

ПРОКУРАТУРАТА И ПОЛИЦИЯТА: СЪТРУДНИЧЕСТВО И/ИЛИ КОНФЛИКТ

ДИНАМИКА НА ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА 1989 – 2011 ГОДИНА

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен „доктор“

на **Иванка Иванова**, задочен докторант в професионално направление 3.1.

Социология, антропология и науки за културата (Социология – Социология на социалната регулация), Катедра Социология, Философски факултет на СУ „Свети

Климент Охридски“

научен ръководител: **проф. д.с.н. Майя Грекова**

София, 12 април 2016 г.

Дисертационният труд се състои от увод, изложение в три части, изводи, библиография и две приложения. Общият му обем е 195 страници. Представени са 4 таблици и 10 графики.

В библиографията са посочени 95 заглавия, от които 83 на български език, 10 на английски език и 2 на руски език.

Публикациите по темата са 3 на български език и 1 на английски език.

Защитата на дисертационния труд ще се проведе на 14.07.2016 г. Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в кабинет 409, бул. „Цариградско шосе“ 125, катедра „Социология“, Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“.

Съдържание на автореферата

Съдържание на дисертационния труд /4

Обща характеристика на дисертацията /6

Актуалност и изследователски контекст /6

Теоретична постановка на изследователския предмет, цели и задачи.

Методология /11

Кратко изложение на дисертационния труд /20

Изследователски резултати и изводи /23

Приноси на дисертационния труд /30

Публикации по темата на дисертационния труд /32

Съдържание на дисертационния труд

Увод

Използвани понятия, предмет и метод на изследване /6

Нормативна рамка и външни оценка за взаимодействието между прокуратурата и полицията/18

Контекст на промените /27

Обществено доверие в институциите /27

Ресурсна обезпеченост на институциите/36

Наказана престъпност /37

Производства, прекратени по давност /40

Срокове на досъдебните производства /41

Глава I - Промени в нормативната рамка на взаимодействие между прокуратурата и полицията /44

Промени в конституционните основи на работа на прокуратурата и полицията /44

Съд, прокуратура и полиция в тоталитарната държава /44

Деполитизацията в прокуратурата и полицията /54

Прокуратурата като част от съдебната власт /58

Промени в основните принципи на наказателния процес, които засягат взаимодействието между полицията и прокуратурата /64

Утвърждаване на централната роля на съда /64

Въвеждане на изискването за разумен срок /68

Промени във функцията по ръководство и надзор за законност над разследването /70

Промени в определението и правната същност на функцията по ръководство и надзор за законност /71

Промени в обхвата на надзора за законност над разследването /74

Глава II – Нови институционални роли и организационни форми /81

Утвърждаване на полицията като основна структура на разследването /82

Възникване на фигурата на „наблюдаващия прокурор“ в НПК и утвърждаване на разследващите органи като помощници на прокурора /82

От последващ към текущ надзор за законност над разследването /103

Въвеждане на принципа на специализация /106

Въвеждане на екипния принцип на работа /124

Промени по отношение на вземането на дела на специален отчет /128

Глава III - Силите, които оформят полето: фактори на сътрудничеството и фактори на конфликта /130

Фактори на сътрудничеството

Ефективност на наказателния процес /132

Правозащитен мотив /134

Мотивът „така правят другите“ /138

Перспективата за членство в ЕС /141

Фактори на конфликта

Дефицити на критичната публичност /146

Размитата граница между политическо и професионално /152

Хората на закона – над закона /154

Принципът на законност в работата на институциите /158

Въпросът за писменото начало /160

Ролята на планирането и научният подход при разследването /162

Изводи /166

Библиография /173

Използвани нормативни актове /183

Приложение 1: Списък на проведените интервюта /186

Приложение 2: Хронология на събитията/ 187

Обща характеристика на дисертацията

а. Актуалност и изследователски контекст

Предмет на това изследване е взаимодействието между полицията и прокуратурата в процеса на разследване на престъпления в периода между 1989-2011 година. Към края на разглеждания период полицията е основна структура по разследването, а прокуратурата по закон упражнява функцията по ръководство и надзор за законност над нея. Сътрудничеството между тези две институции е основен фактор за ефективност на наказателното преследване и от там, за ограничаване на противоправното поведение в обществото.

Темата е актуална поради две причини. Първо, двете институции изглежда преминават през период на дълга и задълбочаваща се криза, чиито измерения могат да се очертаят в две посоки. От една страна в периода 2009-2015 г. обществената оценка за качеството на работа на прокуратурата и МВР е трайно много ниска; към юни 2015 г. гражданите, които са склонни да дадат положителна оценка за работата на прокуратурата са само 6%, а тези, които дават положителна оценка за работата на МВР – 19%¹. Трайно ниската обществена оценка за качеството на работа на институциите е свързана и с много ниско доверие в тях. От друга страна непрекъснато се умножават доказателствата за сериозен спад в „производителността“ на цялата наказателно-правна система – например в периода 2007-2014 г. прокуратурата е прекратила близо 1 млн. досъдебни производства по причина на изтичане на давността за наказателно преследване без да бъде установен извършителя на престъпленията. За 2014 г. броят на осъдените лица е около 32 000², а през 2010 година са били 43 000, т.е. има спад в броя на осъдените лица с 25% за последните четири години.

Второ, заради проблеми в областта на наказателната политика и по-конкретно липсата на обективни и безпристрастни разследвания на престъпления, свързани с

¹ Вж. Алфа Рисърч, Политически и икономически мониторинг, Други институции, достъпно в интернет на адрес http://alpharesearch.bg/bg/socialni_izsledvania/political_and_economic_monitoring/drugi_institutsii.html

² Вж. НСИ (2013) Престъпления и осъдени лица 2012, както и Престъпления, завършили с осъждане по глави от наказателния кодекс, достъпно в интернет на адрес <http://www.nsi.bg>

високите етажи на властта (корупция, пране на пари, икономически и длъжностни престъпления) България продължава да бъде обект на специално наблюдение от страна на Европейската комисия в рамките на специално създадения за целта Механизъм за сътрудничество и проверка.³ Някоя друга държава членка на ЕС (освен Румъния) не е подложена на такова наблюдение.

Този Механизъм беше установен с решение на Европейската комисия през декември 2006 г. по отношение на България и Румъния с цел да стимулира двете държави да продължат реформите на съдебните си системи и да повишат ефективността си в борбата с корупцията по високите етажи на властта, а за България – и в борбата с организираната престъпност. Механизмът обаче свидетелства за застой в пълноценната евроинтеграция на двете държави – липсата на ефективни разследвания за престъпления по високите етажи на властта е постоянно цитирана като проблем в периодичните доклади на Европейската комисия за България, а наличието на такъв специален механизъм е използвано като извинение от други държави членки на ЕС, които възразяват на приемането на България и Румъния в Шенген⁴. Такова възражение може да бъде формулирано и ако двете държави решат да кандидатстват за членство в еврозоната.

