

КОНТРОЛ ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА НАКАЗАНИЯТА

*Йордан Йорданов**

Резюме: *Наказателното изпълнение, като нормативно организирана дейност играе водеща роля при осъществяване на репресивната политика на държавата. Именно за това изискванията към органите по изпълнение на наказанията са повишени в значителна степен, което налага прилагането на различни по вид и интензитет форми на контролно въздействие. Именно този контрол изпълва смисъла вложен от И. Кант¹ в термина „правова държава“, а контролно-гаранционните способности за мониторинг върху дейността на пенитенциарните органи осигуряват стабилитет в развитието на специфичните обществени отношения, които възникват с влизане в сила и привеждане в изпълнение на наложените с присъдата наказания.*

Ключови думи: *наказание, пенитенциарни органи, държава, власт, контрол*

CONTROL OVER THE ENFORCEMENT OF PENALTIES

Yordan Yordanov

Abstract: *Criminal execution, as a normatively organized activity, played a leading role in the implementation of the state's repressive policy. It is precisely for this reason that the demands on the authorities for the execution of punishments have been increased to a significant extent, which necessitates the application of various forms of control impact in terms of type and intensity. It is this control that fulfills the meaning put by I. Kant in the term "rule of law", and the control and guarantee methods for monitoring the activity of penitentiary authorities ensure stability in the development of the specific social relations that arise with the entry into force and implementation of the imposed with the sentence of punishment.*

Key words: *punishment, penitentiary authorities, state, power, control*

* Старши комисар Йордан Димитров Йорданов, доктор по наказателно процесуално право, началник на Затвора – гр. Варна, ГД „Изпълнение на наказанията“ към Министерство на правосъдието.

Yordan Dimitrov Yorsanov, doctor of criminal procedure law, head of Varna Prison.

¹ **Имануел Кант** (22 април 1724 – 12 февруари 1804) е германски философ от 18 век от пруския град Кьонигсберг // <https://bg.wikipedia.org>

Изпълнение на наказанието, като държавна дейност се изгражда върху реализирането на такива обществено-значими принципи, закрепени в Конституцията и законите на страната, като законност, хуманизъм, демократизъм, равенство пред закона и др. Именно законността и контрола върху спазването ѝ е фактора, които гарантират единство в правната регламентация на социалните правоотношения въобще.

Трябва да се има предвид, че изпълнението на влязлата в сила присъда е стадий от държавнорепресивния процес и всяко отклонение от нормалното „изпълнение на наказанието лишаване от свобода засяга обществените отношения свързани с правосъдието“², а посредством това се оказва влияние и върху много други обществени отношения свързани със защитата на правата и интересите на гражданите. На фона на всичко това и с оглед факта, че в местата за лишаване от свобода по презумпция е най-благоприятната среда за нарушения върху правата на човека се явява нуждата от многоаспектен (държавен и обществен) контрол върху изпълнение на наказанието като дейност.

До този момент въпросът за контрола не е разглеждан самостоятелно от нашите изтъкнати пеналисти, а винаги в контекста на темата за местата и органите по изпълнение на наказанията и то твърде схематично в частта, относно органите свързани с изпълнителната дейност. Нито К. Лютов, нито М. Паликарски и М. Лулев засягат темата за контрола в процеса на наказателното изпълнение³. В своите трудове, Ст. Павлов, а по-късно и Здр. Трайков правят задълбочени разсъждения върху контролната роля на Съда и до известна степен на Прокуратурата в изпълнение на наказанията, но това не изчерпва темата до необходимата нейна същина⁴.

Теорията⁵ дефинира контрола в държавната сфера като основна управленска функция, присъща на всички субекти обладаващи държавна власт (държавно-властнически функции) и обезпечаваща ефективната работа в държавния апарат. В най-общ вид контролът представлява „държавно управление в контролна форма“⁶, т.е. съставна част (стадий) от общите функции по държавно управление.

Контролът върху изпълнение на наказанията в широк аспект, в това число и върху местата за лишаване от свобода е особен вид дейност, която се корени в специфичното правно положение на субектите, които го извършват. В зависимост от това можем условно

² Вж. **Йорданов, Й.** Понятие за напускане пределите на мястото за лишаване от свобода. e-Journal VFU, бр.№ 18/2022, с. 567.

³ Вж. по-подробно: **Лютов К.** Предмет, система и принципи на закона за изпълнение на наказанията. БАН, известия на Института за правни науки. Том. XXIV, 1972; **Паликарски, М.** Наказателно-изпълнително право на НРБ, София, 1986, с. 20-22; **Лулев, М.** Основни въпроси на изпълнението на наказанията без лишаване от свобода, София 1983, с. 17-20.

⁴ Вж. **Павлов, С.** Участие на съда в наказателното изпълнение, С. 1974, с. 109-166; **Трайков, Здр.** Наказателно-изпълнително право, С 2007, с. 106-120.

⁵ Вж. **Димитров, Д.** Административно право. С. 1995, с. 266-269; **Сивков, Цв.** Понятие за методите на държавно управление. Методи и принципи. Видове методи. – De Jure, 2021, № 1, с. 9

⁶ Вж. **Димитров, Д.** Цит. съч., с. 266-269

да разделим контрола върху поправителните институции на *международен, държавен и обществен*, а всеки от тях се разделя на допълнителни подвидове.

С оглед горното, можем да разграничим няколко вида *международен контрол*, а именно периодичен и последващ. В повечето случаи контролът върху местата за лишаване от свобода е последващ. Изпълнителните механизми са няколко, а именно:

- Становища по периодични доклади на България, които страната дължи по Конвенцията против изтезанията, ратифицирана през 1986 г.;

- Посещения от представители на Европейския комитет за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото и унижително отношение или наказание (КПИ) и Комитета на ООН против изтезанията. Тези делегации имат право на неограничен достъп до местата за лишаване от свобода и право за движение без ограничение в такива места. Те разговарят без свидетели с лишените от свобода и общуват свободно с всеки който може да предостави информация. След всяко посещение следва доклад с констатации и препоръки по които правителството на България дължи отговор.

