

БЮДЖЕТ И УПРАВЛЕНИЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Преглед на избрани аспекти и препоръки за реформа

Любомир Авджийски
Правен експерт
Институт за пазарна икономика
avdjiiski@ime.bg

ФЕВРУАРИ 2016

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	5
ВЪВЕДЕНИЕ.....	6
1. ИЗГОТВЯНЕ НА БЮДЖЕТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	7
1. 1. Подходи при бюджетирането	7
1.1.1. Бюджетиране на исторически принцип.....	7
1.1.2. Програмно бюджетиране	7
1.2. Прозрачност и гражданско участие	10
1.2.1. Период 1: Проектобюджет на ВСС	10
1.2.2. Период 2: Проект на бюджет, разглеждан от МС и Народното събрание.....	11
1.2.3. Период 3: Приемане на бюджета на съдебната власт	12
1.2.4. Гражданско участие във всички етапи на формирането на бюджета.	13
1.2.5. Публичност на бюджетната информация	13
2. ИЗПЪЛНЕНИЕ И ОТЧЕТНОСТ.....	14
2.1. Вътрешни корекции по сметките на органите на съдебната власт.....	14
2.2. Несъответствие на квалификацията на членовете на съвета с дейността им по оперативни решения за текущите разходи	14
2.3. Частична децентрализация на бюджета и управлението на недвижимото имущество	15
2.3. Уточнен годишен план	17
3. ОРГАНИ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	18
3.1. Общи данни	18
3.2. Съдилища	19
3.2.1. Щатна численост на съдилищата	19
3.2.2. Съдебна карта и натовареност в съдилищата.....	21
3.2.3. Администрация на съдилищата	26
3.3. Прокуратура.....	27
3.3.1. Брой прокурори и натовареност в прокуратурата	27
3.3.2. Администрация в прокуратурата.....	30
3.3.3. Ненужни и недемократични функции и дейности	31
4. ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯ	33
4.1. Основни данни за възнагражденията в съдебната власт.....	33
4.2. Атестирането и възнагражденията като инструменти за въздействие върху корупцията .	34
4.3. Допълнителни възнаграждения.....	36
5. СОФТУЕР И Е-ПРАВОСЪДИЕ.....	38
5.1. Деловодна система и е-правосъдие в съдилищата.....	38
5.2. Деловодна система, която да свързва прокуратурата и разследващите органи	40

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	41
7. РЕЗЮМЕ - ПРЕПОРЪКИ	42
ПРИЛОЖЕНИЕ №1 - УТОЧНЕН ГОДИШЕН ПЛАН ЗА 2014 г.....	44

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	
АС	Апелативен съд
БНБ	Българска народна банка
ВАС	Върховен административен съд
ВКП	Върховна касационна прокуратура
ВКС	Върховен касационен съд
ВСС	Висш съдебен съвет
ЕС	Европейски съюз
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ИПИ	Институт за пазарна икономика
МП	Министерство на правосъдието
МС	Министерски съвет
МФ	Министерство на финансите
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НС	Народно събрание
ОС	Окръжен съд
РС	Районен съд
САС	Софийски апелативен съд
СГС	Софийски градски съд

РЕЗЮМЕ

Целта на настоящия анализ е да направи преглед на бюджетните процеси в съдебната власт, като обвърже финансовите въпроси с административната реформа на системата – натовареност, съдебна карта, щатна численост, възнаграждения и други. Очевидно е, че всяка промяна, свързана със структурата и администрирането на системата, изисква и конкретни финансови решения. Двете следва да се извършват паралелно.

Анализът проследява процеса по изготвяне на бюджета и неговото отчитане през годината. Също така разглежда проблема с натовареността в прокуратурата и съдилищата поради неговото ключово значение за ефективното разпределяне на ресурсите в съдебната власт. Отделено е специално внимание и на възнагражденията в системата.

Изследвана е и връзката между е-правосъдието от една страна и бюджета, натовареността и щатната численост от друга. Посочени са добри практики, които могат да бъдат взети предвид при създаването и интегрирането на е-правосъдието в България.

Анализът завършва с препоръки за реформа.

