



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

---

**Д О К Л А Д**

**Обсъждане, разработка и приемане на критерии за оптимизиране на щатната  
численост на съдебните служители**

*Резултати от проведена работна среща с председателите на съдилищата от всички  
нива на органите на съдебната власт*

*19 - 21 ноември 2015 г.*

Оптимизирането или подобряването/намирането на максимум и минимум/ на щатната численост на съдебната администрация на Република България е част от политиката на Висш съдебен съвет (ВСС) по управление на човешките ресурси и свързаните с нея процеси в органите на съдебната система.

Централизираният подход при управление на човешките ресурси е регламентиран както на законово равнище, така и неговото систематично прилагане е заложено като цел на редица различни стратегически документи.

В основата на своите ключови приоритети ВСС залага на реформата на съдебната карта, решаване на проблема с неравномерната натовареност на магистратите чрез изготвяне и приемане на методика за това и изграждане на системен подход при управление и оптимизация на капацитета на съдебната администрация.

Целите към които е насочена тази част от планираната реформа е повишаване ефикасността, продуктивността и изпълнението на съдебната функция.

Извършването на оптимизация на щатната численост на съдебната администрация е предвидено в Годишния план на комисия „Съдебна администрация” на ВСС за 2015г., раздел II „Оптимизиране на щатната численост на съдебната администрация в органите на съдебната власт”, а също и в План-графика по изпълнението на мерките, предвидени в Стратегията за превенция и борба с корупцията в съдебната система за 2015год., т.39 „Оптимизиране на щатната численост на съдебната администрация с оглед планираната реформа на съдебната карта” и т.40 „Извършване на проверка на изпълнение на решенията на ВСС по оптимизиране на администрацията в органите на съдебната власт и по приложението на правилниците за съдебната администрация в ОСВ”.

Макар и вече конкретно изведена и разписана като цел, темата за управлението на човешките ресурси и началото на дискусиата свързана с нея, не е нов ,а се е поставял на разглеждане при управлението на съдебната система. Човешкият фактор е водещ и основополагащ бързината и качеството на правораздаването. През годините той е бил обект на фокус по редица проекти, осъществявани както от ВСС, така и от различни органи на съдебната система.

През 2009г. по проект на ВСС, финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, е разработена „Единна система за оценка на натовареността на съдебните служители”.В изготвения доклад е отразено, че изработването и прилагането на специфични критерии и механизми за оценка на натовареността на съдебните служители е ключов фактор за оптимизиране на дейността на съдебната система по отношение повишаване на нейния административен капацитет, оптимизирането на административната дейност, повишаване на ефективността и бързината на отделните дейности в рамките на правораздаването и гарантиране на качеството на правосъдие у нас. Оценката на нивото на натовареност дава възможност за формиране на политики и добри управленски практики с оглед подобряване на дейността на съдебната администрация, осигуряване на добри материални условия за нейната работа, както и за професионалната квалификация и развитие на кадрите в съдебната система. В цитирания доклад е поставен акцент върху това,че отчитането само по количествени показатели на натовареността на магистратите и съдебните служители не е достатъчно.Необходимо е въвеждането на общи критерии за оценка-като брой дела в рамките на отчетен период;вид и сложност на делата,образувани,разглеждани,приключени и висящи в съответния орган на съдебната власт дела.Но е необходимо да бъдат въведени и специфични критерии за оценка натовареността на съдебните служители свързани с естеството на професионалната дейност,осъществявана в рамките на съответната административна

структура и съответните служебни задължения на съдебния служител. Или, при определяне на нивото на натовареност да се вземат предвид задължения, регламентирани за съответната длъжност, както и допълнителните дейности, възлагани от административния ръководител при изпълнение на служебни задължения.

На следващо място, темата за съдебните служители и тяхната роля в правораздаването е била съществена част от проект „Консултативен форум на районните съдилища“, осъществяван в партньорство с районните съдилища в Пловдив, Бургас, Враца, Шумен, Сливен и Ямбол.