- Съобщения или заявления (вербални ноти) от чужди държави във връзка с нарушения на правата на човека;

- Индивидуални жалби на осъдени и задържани лица в Европейския съд по правата на човека.

По отношение на *държавния контрол*, можем да възприемем като основание за диференцирането му по видове, принципа за разделение на властите. Внимателният анализ на една от нормите на ППЗИНЗС, а именно чл. 295, ал. 2 очертава кръга от лица, които могат да посещават местата за лишаване от свобода без специално разрешение с цел контрол, което води до извода, че държавния контрол може да бъде разделен на следните подвидове: 1) президентски контрол; 2) парламентарен контрол; 3) правителствен контрол; 4) съдебен контрол; 5) прокурорски надзор; 6) вътрешно-ведомствен контрол и др.

Посочените органи за да осъществяват контролните си функции са натоварени с държавно-властнически правомощие по силата на съответни нормативни актове и в обхвата на своята компетентност дават задължителни за пенитенциарната администрация предписания, чието неизпълнение влече след себе си мерки за държавна принуда. Въпреки, че контролът в държавната сфера се основава на единни цели и принципи, всяка от посочените власти подхожда към неговото осъществяване изхождайки от своите задачи и специфична дейност.

Последното направление от контролната дейност е *общественият контрол*. В условията на развита демокрация този тип контролно въздействие се осъществява от различни субекти в гражданското общество. Те имат своите специфики, които в най общ вид се свеждат до факта, че при тях липсват властнически правомощия, те действат опосредствено. При констатирането на незаконосъобразно поведение (действие или бездействие) у пенитенциарните органи възможните проявни форми на това въздействие са свързани с правото на сигнал до съответните държавни органи за вземането на съответни мерки, или чрез формиране на обществено мнение посредством придаване на широка гласност на констатирания проблем и формирането на отрицателно отношение към факта

на нарушението, което от своя страна има не само негативен резонанс в обществото, но може да стане и повод за самосезиране на различни органи и институции.

Понятието „обществен контрол“ има сложен елементен състав, който включва в себе си: контрол от Омбудсмана на Република България - обществен защитник на бюджетна издръжка; контрол от органите на местното самоуправление; контрол от обществени и религиозни организации; контрол от средствата за масова информация и контрол от отделни граждани. Субектите на обществения контрол са призвани да не възпрепятстват дейността по изпълнение на наказанията, а в рамките на своите функции да съдействат за постигане целите на наказанието (чл. 8, ал. 1 ЗИНЗС). Да спомагат за постигане процес на промяна, от недоверие, а в някои случаи и противостоене между държава и общество, към партньорство и координация между държавни и обществени контролни органи за постигане целите на наказанието.

Държавен контрол

За да изясним тематиката до край сме длъжни да изследваме в тяхната цялост посочените по-горе видове контрол върху дейността по изпълнение на наказанията. Разбира се най-широкоаспектен и многопластов е държавния контрол. Неговата нормативна основа е заложена в чл. 4, ал. 2 ЗИНЗС, а именно: „Контролът при изпълнение на наказанията се осъществява от държавни органи...“. Този текст доразвива чл. 1, ал. 2 от Конституцията на РБ, в който е предвидено, че държавната власт в България се осъществява от предвидените в Основния закон органи. Пак там държавността е разпределена в зависимост от нейните специфики на законодателна, изпълнителна и съдебна, с присъщи за всяка от властите органи, но поставя един над всички като обединител, а именно Президента.

Видове държавен контрол

1. Президентският контрол като цяло се осъществява в рамките на конституционните пълномощия на държавния глава. Президента, който е орган на държавната власт стоящ извън системата на трите власти притежава правомощия, чрез които насочва дейността на различните държавни органи в посоката на обща държавна политика, т.е. налице са едни консултативно-арбитражни функции. Обемът на тези правомощия разбира се е ограничен от конституционния принцип за разделение на властите. Анализирайки президентските правомощия се установява, че възможност за намеса в сферата на другите държавни органи му се предоставя само по въпроси от изключителна важност. Няма как да не приемем, че контролът върху наказателната репресия на държавата е такъв въпрос, тъй като с наказанията по НК се засягат най-тежко и продължително правата и интересите на осъдените. Анализът на текста на чл. 295, ал. 2 ППЗИНЗС очертава един от възможните варианти на президентския контрол, а именно прекия. Отсъствието на регистрирани лични посещения в местата за лишаване от свобода не намалява авторитета на държавния глава като контролен орган. Другата, най-силна форма на контрол това е прилагане института на помилването когато другите държавни органи, най-често в съдебната власт, не разполагат със самостоятелни механизми сами да регулират своите законосъобразни актове, които причиняват явна социална несправедливост.

Помилването е приложимо само при наказания със срок, когато лицето е дало доказателства за своето поправяне и няма друг способ за неговото освобождаване или замяна на едно наказание с друго.

Изложеното до тук безспорно налага извод, че постановяването на указ за помилване или отказ от помилване и техните мотиви, които неминуемо отчитат и поправителното въздействие, ще очертаят границите на добре свършената работа или наличието на пропуски в дейността на затворната администрация, което се явява своево рода контрол върху наказателното изпълнение.

2. Следващият вид контрол е парламентарният. Под парламент в България се разбира Народното събрание. То е постоянно действащ държавният орган, който упражнява законодателната власт в републиката, чиято основна функция е да изразява народния суверенитет. Създавайки законова основа на държавните устои, Парламента гарантира правното положение на гражданите в страната, защото именно законите съдържат общи правила за поведение, задължителни за всички. Именно законодателната власт формира вътрешната и външната политика на страната и създава правните гаранции и механизми за защита на националните интереси и на правата и свободите на човека, включително и на осъдените на различни по вид наказания.