ВЪВЕДЕНИЕ

Покажи ми къде е съкровището ти и ще ти кажа къде е сърцето ти. Позволяваме си да перифразираме библейската мъдрост, защото начинът, по който се насочват обществените средства, показва какви са приоритетите и къде е фокусът на дадени институции или системи. В не по-малка степен това се отнася и за съдебната власт. Бюджетна политика е част от генералния проблем за ефективността и доверието в съдебната система. Всяка реформа би следвало да бъде съпроводена с адекватна бюджетна рамка и приоритети при определяне на бъдещите разходи, тяхното изразходване и отчитане. Ако през следващата година бъдат заложили същите разходи, както и през предишната, то най-вероятно и дейностите, които ще бъдат извършвани, ще са идентични, тоест реформата като планиран, дългосрочен и устойчив процес е слабо вероятна.

В настоящия анализ се опитваме да посочим проблемите във всички етапи на бюджетирането в съдебната система – изготвяне, изпълнение и отчитане. Разглеждаме поотделно специфичните проблеми за съда и прокуратурата, но и някои общи проблеми за системата като натовареност и щатна численост, чието разрешаване става все по-наложително. Накрая излагаме тезата, че ефективното изразходване на публични средства за правосъдие не може да бъде извършено без изграждането и интегрирането на качествено е-правосъдие.

На 17.12.2014 г. с широка подкрепа бе приета „Актуализираната стратегия за съдебна реформа”¹. Една от посочените стратегически цели е цел №3 - „ефективно администриране на съдебната власт”, която включва специфичните подцели: управление, основано на знанието/повишаване на аналитичния капацитет на ВСС/; регулиране на натовареността на магистратите и структурите на съдебната власт; бюджет на съдебната власт; въвеждане на инструменти за дългосрочно планиране; електронно правосъдие.

Заедно с това, част от препоръките на Европейската комисия в мониторинговия доклад по Механизма за сътрудничество и проверка в сферата на съдебната реформа, корупцията и борбата с организираната престъпност от 2016 г.² са следните:

„Да приеме реформа на съдебната карта на районните съдилища и да представи пътна карта за рационализирането в по-общ план на съдилищата на всички равнища с цел повишаване на качеството и ефикасността като цяло, в това число пренасочване на ресурси, където е целесъобразно, въз основа на цялостен анализ на натовареността на съдилищата.; Да установи ясен график за прилагането на електронното правосъдие и да предвиди необходимия капацитет за наблюдение и направляване на прилагането му.”

Не на последно място, в годишната програма на Висшия съдебен съвет за 2014 г. (последната публикувана) са записани като основни цели и задачи:

„Оптимизиране на щатната численост на съдебната администрация в органите на съдебната власт. Ефективно, ефикасно и икономично управление на финансовите средства в органите на съдебната власт.”³

Видно е, че ефективността на управлението на съдебната власт е приоритет за всяка една от заинтересованите страни, включително и за гражданското общество, което в голямата си част показва липса на доверие в съдебната власт. В доклад на Европейската мрежа за

¹ Актуализирана стратегия за реформа в съдебната система - https://mjs.bg/Files/strategia_MS_635569122146613305.pdf

² Мониторингов доклад на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка за България, 2016 г. - http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_bg.pdf

³ Годишна програма на ВСС - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/3/programa-vss-2014.pdf>

сътрудничество в правосъдието към ЕК от 2015 г.⁴ се посочва, че само около 4% от българското общество има доверие в правосъдната система на страната. Некачественото администриране е една от причините за ниското доверие и усещането в обществото, че правата и законните интереси не могат да бъдат защитени. За това свидетелства и представително проучване на ВСС от 2014 г.⁵ На въпрос в анкетата „Кои са основните проблеми на съдебната власт според вас?“, най-висок процент от анкетираните са посочили отговора „Тромавост и бавност на правосъдието“. Ето защо правилният процес по администриране на съдебната власт е от изключително значение за общото усещане за справедливост в страната.

1. ИЗГОТВЯНЕ НА БЮДЖЕТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

1. 1. Подходи при бюджетирането

1.1.1. Бюджетиране на исторически принцип

Един от възможните подходи при бюджетирането на която и да е организация или институция е бюджетирането на исторически принцип. При този подход се залагат приходи и разходи, които са близки или еднакви с тези от предходната година. При този подход резултатите от дейността не са определящ фактор при формирането на бюджета. По този начин не средствата следват дейностите, а дейностите следват средствата.