Под влияние на тази две обстоятелства, през разглеждания в изследването период от 22 години (1989 – 2011 г.) националното законодателство в областта на разследването на престъпления е обект на интензивни законодателни промени, с които се променят не само правилата, но и периметрите на действие на компетентните институции – през 1999 г. е предприета мащабна реформа на Наказателно-процесуалния кодекс, приет е нов Наказателно-процесуален кодекс през 2005 г., три нови закона за МВР са приети през наблюдавания период. Една от причините, поради които тези законодателни промени не довеждат до повишаване на ефективността на

³ European Commission. Commission decision of 13.12.2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, C (2006) 6570 final, Brussels, 13.12.2006

⁴ Вж. например информацията за съвместно писмо от 20.12.2010 г. на министрите на вътрешните работи на Франция и Германия до Европейската комисия, в което се казва, че членството на България и Румъния трябва да се отложи, а липсата на ефективни разследвания по наказателни дела е цитирано като проблем - <http://www.balkaninsight.com/en/article/schengen-space-delay-disappoints-romania-and-bulgaria>

наказателното преследване е, че те рядко се основават на научен подход при оценката и анализа на конкретните проблеми, с които се срещат институциите.

Проблемът за развитието на моделите на взаимодействие между прокуратурата и полицията в процеса на установяване и разследване на престъпления не е разглеждан като отделен теоретичен проблем в българската научна литература.

С изключение на няколко статии, посветени на съдържанието на функцията „ръководство и надзор за законност“, която прокуратурата упражнява върху органите на разследването, няма цялостни научни изследвания, които да могат да бъдат използвани пряко като основа на настоящото дисертационно изследване. Основното описание на съдържанието на понятията „ръководство и надзор за законност над разследването“, които са разгледани тук, се основават на руско учебно помагало за дисциплината „прокурорски надзор“ на М. Х. Гельдибаев и А. А. Огородников от 2002 г.⁵, както и на статиите на К. Лютов и К. Иринков от 80-те години.

Най-обширното изследване, близко до темата, е монографията на М. Чинова за досъдебното производство⁶. Тя обаче е класически правно-позитивистки труд, който описва нормативната картина към момента, без да дава каквито и да е указания за историческото развитие на основните институти или да прави анализ на основните мотиви, които движат законодателните промени в една или друга посока.

От гледна точка на развитието на институциите на наказателния процес през разглеждания период най-важно е изследването на Е. Трендафилова за промените в НПК от 1999 година⁷. То има голямото предимство, че не просто описва промените в законодателството, но съдържа анализ на релевантната практика по приложение на Европейската конвенция за правата на човека⁸ (ЕКПЧ), сравнителноправни модели и описание на основните мотиви, движещи законодателния процес.

⁵ Гельдибаев, М. Х., Огородников, А. А. (2002) *Прокурорский надзор*. Питер.

⁶ Чинова, М. (2013). *Досъдебното производство по НПК. Теория и практика*. Сиела.

⁷ Трендафилова, Е. (2000). *Промените в НПК от 1999 г. : Теоретически положения, законодателни решения, тенденции*. Сиела.

⁸ Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, ратифицирана от България със закон от 31.07.1992 г., ДВ, бр.66/1992 г., в сила за България от 07.09.1992 г.; самата конвенция е обнародвана в ДВ, бр.80/1992 г.

Един от главните проблеми пред това изследване е в очертаването на „добрия“, „европейски“ модел на взаимодействие между полицията и прокуратурата в процеса на установяване и разследване на престъпления, който е най-близо до представата за „сътрудничество“ и който може да се използва като сравнение за оценка на промените в нормативната база у нас през последните 22 години. Такава нормативна рамка се съдържа в Ръководните принципи на ООН за ролята на прокурорите⁹ от 1990 г. и Препоръка REC (2000) 19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие¹⁰ от 2000 година.

Специални оценки на степента на съответствие на институционалните практики у нас с изискванията на тези международно-правни актове са давани само в рамките на външни експертни наблюдения – главно три публикации на Американската асоциация на юристите „Индекс на реформата в прокуратурата“ за 2006, 2010 и 2013 година. От този аспект важни разработки се съдържат в книгата на Е. Трендафилова за съдебния контрол върху досъдебното производство в Германия¹¹ и в публикацията на Институт „Отворено общество – София“ „Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция¹²“, която описва институционалните гаранции за отчетност, независимост и ефективност на прокуратурата в 8 държави. Проблемът с изследването на Е. Трендафилова, посветено на германския опит е, че то очертава основната линия на реформа, която ще бъде преследвана в България в края на 90-те години, но казва твърде малко за естеството на отношенията между прокуратурата и полицията в Германия в процеса на разследване. Е. Трендафилова само отбелязва, че

⁹ Ръководни принципи на ООН за ролята на прокурорите, приети на 8-мия конгрес на ООН за предотвратяване на престъпността и за работата със закононарушителите, Хавана, Куба, 27.08 – 7.09.1990 г.

¹⁰ Съвет на Европа, Препоръка REC (2000) 19 на Комитета на министрите до страните – членки относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие, приета от Комитета на министрите на 6 октомври 2000 г. на 724-та сесия на представители на министрите. На български език е отпечатана като Приложение 2 на Токушев, Д. (2003). *Съдебната власт в България*. Сиби. с.406 – 418.

¹¹ Трендафилова, Е. (1995). *Съдебният контрол върху предварителното производство във ФРГ*. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

¹² Уотърс, Т., Грозев, Й., Фогелсън, Т., Гиргинов, А., Хенкок, Б., Смедовска, Р., Фалети, Ф., Трендафилова, Е., Рот, В., Бош, Е., Ди Федерико, Дж., Дьо Плеси, А., Редпат, Дж., Шонтайх, М. Грамкоу, Х., (2008) *Поощряване на отчетността, независимостта и ефективността на прокурорската институция. Сравнително-правно изследване*. Институт „Отворено общество“ – София.

в Германия и двете институции са органи на изпълнителната власт, без да описва подробно правно-организационните форми на тяхното сътрудничество.

Предимството на сравнителното изследване на прокуратурите на Институт „Отворено общество – София“ е, че основава направените изводи не само на анализ на нормативни актове, а черпи и от опита на практикуващи юристи, които разглеждат критично правните норми, т.е. поясняват какво работи на практика, какво не и какви са предизвикателствата пред отделните национални модели. Изданието съдържа и обобщение на общото и различното при националните модели, а един от показателите, по които се прави сравнителният анализ на прокуратурите, е организацията на тяхното взаимодействие с полицията.

Използвани са и две публикации на Съвета на Европа с материали от проведени международни конференции: „Ролята на прокуратурата в демократичното общество“, Месина, 1996 г.¹³ и „Трансформацията на прокуратурата в орган, съвместим с демократичните принципи на правото“, Будапеща, 1994 г.¹⁴ И двете издания съдържат важни бележки за различията между тоталитарния модел прокуратура, установен в страните от бившия Съветски блок до 1989 г., и доминиращото в началото на 90-те години разбиране за това през каква реформа трябва да премине прокуратурата, за да е в съответствие с принципите на демократично управление.