Създаването на закони и подзаконовни нормативни актове в сферата на наказателно-изпълнителната дейност, и контрола за тяхното правилно прилагане са гаранция за правост в държавата.

Друга важна част от законодателната дейност на народното събрание, с пряко отражение върху разглежданият въпрос е при наличието на необходими политически и социални предпоставки, да се приеме *закон за амнистия* и закона за държавния бюджет, в частта му относно финансиране на наказателно-изпълнителната дейност.

Механизма за контрол върху изпълнение на наказанията от страна на Народното събрание е контролът върху изпълнителната власт. Правомощията на Парламента включват възможности за контрол чрез дейността на парламентарните комисии, както и индивидуален контрол от страна на депутатите върху дейността по изпълнение на наказанията. Тук формите са разнообразни и към тях могат да се отнесат: разглеждането на жалби, сигнали и предложения от лишени от свобода; лично посещение в местата за лишаване от свобода (чл. 295, ал. 2, т. 2 ППЗИНЗС); отправянето на депутатски въпроси до съответни длъжностни лица в системата по изпълнение на наказанията; устни или писмени депутатски въпроси по време на парламентарния контрол с участието на министъра на правосъдието и др.

3. Правителствен контрол. Според Конституцията на страната Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на държавата. Той осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на Въоръжените сили.

Правителството се явява най-висшия изпълнителен орган на държавната власт. Осигурявайки вътрешната политика на държавата, елемент от която се явява наказателното

изпълнение, на него му е предоставено правото на контрол върху дейността на всички министерства. В разглеждания случай Министерството на правосъдието, на което са подчинени местата за лишаване от свобода и пробационните служби, притежава следните правомощия: 1) възможността за законодателна инициатива; 2) участие в разработването и реализирането на държавната политика в сферата на борбата с престъпността, и създаване и промяна в структурата и щатната численост на ГД ИН. 3) Съгласно чл. 107 от Конституцията в компетентността на Министерският съвет е отмяната на незаконосъобразните или неправилните актове на министъра на правосъдието; 4) Министерският съвет се състои от министър-председател, заместник министър-председатели и министри. Всички те имат право да посещават местата за лишаване от свобода без специално разрешение (чл. 295, ал. 2 ЗИНЗС).

Министър-председателят ръководи и координира общата политика на правителството и носи отговорност за нея. Той назначава и освобождава от длъжност заместник-министрите, в случая заместник-министъра на правосъдието, с ресор изпълнение на наказанията.

Пристъпвайки към анализ на контролните функции на следващите субекти се налага едно терминологично уточнение. В правната материя съществува, като вид контролно-гаранционен способ за правост в държавата, т.нар. „надзор за законност“. Надзорът представлява специфичен вид държавен контрол, който не се основава на ръководното положение на надзорния орган, а на специфично овластяване възложено му от Конституцията, ЗСВ и др. законови актове⁷. Надзорът по правило е действие на различни държавни органи, ситуирани най-вече в съдебната власт, по обезпечаване на законност, справедливост и спазване правата на човека по време на изпълнение на наказанията. Тази дейност не е пасивна, а активна за разкриване, установяване и оценка на нарушенията и отклоненията от законността и причините и условията, които са ги обусловили⁸.

4. Съдебен контрол. Според чл. 120, ал. 1 от Конституцията и чл. 9 от ЗСВ, „Съдилищата осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи...“. *Съдебният контрол* е доказан способ за коригиране поведението на пенитенциарната администрация. Той не е посегателство върху независимостта на изпълнителната власт в широк смисъл на думата, предвид факта, че е ограничен само до законността на актовете и действията и. Този вид контрол заема особено място в системата от способности за законност в сферата на държавно управление, и с оглед изложеното по-горе можем с основание да го наречем надзор, т.е. *съдебен надзор*.

Определянето на наказанието от съда е най-сложната и отговорна дейност в цялата верига на наказателното правосъдие. Индивидуализирайки наказанието, съдът го определя не само по вид и размер, но при наказанията със срок го конкретизира чрез допълнителни елементи на присъдата, установяващи степента на ограниченията на които се подлага

⁷ Вж. **Димитров, Д.** Цит. съч., с. 348

⁸ Пак там.

осъдения⁹. По този начин съдът сам определя правната рамка, в която ще се осъществява наказателното изпълнение и обема на поправителното въздействие.

Съдебният надзор като цяло може да се разглежда в няколко направления: 1) в стадия на привеждане в изпълнение на присъдата; 2) в рамките на зададения с чл. 6 ЗИНЗС контрол; 3) в рамките на производствата, образувани пред съда, за решаване на въпроси по наказателното изпълнение включени в тяхната компетентност¹⁰.

4.1. *Привеждането в изпълнение на влязлата в сила присъда* е последния стадий на наказателния процес. Основен субект в решаването на възникнали въпроси във връзка с изпълнението на присъдите е съдът, който я е постановил. След изясняване на всички възникнали въпроси и решаването им с определение от съда, той пристъпва към нейното изпълнение. След влизането в законна сила на присъдата Съдът я изпраща на съответната прокуратура повдигала и поддържала обвинението за изпълнение. На този стадий съдебния надзор обхваща всички въпроси и възникнали съмнения у субектите изпълняващи наказанията, по изпълняваната присъда.

4.2. *Чл. 6 ЗИНЗС* предвижда възможността съдиите да се запознават с работата по изпълнение на наказанията и с мярката за неотклонение задържане под стража. Тази норма дава възможност на органа на съдебната власт да се запознае с работата по изпълнителния процес, за да се провери неговото състояние и при нужда да се направят необходимите препоръки.

На контролния способ по чл. 6 ЗИНЗС отговаря съответната задълженост на органите по изпълнение на наказанието да осигурят чрез адекватно поведение запознаването с тяхната работа.