Голяма част от съдилища в Република България са участвали в проектите на Програмата за развитие на съдебната система (ПРСС), разработила и внедрила План за подобряване работата на съда, одобрен от ВСС през 2007 г. за прилагане в национален мащаб, както и последвалия го План 2, явяващи се продължение на развитието на програмата „Съдилища-модели и съдилища-партньори“, чието начало е поставено от ААМР през 2000 г. Развитието на човешките ресурси винаги е присъствало като основна цел в реализирането на тези планове.

Основен акцент върху въпросите свързани с оптимизация на администрацията в органите на съдебната система беше поставен непосредствено след конституирането на настоящия състав на ВСС. През 2013г. след задълбочено изследване по апелативни райони от комисия „Съдебна администрация“ на ВСС бе изготвен функционален анализ за оптимизиране на съдебната администрация, приет с решение на ВСС по протокол №31 от 25 юли 2013г. Критериите въз основа на които е направен анализа са заета/незаета щатна численост, съотношение магистрати-съдебни служители, съпоставено със средната за страната и действителна натовареност и натовареност по щат на съответния орган, отново съпоставено със средната за страната. В резултат на този анализ, към онзи момент са били извършени поредица от действия, насочени към оптимизация и усъвършенстване на капацитета на човешките ресурси, ангажирани в органите на съдебната система.

Разбира се, с оглед постигане на дългосрочни и трайни резултати, е необходимо да се гарантира устойчивост на този подход, така че да се превърне в систематичен, постоянен и продължаващ във времето процес. Същевременно той трябва да бъде изграден и да почива на ясни, обективни и точни критерии, без да създава съмнения и трудно обясними разлики в практиката при разкриването на нови работни места.

Този закономерен извод се съдържа и в съдебната практика на Върховния административен съд (ВАС) по повод дела, образувани в резултат обжалване на решение на ВСС. В мотивите на постановено решение по адм.дело №3797/2014г е разсъждавано, че броят на съдебните служители и тяхното съотнасяне към степента на натовареност на съответния съд следва да става по конкретни показатели, критерии и обективни фактори като напр. обхват на съдебния район, наличен сграден фонд, характеристика на разглежданите дела, продължителност на съдебните заседания и др., които са от значение за обезпечаване на щатната заетост. Обосновано заключение може да бъде изготвено при отчитане както на спецификата на съда, така и на отделните предвидени по щат длъжности в същия, включително и на разликата между функционалните задължения на общата и специализираната администрация.

В законовото правомощие на ВСС по чл.30, ал.1, т.3а от Закона за съдебната власт (ЗСВ) е регламентирано изискването определянето на броя на съдебните служители да бъде съобразено със степента на натовареност на органа на съдебната власт. Това изискване е предвидено и в чл.341, ал.2 от ЗСВ, съгласно която разпоредба броят на съдебните служители се определя от ВСС по предложение на съответния административен ръководител в съответствие със степента на натовареност на органа

на съдебната власт, определена от ВСС. Същевременно обаче нито в ЗСВ, нито друг нормативен акт не съдържат определение на понятието "степен на натовареност", не са посочени критерии или показатели, които да бъдат отчитани при определянето и. Това правомощие е предоставено на ВСС, който следва да изясни както включва понятието „степен на натовареност” на орган на съдебна власт. От момента на конституиране на настоящия състав на ВСС до настоящия момент изключително активно се работи върху изготвянето на методика за оценка (отчитане и регулиране) на натовареността в органите на съдебната власт.

Такава методика бе разработена по отношение на Прокуратурата на Република България, като тя бе въведена на 01.01.2015г., а в момента се осъществява текущ мониторинг върху нейното прилагане.