Доколкото в изследването се съдържат бележки по история на българската държава и право, те са основани на два източника: книгата на П. Пенев за развитието на българската съдебна система след 1989 година¹⁵ и книгата на Д. Токушев за историята на съдебната власт в България¹⁶. Вторият източник обаче слабо засяга въпросите за развитието на институциите на наказателния процес след 1944 г. Голям проблем от тази

¹³ Council of Europe (1997) *The role of the public prosecution office in a democratic society. Multilateral meeting organized by the Council of Europe in cooperation with Intercenter, Messina (Sicily), 5-7 June 1996.* Council of Europe Pub.

¹⁴ Council of Europe (1996) *The Transformation of the Prokuratura into a body compatible with the democratic principles of law: proceedings, multilateral meeting organised by the Council of Europe with the cooperation of the Prosecutor General of the Republic of Hungary, Budapest, 27-29 September 1994.* Council of Europe Pub.

¹⁵ Пенев, П. (2014). *Съдебната власт в България 1989 – 2014 г. Проблеми на съвременния дискурс.* Сиби.

¹⁶ Токушев, Д. (2003). *Съдебната власт в България.* Сиби.

гледна точка е липсата на цялостно изследване за влиянието на тоталитаризма върху правото у нас.

**в. Теоретична постановка на изследователския предмет. Цели и задачи.
Методология.**

Предмет на изследването. Конституцията на Република България¹⁷ от 1991 г. установява система на държавно управление, основано на идеята за разделение на властите. През периода 1989 – 2011 г. големите въпроси, които вълнуват конституционния законодател са въпросите на независимостта на съдебната власт: как да бъде гарантирана независимостта на съда? Прокуратурата съдебен орган ли е? Защо няма ефективно наказателно преследване на престъпленията по високите етажи на властта? Притиснати от натиска на общественото недоволство от качеството на правосъдието в страната и от императивите на политическите критерии за членство в Европейския съюз (ЕС), български правителства в периода 1989 – 2011 г. отговарят с поредица от промени в законодателството, които очертават една ясна тенденция: дейността по разследване на основната част от извършените престъпления се прехвърля от структура на съдебната система (следствието) към структура на изпълнителната власт (полицията).

Този процес на прехвърляне на дейност от една институция в друга очертава динамично и ново поле на институционално взаимодействие – полицията поема разследване на престъпленията като своя основна дейност, а прокуратурата започва да работи пряко с полицията при упражняване на иначе непроменените си функции по ръководство и надзор за законност над разследването. Така едни взаимоотношения, които в началото на разглеждания период са били опосредени чрез органите на следствието и са се развивали основно чрез писмена комуникация, към средата на периода се превръщат в преки взаимоотношения между прокуратура и полиция.

¹⁷ Конституция на Република България, приета от Великото народно събрание на 12 юли 1991 г., обн., ДВ, бр.56 от 13 юли 1991 г.

Наричам полето „ново“ не защото полицията и прокуратурата за пръв път работят заедно (до 1990 г. престъпленията се разследват от „народната милиция“ и от следователи, като и двете структури са подчинени на МВР), а защото след 1991 година полицията постепенно се превръща в основен орган по разследването, а новият конституционен принцип за разделение на властите поставя по нов начин и въпроса за взаимодействието между институциите. Залогът за успешното изграждане на това ново поле на институционално взаимодействие между полицията и прокуратурата е ефективността на наказателното производство – двете институции са ключови, а тяхното успешно взаимодействие е основен фактор за разкриването, доказването, наказването и предотвратяването на престъпленията.

Предмет на дисертационното изследване е възникналото ново поле на пряко институционално взаимодействие между полицията и прокуратурата и установяването на факторите, които влияят върху неговото изграждане. Целта е да бъдат установени и описани основните промени в нормативната рамка на взаимодействие между прокуратурата и полицията за периода 1989 – 2011 година и факторите, които насочват това взаимодействие между две възможни крайни състояния : „сътрудничество“, което е правно дължимото и обществено желаното състояние или „конфликт“, което е „извън-правното“ и обществено нежеланото състояние.

Понятието „взаимодействие“ между прокуратурата и полицията няма законова дефиниция, но се използва в законите и в правната наука.¹⁸ Като понятие „взаимодействието“ се изучава от криминалистиката, в частта, която изучава особеностите на криминалистическата тактика за разкриване, разследване и предотвратяване на престъпления. Иван Вакарелски по-специално определя „взаимодействието“ като „научно обоснована и правно регламентирана система от съгласувана дейност между органите на предварителното следствие и оперативно – издирвателните органи на народната милиция, насочена към разкриването, разследването и предотвратяването на престъпления“. Тази дейност той определя като

¹⁸ Понятието „взаимодействие“ се използва в заглавието на глава 20 „Взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт“ на Закона за съдебната власт (ЗСВ), Обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., както и в чл.1 и чл. 20 от същия закон; както и чл. 15, ал.6 от ЗМВР, Обн., ДВ, бр. 53 от 27 юни 2014 г.

„едно от най-важните условия за повишаване качеството и ефективността на борбата против престъпността“ (Вакарелски 1978 : 106).

Макар че И. Вакарелски разглежда взаимодействието между органите на предварителното следствие (по него време следователи към прокуратурата) и оперативно-издирвателните органи към МВР, за целите на настоящото изследване същото определение ще бъде използвано и за „взаимодействието“ между полицията и прокуратурата при разследване на престъпленията в разглеждания период.

Според използваното определение, „взаимодействие“ се отнася до сложен комплекс взаимоотношения. На първо място то включва съвместната работа на прокурора и разследващите полицаи, които са определени по съответния вътрешен ред за всяка една от двете институции да извършват конкретно разследване. От страна на МВР в това взаимодействие участват не само разследващи полицаи, но при нужда и редица други служители, които са подчинени на различни служби в министерството – оперативни работници, служители на специализираните технически служби към министерството, експерти–криминалисти. Понеже системата на прокуратурата е йерархична и централизирана, в работата по конкретното разследване може да има намеса от по-висшестоящ прокурор. Той наблюдава работата на по-долустоящия и може да поиска справки по хода на разследването, както и да дава указания. Често намесата на други фактори по вертикала на двете институции дори не може да бъде точно ограничена до ясна дефиниция на това кои нива участват и при какви типични хипотези.¹⁹ Трета категория отношения, които се включват във взаимодействието са отношенията по документиране и отчитане на работата на полицията и прокуратурата. Процесът на нормативно регулиране на дейността по разследването, особено на подзаконово равнище, също е елемент от взаимодействието. Накрая процесът на подготовка и приемане на законодателни промени, които регулират самото взаимодействие, също трябва да се разглежда като част от този комплекс, защото

¹⁹ Въпреки че НПК изисква кръгът от участниците в досъдебната фаза на наказателния процес да бъде ясно определен (чл.9 НПК 2005), през целия наблюдаван период има редовни медийни съобщения за намеса на главния прокурор, министърът на вътрешните работи и дори на министър председателя в конкретни разследвания.