Законодателят е въздигнал в тежест на органите по изпълнение на наказанията задължението да оказват на съдиите пълно съдействие при осъществяване на посочената дейност, да осигуряват достъп в местата за лишаване от свобода и пробационните служби и възможност да разговарят с осъдените. Съдиите имат право да посещават поправителните учреждения без предварително разрешение за осъществяване на този контрол (чл. 295, ал. 2 ППЗИНЗС).

4.3. *Надзор в рамките на производствата, образувани пред съда, за решаване на въпроси по наказателното изпълнение включени в тяхната компетентност.* В тези производства съдът е главен субект. Той ръководи и координира дейността на всички други участници в производството (прокурор, началника на затвора, осъдения и неговия защитник) и решава всички въпроси, които се поставят¹¹.

За онагледяване на този вид контрол ще разгледаме основните моменти от наказателното изпълнение, които са възложени за решаване на съда. Тези въпроси са

⁹ **Трайков, Здр.** Цит. съч., с. 112

¹⁰ **Вж. Павлов, С.** Цит. съч., с. 123

¹¹ Пак там

уредени в Глава тридесет и пета на НПК и глава десета, раздел първи, глава единадесета, раздел четвърти, глава петнадесета, раздел първи от АПК, както следва:

- произнасяне по режима, когото съдът е пропуснал да се произнесе с присъдата – определение по реда на чл. 306, ал.1, т. 2 НПК;

- предсрочно освобождаване на осъдения на лишаване от свобода, по реда на чл. 70 и 71 НК и глава тридесет и пета от НПК;

- отмяна на зачетени работни дни при изтърпяване на наказанието лишаване от свобода - чл. 41, ал. 4 НК и глава тридесет и пета от НПК;

- замяна на наказанието доживотен затвор с наказание лишаване от свобода, по реда чл. 38, ал. 3 НК и глава тридесет и пета от НПК;

- замяна на наказанието пробация с наказание лишаване от свобода, по реда на чл. 43а НК и глава тридесет и пета от НПК;

- преместване на лишени от свобода по реда на чл. 62 и чл. 63 ЗИНЗС и оспорване на акта - раздел първи на глава десета от АПК;

- преместване от закрит в открит тип затворническо заведение по реда на чл. 64 ЗИНЗС и оспорване на акта - раздел първи на глава десета от АПК;

- преместване от открит в закрит тип затворническо заведение по реда на чл. 64а ЗИНЗС и глава тридесет и пета от НПК;

- замяна на режима на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода в следващия по-лек, по реда на чл. 66 ЗИНЗС и оспорване на акта - раздел първи на глава десета от АПК;

- замяна на режима на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода в следващия по-тежък, в рамките на първоначално определения от съда, по реда на чл. 67, ал. 1, т. 1 ЗИНЗС и оспорване на акта - глава тридесет и пета от НПК;

- замяна на режима на изтърпяване на наказанието лишаване от свобода в по-тежък от първоначално определения от съда, по реда на чл. 67, ал. 1, т. 2 ЗИНЗС и оспорване на акта - глава тридесет и пета от НПК;

- определяне на „специален режим“ на лишен от свобода по реда на чл. 68 ЗИНЗС и глава тридесет и пета от НПК;

- по законосъобразността на заповедите за дисциплинарни наказания по чл. 101, т. 7 и 8 ЗИНЗС и оспорване на акта по реда на чл. 111 ЗИНЗС - раздел първи на глава десета от АПК;

- по законосъобразността на заповедите за настаняване в постоянно заключено помещение по чл. 120 ЗИНЗС и оспорване на акта по реда на чл. 111 ЗИНЗС - раздел първи на глава десета от АПК;

- по законосъобразността на заповедите за отнемането на предмети и пари в полза на държавата по чл. 122 ЗИНЗС и оспорване на акта по реда на чл.111 ЗИНЗС - раздел първи на глава десета от АПК;

- по основателността или размера на обезщетението при заповед за прилагане на намалена имуществена отговорност по чл. 124 ЗИНЗС и оспорване на акта по реда на чл. 124, ал. 4 ЗИНЗС - раздел втори на глава десета от КТ;

- по законосъобразността на заповедите по чл. 198, ал.1 и 3 ЗИНЗС и оспорване на акта - раздел първи на глава десета от АПК;

- по законосъобразността на заповедите за настаняване в постоянно заключено помещение по чл. 248 ЗИНЗС и оспорване на акта по реда на чл. 111 ЗИНЗС пред районния съд;

- произнасяне по искане във връзка с чл. 276 ЗИНЗС – разпореждане на съда по реда на раздел първи на глава петнадесета от АПК;

- произнасяне по искове във връзка с чл. 284 ЗИНЗС – решение на съда по реда на раздел четвърти на глава единадесета от АПК;

Анализирайки изложеното по-горе сме длъжни да направим един коментар. В своя труд Ст. Павлов изследвайки в същина съдебния надзор прави песимистичния извод, че „...ролята, която може да изиграе съдебния надзор за укрепване на законността при изпълнение на наказанията, е подценена твърде много.“¹². Днес, близо петдесет години след това можем спокойно да обосновем заключение, че съдебният контрол е повсеместен и неговата всеобхватност се разпростира, както върху целесъобразността на използваните методи и форми на работа на органите по изпълнение на наказанията, така и върху тяхната законосъобразност.

Без да изпадаме в полемика, дали съдебната практика е източник на правото или не, тя със сигурност чертае юридическите рамки в които възниква и се развива наказателно-изпълнителното правоотношение. Задължителната сила на съдебните актове, особено тези свързани с елементите на наказанието¹³ стимулира позитивните наказателно-изпълнителни практики и прекратява негативните такива.

5. Прокурорски надзор. Надзорът и контролът върху дейността на държавните органи се осъществява основно от прокуратурата. Прокурорът има достатъчно големи правомощия, възложени му по закон и контролът осъществяван от него е най-ефективния начин за защита правата на гражданите в това число и на осъдените при изпълнение на влезлите в сила присъди.