Именно историческият подход се използва от Висшия съдебен съвет, министерството на правосъдието и министерството на финансите в България⁶. Той е по-лесен, не предполага сериозен анализ и оценка на дейностите и не изисква задълбочена финансова, икономическа и правна експертиза. **Бюджетът на съдебната власт се изготвя на исторически принцип, а не чрез програмно бюджетирание съобразно ясни цели и план, които трябва да бъдат обезпечени финансово.** Тоест, каквото е похарчено предходната година, се повтаря, като винаги се калкулира и леко увеличение. Тази практика се вижда ясно от предложените от Висшия съдебен съвет (ВСС) бюджети за периода 2012-2016 г. (виж Графика №1 на стр. 10). Любопитното е, че през 2012 г. ВСС е бенефициент по Оперативна програма „Административен капацитет“ с проект за „Въвеждане на модерни, надеждни и ефикасни процедури за планиране и изпълнение на бюджета на съдебната власт“ на стойност 597 886,00 лв., като целта му е именно да подпомогне съвета да премине към програмно бюджетирание. Резултатите от този проект не са публикувани, а очевидно не са и приложени в работата на съдебната власт.

1.1.2. Програмно бюджетирание

При програмното бюджетирание се анализира състоянието на системата и по-конкретно – какви ресурси има системата (човешки и материални) и какви резултати се постигат към момента. Вторият важен аспект е взаимовръзката между ресурси и резултати, т.е. какви резултати трябва да се постигнат и съответно какви ресурси ще бъдат необходими. Програмното бюджетирание е

⁴ Доклад „Независимост и ефективност на съдебната власт“ от 2015 г. на Европейската мрежа за сътрудничество в правосъдието/ENJC/ - http://www.ency.eu/images/stories/pdf/GA/Hague/ency_report_independence_accountability_2014_2015_opted_ga.pdf

⁵ Анкета за проучване на общественото мнение за дейността на ВСС и на съдебната власт - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/8/analiz-anketa-vss-2014.pdf>

⁶ Всъщност, въпреки че има упорити опити от няколко държавни структури за прилагане на програмно бюджетирание, такова, в истинския му вид, все още е изцяло липсващо у нас. С други думи, съдебната система изобщо не е изключение от практиката, а е част от нея.

част от специфичните цели на „Актуализираната стратегия за продължаване на съдебната реформа“. В тази стратегия, в специфична цел №3 („Бюджет на съдебната власт – инструмент за ефективно управление, отчетност и реформа“), е записана следната подцел:

„3.3.1 Въвеждане на програмно бюджетирание за всяка структура от институциите на съдебната власт и ориентиране на бюджета към постигане на резултати и обвързване на финансирането със заложените цели, дейности, натовареност и обективна оценка на разходите по видове преписки и дела така, че да се постигне адекватно финансиране на правораздаването като основна държавна функция.“

Срещат се аргументи, че съдебната дейност не може да бъде резултатна дейност и не могат да бъдат набелязани конкретни резултати. Не можем да се съгласим с такова твърдение, тъй като на база на годишни данни, анализи, криминологични изследвания и познаване на нуждите на системата могат да бъдат набелязани максимално ясни цели, без да се нарушава независимостта на магистратурата.

Първо, на база на годишната статистика и анализи за образуваните дела, регистрираните престъпления, натовареността, състоянието на техническата база и др., ВСС може да постави ясно определени цели за функционирането на системата. След поставянето на целите може да се премине към определянето на необходимите ресурси за постигането на целите.

Досега процесът до голяма степен е протичал по обратния път – първо се разпределят средствата на база на разходите от минали периоди и след това се обезпечават дейностите съобразно нуждите, които се появяват през годината. В подкрепа на това твърдение са налице три обективни факта или по-скоро липсата на такива:

- **Все още не е въведен Индексът на натовареността на съдиите, както и не е изготвен Индекс на натовареността на съдебните служители.** Това означава, че ВСС не разполага със задълбочен анализ, който да покаже: 1) какво количество време отнема всяка една от извършваните дейности в органите на съдебната власт, 2) каква щатна численост е нужна, за да се обезпечи извършването на тези дейности, 3) какви са и колко ефективно се извършват тези дейности, 4) могат ли и как да бъдат оптимизирани дейностите, за да бъдат спестени ресурси, 5) към момента има ли недостиг или излишък на щатна и реална численост в органите на съдебната власт, 6) каква оптимизация на числеността може да се направи и в резултат от нея какви разходи могат да бъдат намалени и т.н.