Народното събрание като законодателен орган взема основните решения с участието на засегнатите институции и при отчитане на тяхната гледна точка към проблемите, които трябва да бъдат разрешени от конкретните законодателни промени.

За целта на анализа понятието „взаимодействие“ е „разградено“ по три основни линии. Първата линия на „разграждане“ на понятието е противопоставянето между правната норма, която урежда взаимодействието между прокуратурата и полицията и степента и формите на нейното приложение в практиката. Установени и разгледани са основните правни норми, които имат отношение към взаимодействието, организационните форми, които са създадени с цел осигуряване на прилагането на нормите и проблемите пред практическата реализация на нормите. При очертаване на кръга от правни норми, които имат отношение към взаимодействието между прокуратурата и полицията е прокарано и второ разграничение – според степента на важност на нормите – отделно са разгледани промените в конституционните норми, които уреждат ролята и функциите на институциите, промените в наказателно-процесуалния закон и промените в подзаконовата нормативна база.

Трето (и най-важно) според постигнатия краен резултат от съвместната работа на полицията и прокуратурата „взаимодействието“ е класирано като „сътрудничество“ или като „конфликт“ – тук те са разгледани като два полюса, между които се разполагат промените в нормативната рамка и се развива напрежението между нормативната рамка от една страна и реалността на установените институционални практики от друга.

„Сътрудничество“ между двете институции има когато възможно най-голям дял от извършените престъпления биват разкрити, разкритите биват разследвани, виновните лица биват установени и наказани при спазване на правилата за справедлив съдебен процес и всичко това се постига при зачитане на основните конституционни права на личността и при ефективно и ефикасно разходване на публични ресурси. Състоянието на „сътрудничество“ предполага ръководните нива на двете институции да преследват съгласувани цели, служителите да имат доверие помежду си и между тях да протича открита комуникация.

В дисертационното изследване е показано обаче как към края на 90-те години полето на взаимодействие между прокуратурата и полицията, което И. Вакарелски през 1978 година нарича „научно обоснована и правно регламентирана система от съгласувана дейност“ все по-често бива представено в медиите и в официалните документи като поле, на което липсва координация и се води битка за господство.²⁰

Понятието за „конфликт“ между институциите, което ще използвам тук трябва да бъде разграничено от две употреби на понятието, които се срещат в медиите: публичните скандали и противоречия между отделни ръководители в двете институции не са непременно прояви на „конфликт“ между самите институции и тук не са разглеждани такива. Не са „конфликт“ между прокуратурата и полицията случаите на разследване и наказване на престъпления, извършени от служителите на двете институции – дори напротив, наличието на такива случаи доказва по-скоро доброто сътрудничество между институциите, защото така те изпълняват съвместно законово определени им функции.

Взаимодействието между институциите се проявява като „конфликт“ когато те не изпълняват законовите си функции и не се постига обществено желан резултат - голям дял престъпления остават неразкрити, виновните – неустановени, а голям дял от установените – ненаказани. При „конфликт“ между полицията и прокуратурата ръководните нива в двете институции имат противоречиви цели, служителите си нямат доверие, а комуникацията между тях е затруднена или поради отсъствието на преки комуникационни канали или поради тяхното задръстване с бюрократични препятствия.

²⁰ Тук ще цитираме само някои от най-характерните медийни заглавия за периода: „Татарчев и Рашков се оплакаха от полицейщина“, статия на Момчил Неделчев във в-к „Капитал“ от 9.5.1998 г., „Шефът на следствието размаха маслинова клонка“, статия на Момчил Милев във в-к „Капитал“ от 10.3.2000 г., „Мръсната война между прокуратурата и МВР“, статия на Емил Райков във в-к „Сега“ от 11.11.2000 г.; „Лични вражди препъват съдебната система“, интервю на Анна Заркова във в-к „Труд“ от 13.5.2002 г.; „Филчев привика ген. Борисов за критика към прокурорите“, статия на Галя Красиминова и Петя Владимирова във в-к „Дневник“ от 4.12.2003 г., „Лични амбиции и натиск управляват съдебната система“, интервю с Румен Ненков във в-к „Дневник“ от 22.3.2005 г., „Прокуратурата скръцна със зъби на МВР и ДАНС“, статия в сайта „Медиапул“ от 5.4.2009 г.

Така в дисертационния труд всяка от установените промени в нормативната рамка на взаимодействие между полицията и прокуратурата през периода 1989 – 2011 г. е оценена от гледна точка на това дали на практика води взаимодействието към „сътрудничество“ или към „конфликт“.

Метод на изследването: Взаимодействието между прокуратурата и полицията е обект на изследване от науката за наказателния процес и донякъде от криминалистиката. Въпреки идентичността на предмета, настоящото изследване използва подход, който е различен от използвания подход в правните науки. Възприетият тук подход е на институциите и на правните норми да се гледа като на социални факти. Под „социален факт“ тук не трябва да се разбира непременно понятието на Емил Дюркем, защото взаимодействието между прокуратурата и полицията в едно общество са само микроскопична част от факторите на външна принуда, които оформят ежедневно поведение на хората. Но подобно на Дюркем използвам това понятие, за да уточня, че институциите „полиция“ и „прокуратура“ тук са обект на социологически, а не на юридически/ нормативистки анализ. Не изследвам какви институциите „трябва“ да бъдат според писаното право, а разглеждам тяхното историческо развитие във връзка с външен за самите институции фактор като евроинтеграцията на страната.

Основната част от дисертационното изследване почива на преглед и анализ на научна литература и документи. Първоначално беше проучена относимата литература от областта на теория на наказателния процес – основните използвани монографии бяха цитирани по-горе - Е. Трендафилова (2000) „Промените в НПК от 1999 г.: теоретични положения, законодателни решения, тенденции“ и М. Чинова (2013) „Досъдебното производство по НПК. Теория и практика“. Бяха установени и проучени също така 12 статии в специализирания печат, събрани всички налични периодични доклади за дейността на прокуратурата и полицията, доклади на Европейската комисия (ЕК) от периода на преговори за членство на България в ЕС и след членството във връзка с Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), който през 2006 година ЕК установява за България и Румъния.

При прегледа на документите беше установена първата пречка пред дисертационното изследване – работата на прокуратурата и полицията през периода 1989 – 2011 г. не е системно документирана, или поне не в публично достъпни източници. Прокуратурата публикува годишни доклади за дейността си едва от 2007 г., т.е. има само пет годишни доклада за наблюдавания период; за същото време МВР има само един годишен доклад (за 2011 г.). Освен годишните доклади, след 2000 г. двете институции са публикували спорадично отделни текстове, които описват различни аспекти от дейността им, но те не представляват отчети на годишна основа, не позволяват сравнение и анализ.