¹² Вж. Павлов, С. Цит. съч., с. 151

¹³ Вж. по-подробно: Йорданов, Й. Наказателното изпълнение и административното правораздаване - проблеми и предизвикателства. Сборник с доклади от национална кръгла маса „15 години административно правораздаване в България - проблеми и перспективи“, проведена на 15 юни 2022 г. в Икономически университет – Варна, ISBN 978-954-21-1122-1, с. 198-199

Прокурорската дейност се разгръща в правна рамка формирана от Конституцията, ЗСВ, НПК, ЗИНЗС, а така също и от вътрешни заповеди и разпореждания, каквито са Указание за дейността на прокуратурата по надзора върху изпълнение на наказанията и други принудителни мерки (утвърдени със заповед № 5306/14.11.2014 г, изменени и допълнени със заповеди № РД-04-203№2016 г. и № РД-04-71/2018 г. на главния прокурор).

Прокурорският надзор е специфичен вид държавен контрол, който заема особено място в системата от способности, гарантиращи защита правата на човека във всички сфери на обществения живот. Прокуратурата следи служебно за спазване на законността и упражнява надзор при изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки (чл. 5 ЗИНЗС).

Дефинитивно понятието „прокурорски надзор” се тълкува като вид обществено отношение, което по същество представлява активна дейност по разкриване, установяване и оценка на нарушенията извършвани от държавните органи по изпълнение на наказанията и тяхното отстраняване. Основните функции на надзора са превантивна, правоохранителна и правновъзстановителна.

Субект на прокурорския надзор се явява прокурорът, осъществяващ надзор за законност в местата за лишаване от свобода.

Обект на прокурорския надзор е спазването на законността при изпълнение на наказанието като дейност – закони и подзаконови актове с нормативен характер, въз основа на които се развиват наказателно-изпълнителните правоотношения. Именно прокуратурата е призвана и оправомощена да контролира дадена сфера в държавното управление.

Прокурорският надзор, най-вече в местата за лишаване от свобода е своеобразен контролен процес. Той се развива в няколко последователни етапа, които обхващат различни по вид дейности. През първия етап (установително-аналитичния) се осигурява разкриването на действителното състояние, неговата оценка и законност по повод на възникването, изменението и прекратяването на всички отношения във връзка с наказателното изпълнение¹⁴. Въздействащите надзорни мерки изпълват съдържанието на втория етап в прокурорския надзор и представляват активната страна на надзорния процес, целяйки определени промени, които да доведат до укрепване на законността, нейното възстановяване, ако е нарушена, и реализиране на правните отговорности спрямо задължените лица¹⁵. Надзорът както виждаме е повсеместен, а формите и мерките са най-разнообразни, повечето от тях са посочени в чл. 145 и чл. 146 ЗСВ.

¹⁴ Вж. по-подробно **Йорданов, Й.** Трудът на лишените от свобода. Варна: УИ ВСУ „Ч. Храбър“, 2022, с. 194

¹⁵ Вж. **Бешков, П.** Превантивната роля на прокурорския надзор за изпълнение на законите при привеждане в изпълнение на присъдите, при изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки в местата за задържане. Затворно дело, № 4, 1987, с. 27, там той разглежда позицията на М. Паликарски, който възприема „под методи на прокурорския надзор ... , способите на действие, които са насочени към узнаване състоянието на законността, а под средства – мерките предназначени да отстранят допуснатите или да предотвратят бъдещите нарушения.“. В този смисъл вж. и **Петров, С.** Надзор за законност върху изпълнението на наказанията и дейността на пенитенциарните органи. Помагало по наказателен процес за кандидати за младши прокурори – част II. НИП, с. 524-525

Прокурорът осъществяващ надзора може да: изисква документи, сведения и обяснения; да извършва проверки; да възлага на други органи да извършват проверки¹⁶ и др.

Методите и формите за осъществяване на надзорните функции на прокурорът са: без предварително разрешение на администрацията да посещава местата за лишаване от свобода; да проверява всички документи, свързани с изпълнение на наказанието; да разговаря насаме със задържаните; да разглежда предложения, сигнали, жалби и молби от лишените от свобода, във връзка с нарушени права; да нарежда писмено на органите по изпълнение на наказанията да го уведомяват за определени действия, актове и събития. Освен това, за да се отстранят и предотвратят нарушения, той дава задължителни писмени разпореждания за отстраняване на констатираните нарушения и спира изпълнението на незаконосъобразни писмени заповеди и разпореждания – чл. 146 ЗСВ¹⁷, рецепирани и доразвити в т. 91. 2 от Указание за дейността на прокуратурата по надзора върху изпълнение на наказанията и други принудителни мерки.

Съгласно чл. 5, ал. 3 ЗИНЗС, органите по изпълнение на наказанията са длъжни да оказват пълно съдействие на прокурора при осъществяване на дейността по надзора (чл. 5 ЗИНЗС).

В тази си роля прокуратурата се явява изключително ефективен орган, допринасящ за поддържане на законността по отношение на наказателното изпълнение. Това се дължи на превантивния ефект от извършваните прокурорски проверки и издаването на прокурорски актове и резолюции. В тези актове се посочват установените слабости и нарушения, дават се задължителни предписания и срок за тяхното отстраняване. Прокуратурата, с цел контрол, при последващи проверки задължително акцентира върху изпълнението на дадените по-рано предписания. Практиката показва, че пенитенциарната администрация стриктно спазва указанията, дадени от прокуратурата, което означава, че ефективността на прокурорския надзор в тази сфера е достатъчно висока¹⁸.

б. За да финализираме темата за държавния контрол в неговата пълнота, е ред да изясним един от най-ярките гаранционни способи за правовост в държавата, а именно *вътрешноведомствения контрол*.

Вътрешноведомственият контрол (ВВК) е вид административен контрол, за който е характерно че се осъществява от всеки ръководител на ведомство. Именно за това той да се нарича „йерархически“.