Висшият съдебен съвет следва да отговори изчерпателно на тези въпроси, тъй като разходите за обезпечаване на човешкия ресурс са над 90% от целия бюджет на съдебната власт.

- **Към момента не е налице актуален всеобхватен анализ на техническата база на органите на съдебната власт, който да покаже:** 1. разходите за софтуер, хардуер и техническа поддръжка, 2. отговарят ли софтуерът и хардуерът на нуждите на системата, 3. има ли ясна стратегия за оптимизиране на техническата база и деловодните софтуери (ще продължат ли да бъдат четири различни за еднакви по вид съдилища в страната или ще се въведе единна деловодна система), 4. какво време в човекочасове е загубата за съдебната власт от това, че деловодните системи са четири, до каква степен този фактор е отговорен за забавянето на съдебните процеси и т.н.

Такъв всеобхватен анализ следва да бъде извършен, за да може ВСС да определи дългосрочни цели и необходимото финансиране. В Бюджетната прогноза за 2014-2016г.⁷ като една от

⁷ Бюджетна прогноза за съдебната власт за 2014-2016 г. - http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/5/0600_Doklad.pdf

основните програми е посочена Програма №3: „Усъвършенстване на информационните технологии в работата на съдилищата и разширяване на автоматизирания обмен на специализирана информация между съдебните институции и държавната администрация“. Целите на програмата са следните:

- 1) Въвеждане на стандарти за обмен на информация между отделните подсистеми в съдебната власт;
- 2) Създаване и внедряване на стандартен софтуер за публичните регистри и информация за работата на съдебните институции;
- 3) Цялостна компютризация на съдилищата.

➤ **Не е налице задълбочен и изчерпателен анализ на състоянието на съдебните сгради и необходимите средства в бъдеще за тяхната поддръжка и ремонт.** На 27.06.2014 г. министерството на правосъдието е обявило решение за откриване на обществена поръчка с предмет „Изготвяне на експертна оценка (анализ) за експлоатационно и функционално състояние на съдебните сгради, управлявани от министерство на правосъдието”⁸. Поради недостатъци в документацията, обаче, с Решение от 21.10.2014 г.⁹ министерството е прекратило обществената поръчка. Към момента тази поръчка не е възобновена, поради което не е изготвен и не е в процес на изготвяне такъв анализ на функционалното състояние на сградите на съдебната власт. Липсата на такъв анализ показва, че нито министерството на правосъдието, нито ВСС могат да заложат адекватни бюджетни цели за бъдещото обезпечаване на сградния фонд. Не трябва да се забравя, че с последните промени в Конституцията на РБ от 2015 г. сградният фонд беше прехвърлен за управление от МП на ВСС, т.е. съветът тепърва ще се сблъсква с този проблем.

Липсата на тези три вида анализи показват, че при изготвянето на годишния бюджет и на тригодишната бюджетна прогноза не може да бъде приложено програмно бюджетиране като са поставят ясни и конкретни цели за развитие на човешките ресурси, оптимизиране на техническата база и поддръжка на сградния фонд. Това са трите най-важни сфери, генериращи и основната част от разходите в съдебната система.