Въз основа на прегледа на литературата и документите беше изготвен списък с основни правни институти, които имат отношение към взаимодействието между прокуратурата и полицията и чието развитие следва да бъде установено в исторически план: промените в конституционните принципи, които се отнасят до дейността на прокуратурата, промените в кръга от разследващи органи, промените в принципите на наказателния процес и във функцията по ръководство и надзор за законност над разследването. Развитието на тези институти през разглеждания период беше проследено чрез преглед и съпоставка на съответните относими текстове в законодателството – промените в Конституцията, промените в наказателно-процесуалните кодекси от 1974 и 2005 г. и промените в основните подзаконовни нормативни актове.

На този етап бяха формулирани хипотезите на дисертационното изследване. Основната хипотеза е, че с процеса на интеграция на България в ЕС възниква поле на пряко работно взаимодействие между прокуратурата и полицията, което постепенно прераства в пълноценно сътрудничество. Първата под-хипотеза е, че в процеса на изграждане на сътрудничеството между двете институции основния фактор, който го насърчава, са перспективата и условията на пълноправно членство на България в ЕС. Втората под-хипотеза е, че постигнатото състояние на сътрудничество между двете институции съответства на нормативно установените европейски стандарти за

сътрудничество между прокуратурата и полицията, разбирано като основно условие за ефективност на наказателното преследване.

С цел проверка на хипотезите и въз основа на списъка с промени в относимите нормативните актове за периода, беше съставен списък от конкретни законодателни промени, чиито мотиви да бъдат проучени. Това се оказа само частично възможно чрез архива в уеб страницата на Народното събрание (НС): много е трудно да се установи връзката между внесените предложения за промени в нормативните актове и приетите в крайна сметка законодателни текстове (втора пречка пред изследването). Законите за изменение и допълнение (ЗИД) на нормативните актове, приети от НС са идентифицирани като номер и дата на публикуване в Държавен вестник, но в тях не се казва въз основа на чий законопроект са приети. Освен това в архива на сайта на НС няма електронни версии на законопроектите, внесени преди 2001 г. (началото на 39-тото НС), т.е. за половината от изследвания период. За периода след 2001 г. законопроектите, които са внесени от Министерски съвет (МС) са достъпни на сайта с архива на НС, но през 39-то и 40-то НС някои от законопроектите са внасяни от депутати на хартия и те не са достъпни. По тези причини основните необходими документи (законопроекти и доклади на Комисията по правни въпроси) бяха установени чрез посещение на място в библиотеката на НС, преглед на законопроектите и докладите на Комисията по правни въпроси за месеците, предхождащи приемането на съответния законопроект и сравнение между внесените законопроекти и текстовете на одобрените закони.

Мотивите на законопроектите бяха проучени с цел установяване на факторите, които насочват развитието на нормативната рамка на взаимодействие между прокуратурата и полицията през периода и тестване на основната хипотеза за влиянието на процеса на евроинтеграция. При прегледа на мотивите обаче беше установена трета трудност пред изследването: мотивите към законопроектите са кратки и много формални. Само законопроектите от началото на разглеждания период (1991 – 1993 г.) съдържат данни за работата на прокуратурата и полицията и то крайно оскъдни. Към самите законопроекти няма приложени документи като доклади за дейността на институциите или експертни оценки за ефекта от предишни промени в

законодателството (каквито по принцип се изискват от действащия Закон за нормативните актове). Освен това от докладите на Комисията по правни въпроси се вижда, че много често отделни народни представители предлагат промени между първо и второ четене на законопроекта в НС, които понякога изкривяват или напълно подменят значението на текстовете на вносителя. Тези предложения на депутатите са документирани в докладите на Комисията по правни въпроси, но като правило не са съпроводени от подробни мотиви.

Поради описаните по-горе трудности, информацията, извлечена от анализ на документи беше допълнена от 20 интервюта с експерти (адвокати, съдии, прокурори и разследващи полицаи), които имаха за цел да установят мотивите за направените промени в законодателството и основните трудности пред тяхното практическо приложение. Респондентите бяха подбрани въз основа на два критерия: специализация в областта на наказателното право и процес и наличие на професионален стаж над 10 г. Специално за интервютата с полицаи и прокурори беше получено разрешение съответно от Министъра на вътрешните работи и от Главния прокурор. И в двата случая ми беше позволено да посоча длъжността и населеното място, от което да бъдат респондентите. При подбора беше приложен допълнително критерий за размера на населеното място: има интервюирани от София, два необластни града и два областни града. Всички интервюта са проведени в условията на анонимност.

Интервютата с експерти позволиха да се очертаят основните линии на доминиращия сред експертите дискурс относно ефекта от законодателните промени и факторите, които насърчават или пречат на взаимодействието между прокуратурата и полицията при разследването на престъпленията.

Кратко изложение на дисертационния труд

Изложението е разделено в увод и три части.

В увода са дадени определения за основните понятия, които ще бъдат използвани в изследването – пояснени са нормативно определените роли на прокуратурата и полицията и е изяснено значението на понятието „взаимодействие“. Понятието „взаимодействие“ между прокуратурата и полицията няма законова дефиниция, но се използва в законите и в правните науки²¹. Като понятие „взаимодействието“ се изучава от криминалистиката, в частта, която изучава особеностите на криминалистическата тактика за разкриване, разследване и предотвратяване на престъпления. Иван Вакарелски по-специално определя „взаимодействието“ като „научно обоснована и правно регламентирана система от съгласувана дейност между органите на предварителното следствие и оперативно-издирвателните органи на народната милиция, насочена към разкриването, разследването и предотвратяването на престъпления“. Тази дейност той определя като „едно от най-важните условия за повишаване качеството и ефективността на борбата против престъпността“.²²

Като част от Увода е разгледан и контекстът, в който се случват промените в нормативната рамка на взаимодействие между прокуратурата и полицията в периода 1989-2011 година. Описани са тенденциите в общественото доверие към двете институции, тяхното ресурсно обезпечаване и тяхната „производителност“, чрез представяне на тенденциите в броя на осъдените лица за разглеждания период и чрез представяне на данни за срочността на произнасяне от страна на засегнатите институции.

В Първа глава са описани промените в нормативната рамка на взаимодействие между полицията и прокуратурата за периода и са очертани последиците от тях за

²¹ Понятието „взаимодействие“ се използва в заглавието на глава 20 „Взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт“ на Закона за съдебната власт (ЗСВ), Обн., ДВ., бр. 64 от 7 август 2007 г., както и в чл.1 и чл. 20 от същия закон; както и чл. 15, ал.6 от ЗМВР, Обн. ДВ., бр. 53 от 27 юни 2014 г.

²² Вакарелски, И. (1978) Криминалистика, с.106.

