

Дисертационният труд е обсъден и предложен за публична защита на заседание на Катедра „Административноправни науки“ при ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“ на 10. 09. 2014 г.

Материалите по защитата са на разположение в Библиотеката на ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, Ректорат.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на темата.....	4
2. Обект и предмет на изследването.....	5
3. Цел и задачи на изследването.....	5
4. Методи на изследване.....	6
5. Практическо значение на изследването.....	6
6. Обем и структура на изследването.....	7

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод.....	8
Глава първа. Устройство и функции на българската прокуратура.....	8
Глава втора. Прокуратурата и изпълнителната власт.....	12
Глава трета. Участие на прокурора в административния процес.....	14
Заключение.....	20

III. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В

ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	25
---------------------------------	-----------

IV. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ

ТРУД.....	26
------------------	-----------

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на темата

Съгласно Конституцията на Република България прокуратурата е част от съдебната власт, на която е възложено да следи за спазване на законността в определени от законодателя направления. Това е конкретизация на правозащитната функция, възложена на съдебната власт. Прокуратурата допринася за осъществяването на тази функция, за което са й предоставени различни по своя характер правомощия, посочени в чл. 127 от Конституцията. Те определят компетентност на прокуратурата в различни области. Една от функциите, които прокуратурата осъществява – надзорната функция по отношение на изпълнителната власт, не е достатъчно изследвана в правната теория. Няма единно становище относно нейната правна същност и правомощията за осъществяването ѝ, предвидени в Закона за съдебната власт. Същевременно през 2006 г. бе приет Административнопроцесуалният кодекс, който урежда участието на прокурора в административния процес. То се разглежда като израз на тази функция на прокуратурата. В нормативната уредба относно участието на прокурора в административния процес се откриват празноти или противоречия. Появи се неправилна или противоречива съдебна практика, което доведе до постановяването на тълкувателни решения на общото събрание на колегиите на Върховния административен съд. Всичко това провокира нашия научен интерес да изследваме участието на прокурора в административния процес. За цялостното изследване на този въпрос в дисертационния труд е направен анализ на конституционните функции на прокуратурата и дефиниране на правната им същност, след което се разглежда участието на прокурора в административния процес и

теоретичните и практическите проблеми, които то поставя.

2. Обект и предмет на изследването

Дисертационният труд представлява цялостно монографично изследване. **Обект** на научния анализ е административният процес като съвкупност от правни норми, неговата структура и производствата, които се включват в него.

Предмет на изследването е участието на прокурора в административния процес, като за изясняването му са анализирани законовите разпоредби, уреждащи структурата на прокуратурата, принципите на организацията и дейността ѝ, както и функциите, компетентността и правомощията, които тя упражнява, формите на участие на прокурора в административния процес, процесуалното му положение, интереса, който защитава и процесуалните средства, с които разполага.

3. Цел и задачи на изследването

Дисертационният труд има за **цел** да изследва правната същност на прокурорските функции, като се поставя акцент върху участието на прокурора в административния процес, ролята и правомощията му в отделните административни производства.

Така поставената цел се постига чрез следните **задачи**:

-анализиране на устройството на прокуратурата като част от съдебната власт;

-проследяване на историческото развитие на прокуратурата;

-изясняване на съдържанието на функциите, компетентността и правомощията на прокуратурата;

-определяне на правната същност на функциите на прокуратурата, предвидени в Конституцията на Република България;

-изследване и анализиране на прокурорския надзор върху изпълнителната власт;

- изследване на участието на прокурора в административния процес, като се очертаят дискуссионните въпроси и проблемите, които се появяват;

-предлагане на тълкувания и решения за тяхното преодоляване;

-даване на предложения за промяна и усъвършенстване на законодателството.

4. Методология на изследването

За постигане на научната цел и поставените задачи в дисертационният труд са използвани общо научните методи на познание: наблюдение, описание, сравнение, метод на научния анализ и синтез, индуктивният и дедуктивният метод.