С решение на ВСС по протокол №62/16.12.2015г., по т.8 е приет Експертен доклад „Механизъм за оценка на работната натовареност в съдебната система: резултати от емпирично изследване на натовареността на съдиите в България", разработен в изпълнение на Цел 4 на Предефиниран проект № 2 "Подкрепа за Висшия съдебен съвет, свързана с изграждането на капацитет и подобряване на ефективността на съдебната система" по програмна област 31 „Повишаване на капацитета и изграждане на сътрудничество в съдебната система" на Норвежкия финансов механизъм.

С решение по т.9 от същото заседание, ВСС е приел Правила за оценка на натовареността на съдиите, които да влязат в действие считано от 1 април 2016 година.

Гореизложените факти, обстоятелства и изводи очаквано доведоха от необходимостта от предприемането на нови актуални мерки за определяне на временни критерии въз основа на които ще протича процеса по оптимизация на съдебната администрация до окончателното прилагане на методиката за оценка на натовареността в органите на съдебната власт след 01.04.2015г..

Критериите следва да бъдат единни и след тяхното обособяване ще бъдат публично оповестени, така че да се гарантират принципите на съразмерност, истинност и равенство при упражняване предоставените със закон правомощия на ВСС.

Във връзка с изработката на такива критерии, с решение по протокол № 52/ 22 октомври 2015г. на ВСС е прието да се организира и проведе работна среща с представители на административни ръководители от всички нива на органи на съдебната власт от апелативните райони /вкл. и административни съдилища/, на която да актуализират и приемат критерии за оптимизиране щатната численост на съдебните служители.

Във връзка с подготовка на срещата и в изпълнение на решение на комисия «Съдебна администрация» по протокол №44/28.10.2015г., чрез Секретариата на ЕМСС бе отправено запитване до членовете и наблюдателите на ЕМСС за механизма на оптимизиране на щата на съдебните служители. Целта на отправеното запитване бе да се изследва международния опит, да се формира представа за чуждестранните тенденции в тази област и при наличието на възможност и подходящи условия той да послужи за отправна точка на обсъжданията или пък да се реципира вече установили се добри практики.

Получени бяха отговори от Естония, Норвегия, Република Словакия, Италия и Латвия. Общото, което обединява всички е, че нито една от държавите не отговаря положително на въпроса дали имат разработен критерии и прилага ли се такъв при определяне степента на натовареност на съдебните служители в администрацията. Добри практики са посочени само от две държави. Италия сочи като такава «премахването на малките съдилища, които въпреки, че са с малки размери, изискват голям брой служители», също така «повишаването на производителността на

служителите, по ефективно използване на служителите, организирани в по-големи офиси» и «широко използване на компютърни технологии, за да се компенсира намаляването на персонала».

Според Латвия добра практика е използването на външните услуги.

По отношение въпроса дали е извършвана оптимизация на щата на администрациите в съдебните органи, Естония отговаря, че стремежа към намаляване на бюджетите е довел до разкриване на нови работни места единствено в случаите в които други биват премахвани. Тенденцията, която отчитат е намаляване на служителите обслужващи различните регистри, за сметка броя на административните служители спрямо броя на съдиите, който се е увеличил.

В Норвегия съотношението съдии/административни служители е приблизително 40% към 60%, а в Италия оптимизацията е постигната опосредено в резултат на окрупняването на съдилищата. Подобна е практиката в Латвия.

По отношение увеличаването или намаляването на щата на съдебните служители, в Естония се наблюдава увеличаване на служителите в съдилищата и намаляване на тези в регистрите. Броят на новите позиции е съответен на броя премахнати позиции. Там е въведена и фигурата на «правните асистенти», които са разпределени и работят персонално с всички съдии от първа и втора съдебна инстанция. Вероятно тази фигура е равнозначна на фигурата на «съдебния помощник» позната у нас.