ефективността на това взаимодействие. В първата част на Първа глава по-специално се разглежда *промяната в конституционната рамка след 1991 г.* – по необходимост тази част започва с разглеждане на положението на прокуратурата и полицията по време на тоталитарната държава, защото без такова представяне не може да се обясни съдържанието и насоката на промените. Разгледани са процесите на деполитизация в полицията и прокуратурата, преминаването на прокуратурата към съдебната власт през 1991 г. и налагането на полицията като основен орган по разследването на престъпления през втората половина на 90-те години.

Във втора и трета част на Първа глава са разгледани *нормативните промени в принципите на наказателния процес* – утвърждаването на централната роля на съда, въвеждането на изискването за разумен срок и *промените в обхвата и съдържанието на функцията по ръководство и надзор*, която прокуратурата упражнява над разследването. Процесът на демократизация на институциите на прокуратурата и полицията и развитието на рамката на тяхното взаимодействие са описани като процес на фокусиране на функцията на прокуратурата върху наказателното производство, и то на конкретен прокурор върху едно само наказателно производство, и утвърждаване на централната роля на съда.

Във Втора глава са разгледани *промените в организационните форми на взаимодействие между полицията и прокуратурата* – утвърждаването на полицията като основна структура за разследване на престъпленията, утвърждаване на фигурата на наблюдаващия прокурор, специализацията и екипният принцип на работа като организационни решения, чрез които се цели повишаване на ефективността на наказателното производство.

В Трета глава са представени силите, които оформят новото поле на пряко институционално взаимодействие между полицията и прокуратурата – факторите, които предопределят развитието на нормативната рамка и нейното приложение.

Като фактори, които стимулират развитието на отношения на сътрудничество между прокуратура и полицията в процеса на разследване на престъпления са установени и представени перспективата за пълноправно членство на България в ЕС,

„правозащитният мотив“, разбиран като стремеж за привеждане в съответствие на българското законодателство с изискванията на Европейската конвенция за защита на правата на човека, мотивът за повишаване на ефективността на наказателното производство и мотивът за сближаване на българския административен опит с най-добрите световни практики.

След това са установени и представени някои от факторите, които пречат на последователното прокарване в нормативната база и в практиката на нормативните условия за сътрудничество между полицията и прокуратурата в процеса на разследване на престъпления и които са изведени от анализа на документите и се съобщават от респондентите. Тези фактори не са изследвани в пълнота и в тяхната взаимовръзка – това предполага бъдещи изследвания и различен научен инструментариум, но са отбелязани като важна предпоставка за разбиране на институционните провали във взаимодействието.

На първо място като фактор за конфликт между институциите са разгледани дефицитите на критична публичност – институциите запазват в голяма степен своето наследство от тоталитаризма – те са йерархични, централизирани, полифункционални, действат при силно размита връзка между политическото и професионалното и не могат да гарантират в достатъчна степен компетентността и независимостта на отделните професионалисти. Поради липсата на процедури за демократична отчетност над институциите в общественото пространство не може да се формира научно и обосновано виждане за проблемите на правосъдието, нито то да се наложи като стратегия за реформа на институциите.

Като фактори на конфликта между институциите са разгледани и размитите граници между политическо и професионално начало в тяхното ръководство, липсата на механизми за налагане на отговорност на професионалистите при неспазване на закона и някои ограничения на самия принцип на законност и писмено начало в работата на институциите.

Изследователски резултати и изводи

На първо място изследването показва несъстоятелността на предварително зададената времева рамка на анализ на взаимодействието между полицията и прокуратурата в процеса на разследване на престъпления. Датата „1989 г.“ се оказва етап от развитието на сложни и динамични междуинституционални взаимоотношения, а не начало на мащабна промяна. Конфликт между прокуратурата и МВР по въпроса кой да отговаря за функцията по разследването има още от края на 70-те години. Създаването на единния следствен апарат през 1979 г. и прехвърлянето на следователите към МВР представлява част от дълъг процес на институционално противопоставяне, който периодично довежда до радикално преместване на разследващите органи под шапката или на прокуратурата или на МВР, но по същество не укрепва техния капацитет да разследват престъпления. Проблемите с недосегаемостта на висшите политици за наказателно преследване, политическата намеса в разследването, използване на наказателното преследване като инструмент за разчистване на сметки и ниския капацитет за разкриване и разследване на сложна икономическа престъпност не са проблеми на т.нар. „демократичен преход“, а са проблеми на късната тоталитарна държава. Всеки един от тези проблеми е регистриран в изследвания към началото на 80-те години на 20-ти в.; след 1989 г. те само се задълбочават, като при това фактор за задълбочаването им е частичния и ограничен характер на проведените демократизационни реформи в институциите. За пълно и цялостно изследване на проблемите пред взаимодействието между прокуратурата и полицията като елемент от оценката за ефективността на разследването, при бъдещи изследвания историческата перспектива трябва да бъде разширена поне до началото на 70-те години на 20-ти век (преди приемането на НПК 1974), или дори още по-рано.

На второ място се установи, че въпреки приемането на нова Конституция през 1991 г., приемането на нов НПК през 2005 г. и поне четири нови закона за МВР (последно 2014 г.) не са разградени похватите, чрез които в тоталитарната държава управляващите политически среди влияят върху работата на институциите на досъдебното производство по наказателни дела. Проведената през 1990 г. деполитизация е

ограничена до забрана за членуване в политическа партия и забрана за създаване на партийни организации по месторабота; отпада законовата възможност управляващата партия да задава чрез свои документи приоритети на правоохранителните институции, а като най-висша гаранция за независимост през 1991 г. прокуратурата е номинално поставена в съдебната власт. Преди 1989 г. обаче участието на партията в кадровия подбор е бил основен способ за прокаране на партийно влияние в институциите. Възможностите за влияние на управляващата политическа партия върху кадровия подбор в прокуратурата и в МВР се запазват и след 1989 г., чрез запазване на двете институции като единни, йерархични и централизирани системи и поставянето на назначенията в ръцете на политически зависими органи (съответно ВСС и Министъра на вътрешните работи). В резултат при назначения на ръководни места в прокуратурата и полицията системата за подбор на кадри дава предимство на политически „удобни“ кандидати с връзки и „брокери“ на влияние. В този си вид структурата на прокуратурата не гарантира компетентност и независимост за обикновения прокурор, а структурата на МВР не гарантира в необходимата степен компетентност и независимост на разследващите полицаи. Утвърдената система за кадрови подбор в институциите е в остро противоречие с изискванията на правото и с обществените очаквания за провеждане на обективни разследвания.