Използван е и методът на историческия анализ, който позволява да се проследи развитието на функциите на прокуратурата и да се изясни тяхната правна същност.

5. Практическо значение

Дисертационният труд представлява опит за подробно и пълно научно изследване на участието на прокурора в административния процес. Ползите за практиката могат да се обобщат

така:

-изследват се функциите, компетентността и правомощията на прокуратурата съгласно Конституцията на Република България;

-предлага се класификация на видовете прокурорски надзор, който е израз на надзорна функция, упражнявана от прокуратурата по отношение на изпълнителната власт;

-очертават се тенденциите в развитието на функциите на прокурорската институция;

-анализират се множество съдебни решения на Върховния административен съд и на административните съдилища;

-изследват се и се посочват недостатъците в нормативната уредба на участието на прокурора в административния процес и се предлагат възможни решения за тяхното преодоляване;

-направени са предложения *de lege ferenda* за промяна на действащата нормативна уредба.

6. Обем и структура на изследването

Дисертационният труд е в обем от 209 страници. Към него е приложена справка за използваната литература, съдържаща 109 заглавия, от които 100 – на кирилица и 9 – на латиница. Всички заглавия са цитирани в дисертационния труд. Направени са 298 бележки под линия.

Дисертационният труд се състои от увод, три глави и заключение. Всяка от главите е разделена на параграфи, означени с арабски цифри. Изградената структура отговаря на поставените в изследването основни задачи.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В **увода** се обосновава актуалността на темата, посочва се предметът на изследване и задачите, които авторът си поставя. Очертани са въпросите, чиито отговор се търси в дисертационния труд, а именно: каква е правната същност на конституционната функция на прокуратурата и правомощията, чрез които тя се реализира. Отговорът на тези въпроси предполага разглеждането на участието на прокурора в административния процес и проблемите, които възникват при него. Разглежданата тема има значителна обществена значимост предвид това, че прокурорът защитава държавния и обществения интерес.

В **увода** е изяснен предметният обхват на отделните глави на дисертационния труд, както и критериите, по които е разгледано участието на прокурора в административния процес.

Глава първа

Устройство и функции на българската прокуратура

В глава първа от дисертационния труд се разглеждат устройството и функциите на българската прокуратура. В параграф първи от тази глава са представени структурата и принципите на организацията и дейността на прокуратурата. Тя е разгледана като обособена система от органи в рамките на съдебната власт. Съгласно Конституцията на Република България структурата на прокуратурата трябва да е в съответствие със структурата на съдилищата. Прокуратурата е единна и централизирана структура, начело на която стои главен прокурор, който е едноличен орган и има самостоятелни функции. Прокурорите също са еднолични органи, които от името на прокуратурата осъществяват функцията за защита на

законността. В дисертацията е отделено специално внимание на онези звена от прокуратурата, на които са възложени правомощия в областта на административното правораздаване – главният прокурор, неговият заместник при ВАП и прокурорите от административните отдели към окръжните прокуратури. В параграф първи се стига до заключението, че не е спазено конституционното изискване за съответствие между структурата на съда и на прокуратурата, тъй като не са изградени самостоятелни административни прокуратури като съответни на административните съдилища, а само административни отдели в рамките на окръжните прокуратури. В тази връзка авторът препоръчва *de lege ferenda* законодателна промяна в Закона за съдебната власт, с която да се създадат административни прокуратури, за да се постигне пълно съответствие между структурата на съда и прокуратурата.