Второ, вярно е за съда, че не може да си поставя за цел определени резултати що се отнася до крайния изход на съдебните спорове. Но дори и при работата на съдилищата е необходимо да се предвиждат определени цели и резултати, макар и те да не са свързани с вътрешното убеждение на съдията. Например, решението, че в конкретен съд трябва да се интегрира нов софтуер или е-правосъдие за улеснение на администрацията и гражданите, е търсене на конкретен резултат – подобряване на обслужването и намаляване на времето на процеса. Друг вид цели са ефективното разпределяне на натовареността и на щатната численост. Вместо ежегодно да се харчат едни и същи средства за администрация, първо следва да се отговори на въпросите какви и колко служители са необходими, за да обезпечат дейността на съдебната власт по дейности и функции и тогава да се определи щатната численост и размерът на разходите за персонал. Опити за отговори на тези въпроси има от няколко години, както е

⁸ Обособена позиция 1 - обхваща съдебните сгради, намиращи се в апелативен район София; Обособена позиция 2 - обхваща съдебните сгради, намиращи се в апелативните райони Варна и Велико Търново; Обособена позиция 3 - обхваща съдебните сгради, намиращи се в апелативните райони Бургас и Пловдив.

⁹ Решение от 21.10.2014 г. на Министерството на правосъдието - <http://goo.gl/7EkuAx>

видно от анализи, публикувани от ВСС¹⁰, но се очаква те да бъдат изчерпателни (за цялата система), да съдържат оценки на база на изработен Индекс на натовареността на служителите и да се приложат стратегически, а не на парче или за разрешаване на най-належащи проблеми.

Препоръки

- Да се преустанови практиката на „историческото бюджетиране“.
- Да се изготвят и използват (там, където са изготвени) задълбочени анализи на състоянието на техническата база, софтуерните системи, сградния фонд и натовареността съобразно отделно приложени Индекси на натовареността на съдиите, на прокурорите и на съдебните служители.
- Бюджетът на съдебната власт да започне да се изготвя на програмен принцип. Разходите трябва се планират съобразно поставените цели и търсените резултати. Целите трябва да се поставят съобразно анализите на техническата база, сградния фонд и натовареността, както и съобразно „Актуализирана стратегия за продължаване на съдебната реформа“¹¹ от 17.12.2014 г., тоест бюджетирането следва да бъде инструмент за реализирането на съдебната реформа.

1.2. Прозрачност и гражданско участие

Другият важен аспект при изготвянето на бюджета на съдебната власт е прозрачността и гражданското участие в процеса. Прозрачността дефинираме като наличие на достатъчно публична и навременна информация относно кой, кога и какви приходи и разходи залага в бюджета и как са мотивирани те. Важно е също дали разходите са разписани достатъчно подробно по функции и раздели.

За да оценим степента на прозрачност при изготвянето на бюджета на съдебната власт, ще разгледаме периодите на формиране и приемане на бюджета. Основните въпроси, на които ще търсим отговор, са следните:

- 1) прозрачен ли е процесът на формиране на бюджета;
- 2) има ли активно гражданско участие в този процес;
- 3) налице ли е адекватен мониторинг от страна на законодателната власт.

1.2.1. Период 1: Проектобюджет на ВСС

Бюджетът на съдебната власт се подготвя от администрацията на ВСС в три варианта и след гласуване в комисията „Бюджет и финанси“ се изпраща на министъра на правосъдието.¹²

От своя страна министърът „предлага проект на бюджет на Съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет според чл. 362 от Закона за съдебната власт. На практика, администрацията на ВСС предлага на министъра какво да предложи на самия Висш съдебен съвет.

¹⁰ Анализ по апелативни райони на съдебната администрация и оптимизиране на щатове в съдилищата. - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/4/report-104.pdf>

¹¹ Актуализирана стратегия за продължаване на съдебната реформа - https://mjs.bg/Files/strategia_MS_635569122146613305.pdf

¹² Протокол от заседание на комисия „Бюджет и финанси“ от 29.07.2015 г. - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/8/34-29.07.2015.rtf>

Това предложение към министъра в три варианта не се публикува на страницата на ВСС, тоест не е публично и не е предвидено гражданско участие. Самата практика две независими институции да формират предложение за бюджет е добра, но формалното ѝ прилагане обезсмисля процеса.

Препоръки

- ➔ Висшият съдебен съвет да предлага за обществено обсъждане проекта си за бюджет на съдебната власт. Именно когато се изготвя „черновата на бюджета“ е важно да участват всички, които могат да дадат становище, тъй като на по-късен етап становищата им имат значително по-малък ефект.
- ➔ Да се публикува своевременно проектът на интернет страницата на ВСС, заедно с кратко описание и пояснения – какво се предлага, защо, какви са целите и др. Необходимо е да се проведе реална обществена консултация, в която да може да участва всеки заинтересован.
- ➔ Публикуване на всички съгласувателни становища по проекта на бюджет.