Освен това изследването показва, че по отношение на структурата и обхвата на правомощия на прокуратурата има важно разграничение между прокуратурите в тоталитарните държави и тези в демократичните: прокуратурата в тоталитарната държава е изцяло автономна като структура (не е обвързана с никой от клоновете на властта) и упражнява всеобхватен надзор за точното и еднакво изпълнение на законите (общ надзор за законност). Обратно на това: прокурорите в демократичното общество са обвързани с изпълнителната или съдебната власт, т.е. в крайна сметка носят отговорност за своите решения, а правомощията на институцията са сведени до дейността ѝ в наказателния процес (повдигане и поддържане на обвинението). След 1989 г. реформи в тази посока са предприети бързо и категорично в почти всички бивши социалистически държави. Българската прокуратура, макар и да преминава номинално към съдебната власт, запазва характера си на единна и автономна система от органи, която стои отвъд и над всякакви възможни процедури за търсене и налагане на

демократична отчетност. Освен това българската прокуратура запазва широк кръг от правомощия извън наказателния процес, включително все още може да упражнява и общ надзор за законност. МВР също запазва в значителна степен тоталитарния си характер на централизирана, йерархична и многофункционална институция. По тази причина реформите за въвеждане на фигурата на „наблюдаващ прокурор“, насърчаване на специализация и екипен принцип на работа се натъкват на постоянна пасивна съпротива вътре в институциите и не успяват да се наложат като доминиращ модел на работа. Запазената тоталитарна структура е в постоянно напрежение спрямо натиска, който генерира външната среда (гражданското общество и евроинтеграцията). От прокуратурата и полицията се очаква да демонстрират почтеност, ефективност и компетентност, което не може да бъде произведено от институции, които не са специализирани и не подлежат на демократичен контрол.

До голяма степен беше потвърдена основната хипотеза на изследването, че с процеса на интеграция на България в ЕС възниква поле на пряко работно взаимодействие между прокуратурата и полицията, което постепенно прераства в пълноценно сътрудничество. В периода 1999 – 2004 г., докато се подготвят и водят преговорите за членство, са проведени мащабни реформи в наказателния процес, които създават за двете институции стимул за съвместна работа – досъдебното производство се утвърждава като дейност „за прокурора“, която има подготвителен характер, а съдебната фаза на процеса заема полагащото ѝ се централно място; полицията се превръща в основна структура по разследването, въвеждат се задължителни срокове за неговото провеждане и задължение на разследващия полицай да докладва на прокурора текущо за хода на разследването. Тези стъпки приобщават България към семейството на европейските държави не само заради постигнатото членство в ЕС, но и поради факта, че в мнозинството от държавите членки на ЕС разследването на престъпления се извършва от полицията, при същите принципи и ограничения, които са формално предвидени и у нас.

Основната хипотеза обаче не може да бъде приета за изцяло потвърдена поради три причини:

А. Установеното сътрудничество между прокуратурата и полицията е безспорно само по отношение на разследването на дребни престъпления, които съставляват огромната част от натовареността на двете институции. Кръгът от престъпления по високите етажи на властта, включително корупцията, икономическите престъпления и престъпленията, свързани с организацията и ръководството на престъпни мрежи за незаконен трафик, не се преследват ефективно и основната причина е посоченото по-горе напрежение между запазената тоталитарна структура на институциите и политически влияние върху кадровата политика от една страна и външният натиск за специализация, ефективност и фокус върху наказателното преследване на престъпления по високите етажи на властта.

Б. Установеното сътрудничество е безспорно само по отношение на престъпления, които биват разкрити, а извършителите им – установени. Някои престъпления обаче (икономически престъпления, подкупничество) се извършват тайно и при тях няма пряка жертва, която да подаде сигнал в полицията. Разкриването и разследването на такъв вид престъпления изисква висока специализация и взаимно доверие между институциите, както и утвърждаването на модерни организационни форми за обмен на информация и разследване, каквито у нас са в постоянен процес на изграждане, но все още незавършени.

„Разкриването“ на престъплението е зона с неясна правна природа и неустановена институционална отговорност заради липсата на ясна законодателна уредба на института на „предварителната проверка“, на обмена на информация и взаимодействието между прокурорите, разследващите служители на МВР и оперативните работници. Не е ясно също така дали функцията по ръководство и надзор за законност, която прокурорът упражнява върху разследването се простира и върху работата на оперативните работници при производства, които са спрени поради неустановяване на извършителя. Според цитирани в изследването външни оценки към края на разглеждания период 70% от досъдебните производства биват прекратени поради неустановяване на извършителя на престъплението.

С. По отношение на „разследването“ на престъпления създадената и установена нормативна рамка на взаимодействие е в постоянен конфликт със слабо развити модерни организационни форми за нейното приложение. Специализацията, екипният принцип на работа, единната информационна система за противодействие на престъпността през втората половина на наблюдавания период са определени като безспорни приоритети на реформите в полицията и прокуратурата, но намират много ограничено приложение. Основният източник на конфликт тук е модерната уредба на досъдебната фаза на наказателния процес по НПК, която обаче не е подкрепена с необходимите вътрешни правила и организационни реформи вътре в системите на полицията и прокуратурата.

Необходима е изрична законодателна регламентация на „разследването“ като цялостно поле на дейност на институциите, при която са предвидени ясни правила и отговорности за „разследване“ и за „разкриване“ на престъпленията и установяване на техните извършители. Такава законодателна рамка би трябвало да осигурява административни форми и процедури за приложение на нормите на НПК по същия начин, както до 1994 г. е правила Инструкцията за работата на органите на предварителното производство (ИРОПП).

Само частично беше потвърдена и първата под-хипотеза на изследването - че в процеса на изграждане на сътрудничеството между двете институции основния фактор, който го насърчава, са перспективата и условията на пълноправно членство на България в ЕС. Перспективата за членство в ЕС е факторът, който движи реформата и основната причина, поради която е въведено разследване от полицията и са установени принципите на специализация и екипна работа (поне на теория). В този процес обаче се оказва изненадващо силно значението и на това, което беше обозначено като „правозащитен мотив“ – присъединяването на България към ЕКПЧ и влиянието на практиката на Съда в Страсбург. Най-съществените промени на нормативната основа на взаимодействието между полицията и прокуратурата през наблюдавания период са извършени с промените в НПК през 1999 г., които са само допълнени и доразвити с приемането на новия НПК през 2005 г., като основните мотиви са за съобразяване на националното законодателство с ЕКПЧ и перспективата за членство в ЕС. Към края на

разглеждания период (след присъединяването на страната към ЕС), правозащитният мотив значително отслабва като стимул за продължаване на реформите, което се дължи основно на отсъствието на темата за основните човешки права сред критериите за наблюдение, което Европейската комисия упражнява по Механизма за сътрудничество и проверка.

Втората под-хипотеза на дисертационното изследване е, че установеното сътрудничество между полицията и прокуратурата у нас в процеса на разследване на престъпления съответства на нормативно уредените принципи на сътрудничество според Препоръка REC (2000) 19 на Съвета на министрите към Съвета на Европа. Тази хипотеза може да бъде категорично отхвърлена.

Нормативно заложеният европейски стандарт изисква не просто прокуратурата да следи за законността на разследванията и да дава задължителни указания на полицията, но и двете институции да са достатъчно освободени от недължимо политическо влияние, за да могат да разследват ефективно всички престъпления, включително и такива по високите етажи на властта. Освен това нормативно заложеният европейски стандарт изисква сътрудничеството между полицията и прокуратурата да гарантира във висока степен защитата на основните човешки права.