Изследвани са и принципите на организацията и дейността на прокуратурата. Въвеждането на специфични принципи, отнасящи се само до прокуратурата, я превръщат в относително самостоятелна съставка на единната магистратура. Разгледани са принципът на централизма, принципът на единството на дейността и принципът на единоначалието. Съгласно принципа на централизма всеки прокурор е подчинен на по-горестоящия по ранг прокурор, а всички заедно — на главния прокурор. Изграждането на прокуратурата като единна и централизирана структура позволява да се проявят принципите на единството на дейността и единоначалието. Всички прокурори в рамките на своята компетентност действат като представители на прокуратурата, всички техни актове се издават от името на прокуратурата. Това определя и взаимната заменяемост на прокурорите в тяхната дейност. Единоначалието се изразява в отговорност за действията на подчинените прокурори, спрямо

които горестоящият прокурор осъществява надзор и методическо ръководство.

Структурата на прокуратурата и основните принципи в дейността ѝ са свързани с функциите, които Конституцията предоставя на това звено от съдебната система. Прокуратурата е система от специализирани органи, които упражняват част от правозащитната функция, възложена на съдебната власт. Тази структура е изградена, за да създаде необходимите условия и предпоставки за осъществяване на специфичните функции, предвидени за прокуратурата.

В параграф втори от глава първа е направен исторически преглед на устройството и функциите на прокуратурата. Проследено е възникването на прокуратурата във Франция през XIV век като орган, грижещ се за фискалните интереси на краля, и постепенното му превръщане в орган на наказателно преследване. Разгледан е френският модел на прокуратурата, който преминава в Русия и повечето европейски държави. Руският модел на прокуратурата се възприема в България в първите години след Освобождението. В този параграф е проследено възникването и развитието на прокурорската институция в България. От Русия се възприема понятието прокурорски надзор, като с този термин се означава самата институция. Прокурорският надзор обхваща обвинителната и законоохранителната дейност на прокуратурата. Прокуратурата у нас за първи път е уредена със Закона за устройството на съдилищата от 1880 г. Разгледани са устройството и функциите на прокуратурата съгласно този закон и последващите му изменения, както и съгласно конституциите на Народна република България от 1947 г. и от 1971 г. Проследен е и най-новият етап в развитието на прокуратурата у нас, който започва с приемането на Конституцията на Република България от 1991 г., Закона за съдебната власт от 1994 г. (отм.) и Закона за съдебната власт от 2007 г. В

този параграф са анализирани функциите прокуратурата в съвременните европейски държави и е направен преглед на тенденциите в развитието им.

В параграф трети от глава първа са анализирани функциите, компетентността и правомощията на прокуратурата, като най-напред са проследени теоретичните виждания относно тези понятия и съотношението между тях. Според автора функциите показват направленията, в които държавата упражнява въздействие върху обществото, а компетентността се разглежда като тяхно продължение, което представлява конкретно властническо въздействие върху обществото. Компетентността се определя от функциите, възложени на съответния орган, а правомощията се предоставят за реализиране на функциите. Авторът прави извод, че прокуратурата е държавен орган, който чрез особена форма на държавна дейност осъществява държавна власт. Конституцията на Република България възлага на прокуратурата да следи за спазване на законността в определени направления, като за това са ѝ предоставени определени правомощия. Въз основа на направения анализ авторът достига до извода, че прокуратурата упражнява различни по своя характер функции: *обвинителна функция и функция по ръководство на процеса и решаване на въпросите на делото (функция по ръководство и решаване) в областта на наказателния процес, надзорна функция върху изпълнителната власт и надзорна функция в гражданското производство.* С оглед на темата на дисертационния труд авторът разглежда подробно надзорната функция по отношение на изпълнителната власт. Обвинителната функция, функцията по ръководство и решаване и надзорната функция на прокуратурата в гражданското производство не са обект на изследване в дисертацията.