Административноправната теория дефинира понятието за „ведомство“, като сбор от еднородни специализирани служби, включени в една централизирана система, начело на която стои държавен орган със специална компетентност - министър или друг ръководител.

¹⁶ Вж. Михайлова, Е. Функцията „надзор за законност“, осъществявана от прокуратурата. Структура и организация на съдебната власт – курс лекции. С.: Съюз на съдиите в България, 2017, с. 127; в този смисъл вж. по-подробно: Бешков, П. Превантивната роля на прокурорския надзор за изпълнение на законите при привеждане в изпълнение на присъдите, при изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки в местата за задържане. Затворно дело, № 4, 1987, с. 20-29

¹⁷ Вж. Михайлова, Е. Цит. съч., с. 127

¹⁸ Вж. Йорданов, Й. Цит. съч., с. 196

Всяко ведомство се представя като пирамида на специализирана администрация (отраслова или функционална), начело на която стои министър или друг ръководител, на който са подчинени ръководителите на звената от по-ниските степени (началници на управления, дирекции, служби и др.).

Разглежданият вид контрол има следните характеристики:

- нарича се вътрешноведомствен, защото функционално се извършва вътре в едно само за себе си затворено административно ведомство;
- неговите субекти и обекти са от състава и структурата на същото това ведомство;
- неговият предмет обхваща дейност от разнообразно естество, извършвани в самото ведомство.

След като изяснихме в най-общ вид същността на ВВК, следва да разгледаме този вид контрол по отношение на наказателното изпълнение. Представителната рамка за осъществяване на ведомствения контрол върху изпълнението на наказанията се определя от съществуващата нормативна база. Така, съгласно чл. 10 ЗИНЗС и чл. 3 и следващите от Устройствения правилник, министерството на правосъдието, което подготвя и осъществява държавната политика и правно-нормативното регулиране в сферата на изпълнителния процес, гарантира законността при общото ръководство и контрол върху дейността по изпълнение на наказанията.

Министърът на правосъдието е в отношения на власт и подчинение с всички административни ръководители от системата на министерството. Той се явява централен субект на контрол, заедно с всички разположени под него ръководители на централно (ГД ИН) и местно ниво (Затвори и ОС ИН) на пирамидалната система на управление до най-низовата териториална структура.

Обекти на вътрешноведомствения контрол са административните ръководители на по-низшестоящите управленски структури в съответната йерархически изградени ведомствени системи, както и целият персонал в тези звена.

Вътрешноведомственият контрол е всеобхватен. Той може да се прояви в следните форми: 1) проверка поведението на персонала; 2) да обхване организацията на работата в структурата; 3) в проверка състоянието на материално-техническата база и др.

Вътрешноведомственият контрол може да бъде превантивен, текущ и последващ, но превантивният му и текущ характер преобладават.

При осъществяване на контролните си функции Министърът на правосъдието се подпомага в дейността си от Дирекция „Вътрешен одит“, Инспектората по чл. 46 от Закона за държавната администрация, Звено „Сигурност“ и Финансов контролър.

Поначало вътрешноведомственият контрол от страна на Министъра на правосъдието се извършва служебно. Но той може да бъде осъществен и при сезиране. В тези случаи ведомственият ръководител е задължен да спазва предписаните в съответните законови норми процедури за извършване на своя вътрешноведомствен контрол.

Методите и формите за извършване на вътрешноведомствения контрол са най-разнообразни - изслушване на отчети, информации, справки; провеждане на разговори; анализи на извършени операции; проверка и оценка на състоянието на материално-техническата база; проверка на състоянието на служебната дисциплина или състоянието на деловодната работа; проверка на правовия статут на издаваните административни актове; ревизии на финансовата дейност на подконтролния орган и т. н.

Освен това, чл. 10, ал. 2, т. 15 дава на министърът на правосъдието правомощието да отменя незаконосъобразни и нецелесъобразни актове на пенитенциарната администрация, както и да посещава местата за лишаване от свобода.

Същите правила и принципи важат и за ГД ИН, на която е възложено прякото ръководство и контрол върху дейността на местата за лишаване от свобода и пробационните служби (чл. 12, ал. 1 ЗИНЗС). Тук контролът е в пълен обем и по всички направления на дейност:

- охранително и режимно-административно;
- социална дейност и възпитателна работа;
- медицинско обслужване;
- обществено-полезен труд;
- финанси и логистика.

Като формите за осъществяването му са предвидени в чл. 7, т. 1, б. „д“ ППЗИНЗС:

- комплексни проверки на цялостната дейност по изпълнение на наказанията;
- тематични проверки по направления на дейност;
- конкретни проверки по сигнали жалби и предложения на граждани или осъдени лица, и по различни факти за нарушения на законността.

В основата на пирамидалната структура стои началникът на териториалното поделение за изпълнение на наказанията. На него са подчинени всички служители на поверената му структура, а той може да се възползва от всички изброени до тук методи за контролно въздействие.

Характерното е, че за всички субекти от йерархично разположената система, свързана с изпълнение на наказанията важи принципът на двойствената роля. Те веднъж са субекти на осъществявания контрол, а в същото време са обект на контрола на „погорестоящия началник“. Разглеждайки пирамидата от нейната основа на горе ще видим, че действията и актовете на Началника на затворническото общежитие подлежат на контрол от страна на Началника на затвора, Главния Директор и Министъра. Действията и актовете на Началника на затвора подлежат на контролно въздействие от страна на Главния директор и Министъра. Актовете и действията на Главния Директор подлежат на контрол от страна на Министъра, а неговите от Министерски съвет

Характера на вътрешноведомствения контрол предопределя обхвата на мерките за контролни въздействия, които би трябвало да се предприемат в резултат на неговото упражняване.