В Норвегия се наблюдава малък ръст на броя на служителите през последните десет години, докато в Словакия няма помяна. В Италия броят на съдебните служители е намален, което е резултат от посоченото по-горе окрупняване на съдилища. Латвия сочи, че броят на служителите и е стабилен, като в момента в съдилищата и в Службите на имотния регистър има общо 1710 единици персонал.

В изпълнение на решение по протокол № 52/22 октомври 2015г. на ВСС, комисия „Съдебна администрация“ организира работна среща, която се състоя в периода 19-21.2015г. и в която взеха участие председателя на Върховния касационен съд (ВКС) – съдия Лозан Панов, председателите на съдилищата от всички нива на органите на съдебната власт, членове на ВСС, представители на сдружението на съдебните служители – съдебни служители. Темата на срещата бе „Обсъждане, разработка и приемане на критерии за оптимизиране на щатната численост на съдебните служители”.

Срещата бе открита от председателя на комисия „Съдебна администрация” на ВСС и член на ВСС Каролина Неделчева и протече в дух на конструктивност, откровеност и пълна ангажираност от страна на участниците към тематиката на срещата.

Още в самото начало, се акцентира ,че целта на срещата е да се чуят мненията и становищата на всички заинтересовани страни, като те бъдат въввлечени и приобщени в условия на равнопоставеност в процеса на формиране на критериите въз основа на които в бъдеще ще се извършва оптимизацията на администрацията. Безспорно за всички е, че тези критерии ще бъдат единни, но оперативни мерки, представляващи временно решение до окончателното утвърждаване на норма на натовареност на магистратите. Тъй като разработката на тази норма е сложен и продължаващ във времето процес, то приемането на критерии е наложително като временно решение, което не може да бъде отлагано. Необходимостта от него се обуславя от обстоятелството, че състоянието на съдебната администрация е не по-малко значимо за бързото и ефективно функциониране на съдебната система, а то зависи от правилната и адекватна кадрова политика.

Броят на съдебните служители във всички органи на съдебната власт към 01.11.2015г е-5 875.5 щата ;за 2014г е бил 5 638.5 щата ;за 2013г-5 701.5 щата ,а за

2012г- 5 624.5 щата. За 2015г общо е увеличен щатът със 118 щ.бр. от които само за Софийски районен съд увеличението е с 98 щата.

Съотношението магистрати/служители за апелативните съдилища е както следва: за апелативните съдилища -1.32; за окръжните съдилища-2.00, за районните в областните центрове-2.11,а за районните извън обл.центрове-2.49. За административните съдилища това съотношение е 3.12.

Съотношението между обща и специализирана администрация е както следва: за апелативните съдилища-46% обща към 54 % специализирана; за окръжните съдилища-29% обща към 71% специализирана администрация; за районните в обл.центрове -20 % обща към 80% специализирана, за останалите районни съдилища-29% обща към 71 % специализирана, за административните съдилища-35% обща към 65 % специализирана администрация.

Предвид изложените статистически данни, предложението от Комисия съдебна администрация, около което да се обединят всички бе: бъдещото разкриване на щат да се прави едва тогава, когато бъде премахнат друг щат (не само в конкретния орган на съдебна власт, а като цяло в системата).

Председателят на ВКС, основавайки се на обективни фактори като демографска и икономическа криза, намаляване на делата през последните години, аргументира невъзможността съдебната система да остане статична и не повлияна от тези процеси.

По отношение бюджета на съдебната система и исканията за неговото увеличаване, то те трудно ще бъдат мотивирани в условията на намаляващ брой население, намаляващ брой дела, различно съотношение съдия-служител, различна натовареност. За съдебната система е задължителна реална реформа, така че да отговори на обществените изисквания, както по отношение на правораздаването, така и по отношение на бюджета и. От тази гледна точка самите обстоятелства налагат оптимизиране на администрацията във всяка една структура. ВСС е направил вече първите последователни стъпки посредством съкращаване на незаетите щатни бройки, като на присъстващите административни ръководители, базирайки се на конкретна статистика, бе указано всеки един от тях да преосмисли администрацията, която управлява и дали тя може да бъде оптимизирана.