Глава втора

Прокуратурата и изпълнителната власт

Глава втора от дисертацията се състои от два параграфа и е посветена на отношенията между прокуратурата и изпълнителната власт. В параграф първи прокурорският надзор е разгледан във връзка с принципа за разделение на властите. Този принцип е предвиден в чл. 8 от Конституцията на Република България и определя в значителна степен устройството на системата на държавните органи. Проследено е развитието на принципа за разделение на властите от древността до наши дни. Въз основа на този принцип са създадени три относително автономни подсистеми, които си взаимодействат и сътрудничат при осъществяване функциите на държавата. Титулярите на всяка власт са конституционно предвидени органи, на които са предоставени съответните правомощия за реализиране на функциите на държавата. Представени са основните теоретични възгледи по отношение на принципа за разделение на властите и разбирането на законодателя, залегнало в Конституцията. Разгледани са двете основни цели на принципа – разпределяне на държавната власт между различни носители, като по този начин се изключва съсредоточаването на правомощия само в един орган, и взаимното контролиране на властите чрез предоставяне на контролни правомощия на една власт над друга. Направено е сравнение и разграничение между правомощията на органите на съдебната власт и органите на изпълнителната власт.

В параграф втори от глава втора е разгледан прокурорският надзор върху изпълнителната власт и е направена класификация на основните му видове. Направено е сравнение между понятията надзор и контрол, въз основа на което се достига до извода, че конституционната функция на

прокуратурата се вписва в определението за надзор. Прокурорският надзор е сравнен и със съдебния надзор, като са посочени разликите между тях.

Авторът обособява следните видове прокурорски надзор върху органите на изпълнителната власт: *надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки, надзор на основание чл. 145 от Закона за съдебната власт и надзор върху актовете на органите на изпълнителната власт, който се реализира чрез участието на прокурора в административния процес.* В този параграф се разглеждат първите два вида надзор, а надзорът върху актовете на органите на изпълнителната власт е разгледан в глава трета на дисертацията.

Прокурорският надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки е уреден в чл. 127, т. 4 от Конституцията. На това основание прокурорът осъществява надзор при изпълнението на наказания в местата за лишаване от свобода, при прилагане на принудителни медицински или възпитателни мерки и при прилагането на принудителни административни мерки в случаите, предвидени в закон. Прокурорският надзор се осъществява върху органите на изпълнителната власт, които осъществяват тези дейности. Изяснена е същността на наказателните, мерки, принудителните медицински мерки, възпитателните мерки и принудителните административни мерки.

Вторият вид прокурорски надзор върху дейността на органите на изпълнителната власт се извършва на основание чл. 145 от Закона за съдебната власт. Правомощията, предвидени в тази разпоредба, са сравнени с тези по чл. 127 от Конституцията. Направен е изводът, че правомощията на прокуратурата по чл. 145, т. 3 и т. 6 от Закона за съдебната власт напомнят твърде много за общия надзор за законност. Според авторът тези правомощия надхвърлят конституционните функции

на прокуратурата, тъй като са характерни за общия надзор за законност, който не е уреден като част от функциите на прокуратурата съгласно действащата Конституция. Представени са основните характеристики на общия надзор съгласно Конституцията на Народна република България от 1971 г. (отм.). Потози начин общият надзор е разграничен от надзора за законност съгласно действащата Конституция. В дисертационния труд се застъпва тезата, че законодателят определя прокуратурата основно като орган на наказателното преследване. Освен тези правомощия на прокуратурата са възложени и надзорни правомощия върху изпълнителната власт и в гражданското производство. Надзорните правомощия са в строго определени граници и не бива да се надхвърлят, за да не бъде нарушен принципът за разделение на властите.

Глава трета

Участие на прокурора в административния процес

Глава трета от дисертационния труд е посветена на участието на прокурора в административния процес. Тя се състои от четири параграфа, в които са разгледани различни теоретични и практически въпроси, които възникват при участието на прокурора в административния процес.

В първия параграф от тази глава е разгледано понятието за административен процес, като авторът споделя „широкото“ понятие за процес, изградено въз основа на предметния критерий. Проследени са основните теоретични възгледи за същността на административния процес, неговите фази, производствата, които се включват в него, съотношението между понятията „процес“ и „производство“, общата и специалната клауза за оспорване на административните актове.