1.2.2. Период 2: Проект на бюджет, разглеждан от МС и Народното събрание

От своя страна ВСС внася проекта на бюджет на съдебната власт в Министерството на финансите съобразно бюджетните указания, издадени на основание чл. 69, ал. 2 от Закона за публичните финанси.

Министерският съвет внася за обсъждане в Народното събрание целия проект на Закон за държавен бюджет, част от който е и проектът за Бюджета на съдебната власт, изготвен от ВСС, както и становище на Министерски съвет, което представлява алтернативен проект на Бюджет на съдебната власт. За Бюджет 2015 г. това бе направено на 01.12.2015 г. с решение на Министерски съвет.

След тази дата Народното събрание публикува на страницата си проекта на Закон за държавния бюджет, заедно с гореспоменатите проектобюджет на ВСС и алтернативно Становище на МС. Оказва се, че това е първият момент, в който гражданското общество може да се включи в обсъждането на бюджета на съдебната власт.

Препоръка

- ➔ Реална прозрачност при формирането на бюджета на Съдебната власт би имало, ако комисията „Бюджет и финанси“ на ВСС публикува трите варианта, които изпраща на министъра на финансите още през юли всяка година. Няма причина да не се публикува проектобюджетът във всяка от фазите на неговото формиране – 1) предложението от ВСС към министъра на правосъдието (виж протокол от Комисията¹³), 2) предложението от министъра на правосъдието към ВСС на основание чл. 362 от Закона за съдебната власт, както и 3) окончателния проект на бюджет, който ВСС изпраща на министъра на финансите.

¹³ Протокол на комисия „Бюджет и финанси“ - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/8/34-29.07.2015.rtf>

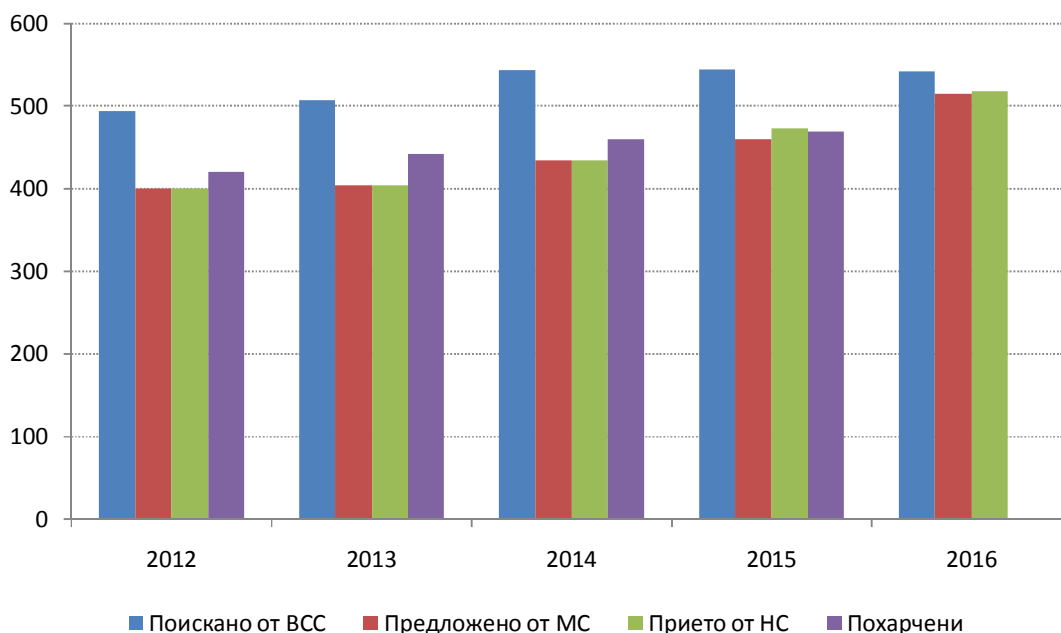
1.2.3. Период 3: Приемане на бюджета на съдебната власт