Ръководителят в това му качество притежава дисциплинарна власт спрямо подчинените му служители. Наред със санкционни мерки за контролни въздействия ръководителите в системата на изпълнение на наказанията могат да прилагат и мерки за стимулиране на качествена работа на проверяваните обекти, както и мерки за духовно и материално поощряване на работещите в подчинените им структури (чл. 10, ал.2, т.16, чл. 13, ал. 2, т.9 и чл. 15, т. 3 ЗИНЗС).

Във всичко изложено до тук свързано с държавното управление, прави впечатление факта, че едно от най-важните изисквания на Европейските правила за затворите (ЕПЗ) не е намерило отражение в националната правна рамка под никаква форма. Става въпрос за Правило 4 на ЕПЗ, което предвижда създаването на национални инспекторати, чиято независимост от администрацията на затворите да им предоставя възможност за редовни инспекции и публикуването на доклади с констатации. Презумира се, че именно те биха се превърнали в ценен източник на информация и обратна връзка не само за пенитенциарната администрация, но и за всички с интереси в разглежданата материя (научни работници, политици, неправителствени организации и за самите лишени от свобода).

Обществен контрол

Обществения контрол заема важно място в системата от способности за правост в дейността на държавната администрация¹⁹. Той е непосредствено приложение на принципите за законност и демократизъм в наказателното изпълнение, като държавно дейност. Неговата роля е всеобхватна и не може да бъде изместена от останалите видове контрол. Социалния контрол разполага със значителни възможности и се е превърнал в ефективен гарант за осигуряване на правост в поведението на пенитенциарната администрацията на всички нейни нива.

Видове обществен контрол

1. За да бъдем изчерпателни по въпроса, освен традиционните форми на контролно въздействие попадащи в разглеждания вид контрол, сме длъжни да разгледаме един сравнително нов вид гаранционен способ, който предоставя институцията на *Омбудсмана на Република България* – обществен защитник на бюджетна издръжка. Този вид мониторинг възниква с приемането на Закона за омбудсмана²⁰ и представлява по своята същност особен вид контрол над действия или бездействия на затворната администрация.

Законодателната рамка, относно правомощията на обществения защитник е фиксирана в чл. 19 от Закона за омбудсмана. Това което има непосредствено отношение към разглежданата тема е функцията на Национален превантивен механизъм, осъществяващ мониторинг върху места, където се намират лица лишени от свобода и по силата на него, Омбудсманът или упълномощени от него служители, могат да: посещават по всяко време мястото за лишаване от свобода-без предизвестие (чл. 295, ал. 2 ППЗИНЗС); изискват

¹⁹ Вж. **Димитров, Д.** Цит. съч., с. 361

²⁰ обн. ДВ, бр. 48/23.05.2003 г.

информация за лишените от свобода; се срещат насаме със затворниците; организират извършването на медицински прегледи на осъдените с тяхно съгласие. Пенитенциарната администрация е длъжна да предостави исканата информация в 14-дневен, включително и относно условията и броя на лицата в тях, както и друга информация, необходима за изпълнение на правомощията на омбудсмана по глава четвърта „а“ от ЗО.

Органите по изпълнение на наказанията дължат съдействие на Омбудсмана при осъществяване на тези правомощия (чл. 7 ЗИНЗС).

Националният превантивен механизъм обективира дейността си в доклади, които съдържат препоръки и предложения с цел подобряване на условията в местата за лишаване от свобода и отношението към осъдените настанени в тях.

2. Една от основните форми на обществен контрол по Конституция е контролът осъществяван от *органите на местното самоуправление*. По отношение на наказателното изпълнение тези органи контролират само дейности, които са в кръга на техните компетенции вменени им по закон. Субекти на този вид контрол се явяват Общинския съвет, постоянните и временни комисии на общинския съвет и отделният общински съветник.

Следвайки принципа на демократизъм, заложен в устоите на дейността по изпълнение на наказанието, законодателя го доразвива в текста на чл. 171, ал. 1 ЗИНЗС, а именно: „Работата по ресоциализацията на лишените от свобода се подпомага от представители на наблюдателни комисии, комисии за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни...“. Тази теоретична постановка легитимира като непосредствен контролен орган върху наказателното изпълнение именно *Наблюдателната комисия*, която „осъществява обществен контрол върху работата по поправянето и превъзпитанието на лишените от свобода“. Като постоянно действаща комисия тя се утвърждава от председателя на общинския съвет, който я ръководи лично или чрез свой представител, а правомощията и се простират само върху мястото за лишаване от свобода, което се намира на територията на съответната община.

За изпълнение на контролните си функции членовете на наблюдателните комисии могат да:

- посещават местата за лишаване от свобода;
- да се срещат с лишените от свобода;
- да се запознават с необходимите им документи;
- да изискват и получават информация от администрацията на местата за лишаване от свобода.

Анализирайки тази разновидност на граждански контрол можем да се съгласим напълно с извода направен от проф. Здр. Трайков, „че на наблюдателните комисии са възложени важни и отговорни задачи по осъществяването на обществения контрол върху

дейността на затворите и приемственост в грижата за битовото и трудовото устройване на лишените от свобода“²¹.

3. Една от най-новите възможности за обществен контрол върху дейността по изпълнение на наказанията е мониторингът осъществяван от *неправителствените организации*²². Той също са базира на правната рамка визирана в чл. 4, ал. 2 на ЗИНЗС. Освен участието в общественото обсъждане на законопроекти в сферата на наказателното и наказателно-изпълнителното право, най-разпространената форма на контрол са посещенията в местата за лишаване от свобода.

Формирането на позитивни пенитенциарни практики е също една от формите на обществен контрол. Неправителствените организации пряко участват в реализирането на образователни, културно-информационни, религиозни и спортни прояви, което напълно покрива понятието „съдействат“, визирано в чл. 8, ал. 1 ЗИНЗС. Този обществен механизъм осигурява допълнителен финансов и интелектуален ресурс, за включване в поправителното въздействие и подпомагане на социалната интеграция на осъдените.