След изясняването на тези основни процесуални понятия се уточнява, че в дисертацията е разгледано само участието на прокурора в онези административни производства, които се развиват на основа на общата клауза за оспорване на административните актове. Производствата, в които оспорването се развива на основата на специалната клауза, не са обект на изследване в дисертацията. Участието на прокурора в тези производства също е израз на прокурорския надзор, но в тях се наблюдават редица особености, поради което те не са разгледани в дисертационния труд.

Разгледани са формите на участие на прокурора в административния процес. Най-напред е изяснено процесуалното понятие за форма, след което са разгледани направените в административноправната теория класификации на участието на прокурора в административния процес. Авторът представя своя класификация на формите на участие на прокурора в административния процес. Критерият, според който са обособени предложените форми, е начинът на образуване на административните производства. Според този критерий са открити следните форми на участие на прокурора в административния процес: *1.иницииране на административни производства и 2.участие в административни производства, което бива два вида: задължително участие по предвиждане на закона и встъпване във вече образувано административно производство по преценка на прокурора.*

Всяка една от тези форми включва различни производства, уредени в Административнопроцесуалният кодекс и Закона за административните нарушения и наказания. Прокурорът има правомощия да инициира следните административни производства: 1.производства по издаване на индивидуални административни актове в случаите, когато това е

предвидено в закон (по реда на глава пета от АПК); 2. производства по първоинстанционно съдебно оспорване на индивидуални административни актове (по реда на глава десета, раздел I от АПК); 3. производства по първоинстанционно съдебно оспорване на общи административни актове (по реда на глава десета, раздел II от АПК); 4. производства по оспорване на подзаконови нормативни актове (по реда на глава десета, раздел III от АПК); 5. касационни производства (по реда на глава дванадесета от АПК); 6. възобновяване на производства по издаване на административни актове (по реда на седма от АПК) или на административнонаказателни производства (по реда на глава трета, раздел VIII от ЗАНН); 7. производства по оспорване на определения и разпореждания (по реда на глава тринадесета от АПК); 8. производства за отмяна на влезли в сила съдебни актове (по реда на глава четиринадесета от АПК); 9. производства по изпълнение на административни актове и съдебни решения по административни дела (по реда на глава седемнадесета от АПК); 10. производства по установяване на административни нарушения (по реда на глава трета, раздел II от ЗАНН); 11. първоинстанционни съдебни производства по оспорване на наказателни постановления (по реда на глава трета, раздел V от ЗАНН) и 12. производства по касационно оспорване на първоинстанционни съдебни решения за налагане на административни наказания (по реда на глава трета, раздел V от ЗАНН).

Участието на прокурора в административния процес е задължително в следните производства: 1. производства по оспорване на подзаконови нормативни актове (по реда на глава десета, раздел III от АПК) и 2. касационни производства (по реда на глава дванадесета от АПК и по реда на глава трета, раздел V от ЗАНН); 3. производства за обезщетения (по реда на глава единадесета от АПК).

В дисертацията се разглеждат основните характеристики на обособените форми на участие на прокурора в административния процес. Иницирането на административни производства се характеризира с това, че прокурорът има водеща роля за образуване на съответното производство. Законът го овластява да сезира компетентния орган с искане да разгледа и реши въпроса. Образуването на производство, неговото развитие и решаването на поставения въпрос са от компетентността на сезирания орган, прокурорът няма правомощия да реши тези въпроси. При втората форма на участие в административния процес прокурорът не иницира административното производство, в което участва. То е образувано от друг субект на административния процес, който има това право. В тези административни производства прокурорът участва в защита на държавния или обществения интерес. В тази форма се включват производствата, в които прокурорът участва по изричното предвиждане на закона и производствата, в които той встъпва по своя преценка. Задължителното участие на прокурора в определени административни производства е изрично предвидено в закон. Възможността за встъпване в едно административно производство стои открита пред прокурора във всички случаи, когато той прецени, че е засегнат важен държавен или обществен интерес.