На следващо място бе обърнато съществено внимание на фигурите на „съдебния администратор” и „административния секретар” и на обстоятелството, че в не един съд едновременно са заети и двете длъжности, при все че в голяма степен техните функции се дублират. Безспорно, един по-голям съд вероятно е да има потребност от тези две длъжности, но в по-малки съдилища подобна потребност не е безспорна и поради тази причина следва да се помисли за изработка на единни критерии. При определянето на тези критерии следва да се отговори на въпросите в кои нива, с каква численост например, следва да фигурират и двете длъжности „административен секретар” и „съдебен администратор”.

Във връзка с този въпрос се припомни варианта за изменение на ЗСВ, предвиждащ промени в правомощията между председателите на съдилищата и съдебните администратори. Ако те бъдат приети, ще наложат задължителното присъствие на длъжността „съдебен администратор” във всички нива на съдилища. По този начин голяма част от правомощията на административните ръководители ще се прехвърли на съдебните администратори, които на практика ще влязат в ролята на работодател на администрацията. Това на свой ред би омаловажило функцията на председателя на съда. Позицията на ВСС по това предложение е отрицателна и се предложи консолидация на съдебната система по така изготвените предложения за промени.

Друга относима към предмета на срещата тема представлява Класификатора на длъжностите в администрацията, чиято промяна бе поставена като необходима от всички участници в срещата.

Активно участие и конкретни предложения и становища бяха изразени от председателя на АС-гр.Смолян – Игнат Колчев, председателя на ОС-гр.Пловдив – Веселин Хаджиев, Магдалина Иванова – председател на Апелативен съд-гр.Пловдив, Иван Калибацев – председател на РС- гр.Пловдив, Ванухи Аракелян – председател на Апелативен съд – гр.Варна, Надя Дилкова Пеловска – председател на ОС-гр.Враца, Янко Янев – председател на Апелативен съд – гр.В.Търново, Даниела Илиева – председател на Националното сдружение на съдебните служители, Нели Дончева – председател на АС-гр.Видин, Георги Милушев – председател на ОС-гр.Кърджали, Златина Иванова – зам.-председател на Апелативен съд – гр.Бургас, Радостин Радков – председател на АССГ, Марин Маринов – ОС-гр.Варна, Мариета Неделчева – зам.председател на Специализирания наказателен съд, Даниела Росенова – председател на Апелативния специализиран наказателен съд, Боряна Димитрова – председател на ОС-гр.Бургас, Димитър Фикийн – председател на Военноапелативния съд, Миглена Тянкова – председател на ОС-гр.Хасково, Елеонора Серафимова, - председател на ОС-гр.Пазарджик, Валерия Братоева – съдия в СГС, Георги Петров – председател на АС-гр.Пловдив, Силвия Петрова – председател на ОС-гр.Търговище, Галатея Ханджиева – ОС-гр.Добрич, Анна Великова – председател на ОС-гр.Добрич, Лазар Мичев, - ОС-гр.Разград, Александър Николов – главен секретар на ВАС.

Становища по темата представиха и присъстващите членове на ВСС- Галя Георгиева, Юлиана Колева, Магдалена Лазарова и Незабравка Стоева.