4. Допълнителна форма на обществено въздействие по отношение на местата за лишаване от свобода се явява *индивидуалния контрол на гражданина* в това му качество. Той е самостоятелен вид социален контрол, който макар и свързан с качествата на личност е правно регламентиран посредством института на жалбите, сигналите и предложенията. Въпреки, че тези мерки за контролно въздействие не могат самостоятелно да решават съдбата на атакуваните правни актове или да реализират правна отговорност на виновно лице, но те са годин способ за задвижване на останалите видове контрол, които могат да решат въпросите по същество.

Субекти на този контрол са от една страна гражданина в общия смисъл на думата, а от друга осъдения, както в качеството му на лишен от свобода (чл. 90 ЗИНЗС), така и в качеството му на гражданин въобще.

5. Приложението на принцип на демократизъм и ролята на гражданското общество в контрола над дейността по изпълнение на наказанията увеличава разнообразието от обществени институти влизащи в ролята на субекти на този контрол. В този ред на мисли се отчита нарастващата мониторингова роля на *средствата за масова информация*. Именно те са източник на формиране на общественото мнение, като социален регулатор. Съществуването на общественото мнение е немислимо без сферата на средствата за масова информация. Общественото мнение, като такова се основава на морални и етични норми, а чрез него се осъществява мониторинг, а отразено в медиите води до огласяване на факти за нарушения и неминуемо формира отрицателно отношение към тях и лицата, които ги извършват. Обнародването на информация за злоупотреба с власт или нарушения извършени от длъжностни лица в местата за лишаване от свобода не само имат отрицателен

²¹ Трайков, Здр. Цит. съч., с. 283-284

²² Пак там., с. 284-285

отзвук в обществото, но могат и да доведат до намеса в работата на поправителните институции по реда на институционалния или вътрешно-ведомствения контрол.

* * *

В заключение можем да кажем, че всеки от разгледаните видове контрол има своето значение за укрепването на законността и защита правата на човека в тежката дейност по реализирането на влезлите в сила и приведени в изпълнение осъдителни присъди. Международният контрол на практика придоби постоянен характер в сферата на репресивната политика на държавата. Държавните органи се явяват стабилно средства за обезпечаване на законността в сферата на наказателното изпълнение, а гражданското общество играе все по-решаваща роля в областта на изпълнение на наказанията, като гарант за хуманизъм и демократизъм в наказателната политика на държавата.

Използвана литература

1. **Бешков, П.** Превантивната роля на прокурорския надзор за изпълнение на законите при привеждане в изпълнение на присъдите, при изпълнение на наказанията и другите принудителни мерки в местата за задържане. Затворно дело, № 4, 1987 // Beshkov, P. Prevantivnata rolya na prokurorskia nadzor za izpalnenie na zakonite pri prevezhdane v izpalnenie na prisadite, pri izpalnenie na nakazaniata i drugite prinuditelni merki v mestata za zadarzhane. Zatvorno delo, № 4, 1987
2. **Димитров, Д.** Административно право. С. 1995 // Dimitrov, D. Administrativno pravo. S.: 1995
3. **Йорданов, Й.** Трудът на лишените от свобода. Варна: УИ ВСУ „Ч. Храбър“, 2022 // Yordanov, Y. Trudat na lishenite ot svoboda. V: 2022
4. **Йорданов, Й.** Наказателното изпълнение и административното правораздаване - проблеми и предизвикателства. Сборник с доклади от национална кръгла маса „15 години административно правораздаване в България - проблеми и перспективи“, проведена на 15 юни 2022 г. в Икономически университет – Варна // Yordanov, Y. Nakazatelното izpalnenie I administrativното pravorazdavane – problem i predizvikatelstva. Sbornik s dokladi ot natsioalna kragla masa “15 godini administrativno pravorazdavane v Balgaria - problem i perspektivi”. IU-Varna
5. **Йорданов, Й.** Понятие за напускане пределите на мястото за лишаване от свобода. e-Journal VFU, бр. № 18/2022 // Yordanov, Y. Ponyatie za napuskane predelite na myastoto za lishavane ot svoboda. e-Journal VFU, br. № 18/2022
6. **Лулев, М.** Основни въпроси на изпълнението на наказанията без лишаване от свобода. София 1983 // Osnovni vaprosi na nakazaniata bez lishavane ot svoboda. Sofia 1983

7. **Лютов, К.** Предмет, система и принципи на закона за изпълнение на наказанията. БАН, известия на Института за правни науки. Том. XXIV, 1972 // Lyutov, K. Predmet, sistema i printsiipi na zakona za izpalnenie na nakazaniata. BAN, izvestia na Instituta za pravni nauki. Tom. XXIV, 1972
8. **Михайлова, Е.** Функцията „надзор за законност“, осъществявана от прокуратурата. Структура и организация на съдебната власт – курс лекции. С.: Съюз на съдиите в България, 2017 // Mihailova, E. Funktsiata “nadzor za zakonnost”, osashtestvyavana ot prokuraturata. Struktura i organizatsia na sadebnata vlast – kurs lektsii. S.: Sayuz na sadiite v Bgaria, 2017
9. **Павлов, С.** Участие на съда в наказателното изпълнение, С. 1974 // Pavlov, S. Uchastieto na sada v nakazatelno izpalnenie. S, 1974;
10. **Паликарски, М.** Наказателно изпълнително право на НРБ. С, 1984 // Palikarski, M. Nakazatelno-izpalnitelno pravo na NRB. S, 1984;
11. **Сивков, Цв.** Понятие за методите на държавно управление. Методи и принципи. Видове методи. De Jure, 2021, № 1//Sivkov, Ts. Poniatie zametodite na darzhavno upravlenie. Metodi i printsiipi. Vidove metodi. De Jure, 2021, № 1
12. **Трайков, Здр.** Наказателно-изпълнително право, С 2007 // Traykov, Zdr. Nakazatelno-izpalnitelno pravo. S, 2007

За контакти: Йордан Йорданов
Началник на Затвор – Варна
e-mail: y_yordanov1@abv.bg