В параграф втори от глава трета е разгледано процесуалното положение на прокурора. Най-напред са анализирани понятията „участници“, „субекти“ и „страни“. Представени са основните теоретични становища за тях. Анализирана е разпоредбата на чл. 15 от Административнопроцесуалния кодекс и съдебната практика във връзка с процесуалното положение на прокурора. Авторът представя своето становище, че прокурорът е страна в процеса.

Разгледан е и въпросът за активната легитимация на прокурора да подава протест пред административния съд и касационен протест пред Върховния административен съд. Представя се противоречивата съдебна практика по тези въпроси и направеното от общото събрание на колегиите на Върховния административен съд тълкуване в Тълкувателно решение № 4 от 16.07.2009 г. по тълкувателно дело № 2/2009 г. Авторът изразява своето становище, че протест пред административния съд може да се подава само от прокурор от административния отдел на окръжната прокуратура, а касационен протест пред Върховния административен съд следва да се подава от прокурорът, който е бил страна в производството по първоинстанционното съдебно оспорване и само в случаите, когато в производството не е участвал прокурор, това правомощие може да бъде упражнено от главния прокурор или неговия заместник при Върховната административна прокуратура.

В този параграф е разгледан и въпросът за отговорността на прокуратурата за разноси. Анализирани са нормативната уредба и съдебната практика във връзка с плащането на разноси. Авторът достига до извода, че за участието в административните производства по Административнопроцесуалния кодекс прокуратурата дължи разноси в случаите, когато подаден до съда протест е отхвърлен или оттеглен. Този извод не се отнася за производства по Закона за административните нарушения и наказания, където въпросът за плащането на разноси не е уреден изрично. Авторът достига до извода, че разноси в първоинстанционните административнонаказателни производства не се присъждат, а по отношение на касационните административнонаказателни производства авторът приема, че разноси могат да се претендират по общия ред на Закона за задълженията и договорите.

В параграф трети от глава трета е разгледан въпросът за интереса, защитаван от прокурора при участието му в административния процес. Поставен е въпросът дали прокурорът трябва да обосновава интереса, който защитава. Представени са теоретичните виждания за общото понятие интерес, както и за производните му понятия държавен и обществен интерес. Направен е опит да се определи кога защитаваният интерес може да бъде определен като важен. Представени са теоретичните виждания и е проследена съдебната практика относно доказването на интерес от страна на прокурора в административните производства. Авторът обосновава своето виждане, че в случаите, когато участието му в административните производства не е задължително предвидено в закон, прокурорът трябва да доказва интереса, който защитава. Съгласно Конституцията и Административнопроцесуалния кодекс участието на прокурора в административните производства не е неограничено, следователно то трябва да бъде обосновано, което става чрез доказване на интерес.

В параграф трети от глава трета са разгледани процесуалните средства на прокурора за участието му в административния процес. Това са юридически актове на прокурора, предвидени в закон, чрез които той се конституира като страна в процеса и упражнява своите правомощия. Чрез уредените в закона процесуални средства (искане, протест, предложение, заключение, молба) прокурорът може да инициира, да участва или да встъпи в едно административно производство и по този начин реализира своята надзорна компетентност. Посредством актовете, използвани в административния процес, прокурорът контролира органите на изпълнителната власт. Конституцията на Република България и законите обаче не му предоставят решаващи правомощия по отношение на въпросите, които той повдига в своите актове. Чрез процесуалните си

актове прокурорът сезира компетентния административен орган или съда и в тях може да предложи решение на повдигнатия от него въпрос, без да го решава окончателно.