Беше установено обаче, че разследването не е ефективно по отношение на престъпленията по високите етажи на властта и че прокуратурата рядко и трудно осигурява обективно разследване при престъпления, извършени от самите полицаи (най-вече при случаите на полицейско насилие и подкупничество на високите нива в системата на МВР). Беше установено, че са запазени канали за политическо влияние върху прокуратурата и полицията, няма институционални механизми за обективно разследване на случаите, при които прокурори от висшите нива се оказват замесени в престъпление и дисциплинарната практика на ВСС е ограничена и пристрастна по отношение на дисциплинарни нарушения на прокурори. Всичките тези фактори предопределят висока степен на произвол при вземането на решения на индивидуално ниво от прокурори и полицаи – те не могат разумно да прогнозираят стъпките от разследването и своето участие в процедурата, което подкопава доверието между

професионалистите и в крайна сметка препятства тяхното взаимодействие. По тези причини приемам, че установеното сътрудничество между двете институции все още не отговаря на нормативно заложения европейски стандарт в областта.

Дисертационното изследване няма за задача да даде отговор на въпроса кои са всички фактори, които пречат на изграждането на ефективно сътрудничество между полицията и прокуратурата. Тези фактори са „тайни“ и „скрити“, за разлика от факторите, които насърчават сътрудничеството и които са описани като мотиви в изследваните законопроекта. Въпросът за „съпротивите“ изисква допълнително изследване, вероятно с различен инструментариум. Установени са обаче няколко фактора на нереализираната модерност в институциите, които несъмнено влияят на взаимодействието между тях и на тази основа могат да се очертаят хипотези за нови изследвания. Институциите пребивават в среда, в която слабо действат предпоставките на критична публичност спрямо резултатите от тяхната работа, а сферата на наказателната политика е само частично очертана като отделна публична политика, с ясно формулирани цели и с ясни управленски инструменти за въздействие върху институциите, които трябва да ги постигнат. Научността, законността и писменото начало в работата на прокуратурата и полицията и като принципи на взаимодействието помежду им страдат от сериозни ограничения.

Така, макар че вече са положени основите за изграждане на полето на взаимодействие между прокуратурата и полицията като поле на „научно обоснована и правно регламентирана дейност“, то периодично рискува да изпада в периоди на междуинституционално напрежение и конфликт, които в крайна сметка подкопават ефективността на наказателното преследване.

Приноси на дисертационния труд

Основният принос на дисертационното изследване е разглеждането на класически институти на наказателно-процесуалното право и криминалистиката като социални факти и стремежът да ги анализира в по-широкия контекст на обществено-политическите промени, които протичат през последните 25 години.

Изведени са основните фактори, влияещи върху характера на взаимодействието между полицията и прокуратурата – фактори на сътрудничество и фактори на конфликт. Това е резултат от систематизирано и изчерпателно представяне и анализ на кръга от институти, които са свързани с упражняването на функцията на прокурора по ръководство и надзор над разследването, тяхното разглеждане в процеса на развитие и оценяването им от гледна точка на техния практически принос за подобряване на взаимодействието между полицията и прокуратурата.

Работата на полицията и прокуратурата при разследване на престъпления е по необходимост тайна и е защитена от закона като такава. Изследванията в тази област са сравнително редки, особено тези, които използват социологически методи. По тази причина общественият дебат по проблемите на тези институции обикновено е доминиран от експерти от самите институции, които не винаги успяват да бъдат безпристрастни анализатори. Дисертационното изследване се стреми да реализира задълбочен и научен външен поглед към взаимодействието между институциите, като при това установява и представя някои от факторите, които препятстват реформите за подобряване на ефективността на разследването по наказателни дела и са свързани с тоталитарното наследство, структурата и правомощията на институциите.

Подобен поглед би бил полезен за планиране на бъдещи изследвания на пречките пред практическото приложение на реформите за демократизация и ефективност на институциите по разследването и държавното обвинение, както и при обсъждане на бъдещи промени в законодателството. Някои предложения в този смисъл се съдържат в частта с Изводи.

Дисертационното изследване очертава редица нови проблеми, които трябва да станат предмет на научни изследвания и то поне в три научни области. Нови проблеми за социологията са: проблемът за връзката между общественото доверие в институциите на наказателния процес и тяхната ефективност; проблемът за показателите, които могат да се използват за оценка на ефективността на институциите на наказателния процес; проблемът за пълното установяване и приоритизиране на пречките пред модернизацията на институциите. Изследването поставя нови и важни въпроси за историята на държавата и правото – най-вече необходимостта да се оцени ролята на институциите на наказателния процес (следствието, полицията и прокуратурата) за установяване и поддържане на тоталитарната държава, както и необходимостта да се документират и осветлят процесите на модернизация и демократизация в тези институции. По отношение на науката за публичната администрация изследването поставя въпроса дали и доколко установените фактори, които подкопават сътрудничеството между прокуратурата и полицията, са типични само за тяхното взаимодействие или се отнесат и към дефицитите на сътрудничество между други институции.

Публикации по темата на дисертационния труд

Иванова, И. (2011). *Анализ на случаите на полицейско насилие в медийни публикации от периода 2004 – 2010 година*. Институт „Отворено общество – София“, достъпно в интернет на адрес http://www.osi.bg/cyeds/downloads/report_media_police_violence.pdf

Иванова, И. (2012). *Пет години механизъм за сътрудничество и проверка. Време за размисъл*. Институт „Отворено общество – София“, достъпно в интернет на адрес http://www.osi.bg/cyeds/downloads/CVM_Bulgaria_BG_LAST.pdf

Ivanova, I. (2013) *Rule of Law in Bulgaria and the Influence of EU Accession*, a thematic contribution to **Carrera, S., Guild, E., Hernanz, N.** (2013) *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU. Towards an EU Copenhagen Mechanism*. CEPS. Available in internet at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493031/IPOL-LIBE_ET\(2013\)493031_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493031/IPOL-LIBE_ET(2013)493031_EN.pdf)

Иванова, И. (2014). България в Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието. *Общество и право*, 5, 78 -87

Статии в пресата:

Иванова, И. (2012). *Прокуратурата губи темпо по знакови дела*, статия във в-к Труд от 21.2.2012 г., достъпна в интернет на адрес <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=1242546>

Иванова, И. (2012). *МВР откри петрол*, статия във в-к Капитал от 6.4.2012 г., достъпна в интернет на адрес http://www.osf.bg/cyeds/downloads/Ivanova_Capital_06_Apr_2012.pdf

Иванова, И. (2015). Мерките за съдебна реформа – две „да“, две „не“ и слонът в стаята, статия във в-к Дневник от 3.6.2015, достъпна в интернет на адрес http://www.dnevnik.bg/analizi/2015/06/03/2545427_merkite_za_sudebna_reforma_dve_da_a_dve_ne_i_slonut_v/