**В хода на изказванията и проведената дискусия, бяха изведени следните конструктивни предложения:**

1. Изработка на единен национален стандарт за натовареност на магистратите. Споделя се от всички присъстващи, като за този момент следва да се определят оперативни, временни критерии.
  - отчитане на общи критерии за оценка-като брой дела в рамките на отчетен период;вид и сложност на делата,образувани,разглеждани,приключени и висящи в съответния орган на съдебната власт дела;
  - отчитане на специфични критерии за оценка натовареността на съдебните служители свързани с естеството на професионалната дейност,осъществявана в рамките на съответната административна структура и съответните служебни задължения на съдебния служител.Или,при определяне на нивото на натовареност да се вземат предвид задължения,регламентирани за съответната длъжност,както и допълнителните дейности ,възлагани от административния ръководител при изпълнение на служебни задължения.
2. Принципно да не се съкращават заети щатове,а само в изключителни случаи.
3. Минимализиране на разликите в съотношението магистрати/служители в районните,окръжни,военни,административни и апелативни съдилища,чрез съкращаване,трансформиране или преместване по реда на чл.343 ал.2 от ЗСВ на служители,с цел постигане на нормален и разумен баланс;
- 4.Анализ на структурата на самата администрация –обща и специализирана в органите на съдебната власт,с цел преодоляване дисбаланс между обща и специализирана,като превесът е в полза на специализираната администрация,която пряко обслужва работата на магистратите.
5. Корекция в съотношението между обща и специализирана администрация и в съотношението съдебни служители-магистрати, там където има драстична диспропорция.

**6.** Да се изследват добрите практики, наложили се в резултат на многогодишен опит, в това число практиките прилагани от т-нар. „съдилища-модели”, формирани в изпълнение на проект на ПРСС. Целта е да се изследват „образцовите съдилища” и тяхната администрация и да се направи сериозен анализ на съдебната система като се установи къде се работи ефективно и с какъв човешки ресурс това се постига .

**7.** Изработване на модел/стандарт за необходимия брой и вид длъжности на съдебни служители за районни, окръжни, военни, административни и апелативни съдилища.

**8.** Изработване на норми в кои съдилища с каква численост следва да съществува щат „съдебен администратор” и „административен секретар” Евентуално и аналогично за длъжностите-главен счетоводител, оперативен счетоводител, касиер .

**9.** Съвместяване на функции ,така че да не се налагат искания за увеличаване на щата. Освен основните си дейности, служителите да извършват и допълнителни функции, като по този начин ще се постигне и оптимално уплътняване на работното им време.

**10.** Административните ръководители на всеки окръжен съд да провеждат постоянен мониторинг върху администрацията на районните съдилища на съдебния район и да правят предложения за оптимизацията и ,вкл.чрез предложения за преместване на служители/съкращаване в един ОСВ и увеличаване в друг/. Обмен на информация между председателите на окръжно ниво относно разполагаемата администрация с цел преместване, включително командироване на съдебни служители

**11.** Административните ръководители на ОСВ да предприемат действия по сключване на споразумения за обединяване на службите по връчване на призовки и съобщения ,чрез разпределяне помежду им на райони на територията на окръжния град и разнасяне на призовки от всички съдилища от призовкари, съобразно определеният им район.

**12** Промяна в Класификатора на длъжностите в администрацията. В Класификатора задължително трябва да се определят длъжностите, без които няма как да функционира всеки орган от общата администрация, които са задължителни. За промяната на Класификатора се създаде Работна група с водещо участие на Националното сдружение на съдебните служители.

**13.** Длъжността „съдебен помощник” следва да има единствено в т.нар. „натоварени” и „свръхнатоварени” съдилища.

**14.** Намаляване на излишната административна тежест на служителите, особено при кореспонденция с ВСС.

**15.** Подкрепи се необходимостта от пи-ар длъжности в аплативните и големите окръжни съдилища, които да обсъждат и районните съдилища в съдебния окръг.

**16.** Предоставяне на някои дейности/напр.почистване/ на външни услуги, водещи до финансова и човешка ефикасност.

Така формулираните и изведени от становищата на участващите в срещата административни ръководители предложения, следва да бъдат и критерии съобразявани от Комисия съдебна администрация и Висшия съдебен съвет при провеждане политиката на управление на съдебната администрация съобразно правомощията си по чл.30 ал.1 т.3а, във вр.с чл.16 ал.1 от ЗСВ.