В дисертацията са анализирани формата и реквизитите на процесуалните актове на прокурора, сроковете за тяхното подаване, както и правния резултат, който може да бъде постигнат чрез всяко едно от тях. Проследени са представените в теорията становища и съдебната практика. Открити са празноти и противоречия в нормативната уредба, като са предложени решения за тяхното преодоляване.

Заключение

В заключението в обобщен вид са формулирани общите констатации от цялото научно изследване, като са направени предложения *de lege ferenda* във връзка с проблемите, които се нуждаят от законодателно решение. Една част от тях са свързани с дребни пропуски или противоречия, чието поправяне би довело до изясняване волята на законодателя и би допринесло за осъществяването на по-добро административно правораздаване. Друга част от откритите проблеми поставят принципни въпроси. Тяхното решаване е свързано с важни правни последици.

Най-напред е посочена необходимостта от прецизиране на разпоредбите, определящи сроковете за подаване на протест при оспорването по административен ред. Действащата нормативна уредба не урежда подаването на протест в случаите, когато прокурорът не е участвал в производството по издаване на административния акт. В тези случаи на

прокурорът не се съобщава за издадения акт, той служебно следи издадените от органите на изпълнителната власт административни актове и се нуждае от по-дълъг срок, в който да подаде протест, ако прецени, че е накърнен държавният или общественият интерес. Въз основа на тези аргументи *de lege ferenda* е направено предложение в чл. 84, ал. 1 от АПК да се създаде изречение второ със следното съдържание: „*Когато прокурорът не е участвал в производството по издаване на административния акт, той може да оспори акта в едномесечен срок от издаването му.*“ С добавянето на това изречение по законодателен ред ще бъде уредено важно правомощие на прокурора.

Към първата група проблеми е отнесен въпросът за частния протест, който не е изрично уреден в АПК, но на практика съществува. Според автора не е допустимо правомощието на прокурора да подава частен протест да не бъде законодателно уредено, а изискванията за неговата допустимост и редовност да се определят само в практиката. С оглед на важните правни последици, които частният протест има, е направено предложение *de lege ferenda* той да бъде законодателно уреден като средство за оспорване на определения и разпореждания по реда на глава тринадесета от АПК.

Авторът е направил предложение да бъде изрично уредена хипотезата, в която протестът се подава направо до съда, тъй като законът не урежда изрично неговите правомощия в тези случаи. Във връзка с преодоляването на противоречивата съдебна практика и защитата на интересите на лицата се предлага *de lege ferenda* в случаите, когато протестът бъде подаден директно до съда, той най-напред да образува дело и въз основа на това да изиска от административния орган цялата преписка.

Авторът е направил извод, че случаите, в които прокурорът представя заключение при участието си в административните производства по АПК, също трябва да бъдат по-ясно определени от законодателя. Действащата разпоредба на чл. 16, ал. 3 от АПК дава основание да се твърди, че прокурорът трябва да представи заключение по всички производства, в които участва. Обособените форми на участие в административния процес и процесуалните средства, които се използват в тях, обосновават извода, че прокурорът следва да представя заключение само в производствата, в които участието му е задължително по закон или в които встъпва за защита на държавния или обществения интерес. С оглед на това е направено предложение *de lege ferenda* разпоредбата на чл. 16, ал. 3 от АПК да бъде редактирана в този смисъл.

Втората група проблеми, които се нуждаят от по-широко обсъждане и които поставят принципни въпроси, са свързани с функциите и правомощията на прокуратурата, с нейната структура и с интереса, защитаван от прокурора.

Посочено е, че най-напред от изясняване се нуждаят конституционните функции на прокуратурата и правомощията, чрез които те се реализират. В дисертацията е направен извод, че с предвидените в чл. 145 от ЗСВ правомощия се разширяват конституционните функции на прокуратурата. В тази разпоредба са уредени правомощия, характерни за общия надзор за законност. Функцията и правомощията на прокуратурата могат да бъдат изяснени по два начина — чрез промяна на закона, която да доведе до ясното и изчерпателното им дефиниране или чрез тълкуване на конституционната разпоредба, определяща функциите на прокуратурата. По един недвусмислен начин трябва да се отрече съществуването на общия

надзор и да се формулира новото виждане на конституционния законодател за ролята на прокуратурата и нейната надзорна функция.

На следващо място е посочена необходимостта да се извърши промяна в структурата на прокуратурата, уредена в чл. 136 от ЗСВ, като се създадат административни прокуратури, съответни на административните съдилища. Изказано е мнение, че само по този начин ще бъде изпълнено конституционното изискване за съответствие между структурата на съда и прокуратурата и ще се сложи край на някои порочни практики. Предвижда се, че така предложената структура ще помогне в значителна степен на прокурорите да упражняват правомощията си в предвидените срокове и да следят за спазване на законността във всички сфери на държавното управление. По този начин ще се подобри осъществяването на административното правосъдие, което е в полза на гражданите. В тази връзка е направено предложение *de lege ferenda* чрез промяна в ЗСВ да се създадат административни прокуратури, съответни на административните съдилища.

В заключението се посочва, че изясняването на правната същност на функциите на прокуратурата ще допринесе за решението на въпроса относно доказването на интереса, който прокурорът защитава. Този въпрос повдига спор в правната теория и съдебната практика, поради което се нуждае от допълнително законодателно уреждане. Според автора надзорната функция, която прокурорът упражнява, определя той да обосновава защитавания интерес. Разпоредбата на чл. 16 от АПК, която урежда формите на участие на прокурора в административния процес, не е ясна и позволява да бъдат изказани различни становища относно това в кои случаи прокурорът следва да доказва интерес. Посочва се, че това е принципен въпрос, на който правната теория се опитва да даде отговор, но

той се нуждае и от законодателно уреждане, тъй като е свързан с важни правни последици. Необходимо е ясно да бъдат определени административните производства, при които участието на прокурора е свързано с доказване на интерес. Направеният в дисертацията анализ обосновава предложението *de lege ferenda* да бъде изрично уредено изискването прокурорът да доказва интереса, който защитава, в случаите, когато той инициира административно производство.

III. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1.Изследвани са в цялост конституционните функции на прокуратурата и е определена тяхната правна същност.

2. Подробно е анализирана надзорната функция на прокуратурата по отношение на изпълнителната власт и е направена класификация на видовете прокурорски надзор.

3. Разгледани са теоретичните проблеми, които се поставят при участието на прокурора в административните производства, включени в „широкото” понятие за административен процес.

4. Направена е класификация на формите на участие на прокурора в административния процес и са разгледани техните основни белези.

5.Направен е цялостен анализ на актовете на прокурора като средства за участието му в административния процес.

6.Идентифицирани са противоречията и проблемите, които възникват в съдебната практика при участието на прокурора в административния процес и се предлагат решения за преодоляването им.

7. Направени са конкретни предложения de lege ferenda за промяна на нормативната уредба във връзка с идентифицираните проблеми и предложените решения за преодоляването им.

IV. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Авторът на дисертацията има публикувани няколко статии, свързани с темата на дисертационния труд:

1. Възникване и развитие на прокурорската институция, В: „135 години от приемането на Търновската конституция. Сборник, Научна конференция, посветена на 135-ата годишнина от приемането на Търновската конституция”, С., Сиби, 2014.

2. Прокурорски надзор върху изпълнителната власт – приета за публикуване в сборник от научна конференция „100 години Върховен административен съд“ (под печат), проведена на 17.10.2014 г. в гр. София.

3. Служебното начало в административния процес, сп. „Съвременно право“, бр. 3/2007 г.

4. Анализ на тълкувателно решение № 4 на общото събрание на съдиите от Върховния административен съд от 22.04.2004 г., сп. „Съвременно право“, бр. 5/2004 г.