Бюджетът на съдебната власт се приема от Народното събрание заедно със Закона за държавния бюджет след обсъждане в пленарна зала, на което се изслушват становищата на ресорните комисии, на депутати и на Министерството на финансите. На практика, обаче, становището на министъра на финансите обикновено представлява алтернативен бюджет на съдебната власт, който се различава от предложеното от Висшия съдебен съвет. Единствено бюджетът за 2016 г. бе максимално съобразен с поисканите от ВСС 515 млн. лева, макар първоначално министърът на финансите да публикува становище, в което предлагаше да бъдат отпуснати 470 млн. лв. След преговори с министъра на правосъдието и членове на съвета бе постигнато споразумението да се одобри сумата, поискана от ВСС, но срещу поемането на определени ангажименти за реформа в съдебната власт. Но дори и при тези разговори се вижда, че първо са определени и отпуснати средствата, а на по-късен етап евентуално се решава какви конкретни промени да бъдат направени, което е в противоречие с принципа на програмно бюджетирание, към който Висшият съдебен съвет се е ангажирал да се стреми. Решението да се отпуснат средства срещу конкретни стъпки в посока съдебна реформа е правилно, но самите стъпки не бяха разписани и мотивирани, тоест не може да се говори за конкретност.

Препоръка

➔ Министерството на финансите и Висшият съдебен съвет да разпишат конкретен списък с цели и стъпки за тяхното реализиране, които са мотивирани със съответните анализи и с „Актуализираната стратегия за продължаване на реформата“. Това би било индикация за преминаване от историческия принцип на бюджетирание към програмно бюджетирание. Всяко следващо гласуване на бюджета на Съдебната власт от страна на Народното събрание следва да бъде съобразено с конкретните стъпки за реформа, посочени в Стратегията.

Графика 1: Бюджет на съдебната власт



Източник: ИПИ на база данни от МФ и ВСС

1.2.4. Гражданско участие във всички етапи на формирането на бюджета.

В процеса на изготвянето си бюджетът на съдебната власт не се съгласува с обществото. Силно ограничено е реалното участие на граждани, граждански организации или магистратски организации в реалното изготвяне на бюджета. При преглед на [протоколите](#) от заседанията¹⁴ на Гражданския съвет към Висшия съдебен съвет за последните три години няма данни да е бил обсъждан бюджетът на съдебната власт.

Също така в нито една част от процеса по изготвянето си проектобюджетът не е достъпен на страницата на ВСС, а се публикува едва с проекта на Закон за държавния бюджет.

Препоръка

➔ За да се повиши доверието и прозрачността при формирането на бюджета на съдебната власт е необходимо да бъде включено гражданското общество в дискусиата между самите институции – министерство на правосъдието, ВСС и министерство на финансите, при това в периода между юли и декември всяка година преди гласуването на Закона за държавния бюджет. Единственият начин това да се случи е, ако трите институции публикуват своите предложения в момента, в който са изготвени и гласувани.

1.2.5. Публичност на бюджетната информация

В момента данните за бюджета на съдебната власт, които са достъпни за обществото, са само сумите по основните „раздели“ на бюджетната класификация - приходите и разходите (напр. разходи за заплати, приходи от съдебни такси, приходи от други дейности) на съдебната власт. Това е крайно недостатъчно за анализ, преглед и оценка на реалното изпълнение на бюджета. Всеки заинтересован може да разбере какъв е бюджетът за заплати на цялата съдебна власт, но не е какъв е бюджетът за заплати на конкретните съдилища и прокуратури, което значително затруднява анализа и адекватното включване на експерти от гражданското общество при обсъждането на бюджета.

Препоръка

➔ Във всеки етап на изготвянето на бюджета на съдебната власт да се публикува подробна информация по кодове, функции и раздели съгласно бюджетната класификация.

¹⁴ Протоколи от заседания на Гражданския съвет към ВСС - <http://www.vss.justice.bg/page/view/2684>

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ И ОТЧЕТНОСТ

От 2000 г. до 2016 г. бюджетът на съдебната власт е нараснал 5,5 пъти при увеличение на държавния бюджет за същия период от 3 пъти¹⁵ Увеличаването на разходите за модернизирание на съдебната система е разбираема политика. Въпросът е как се харчат тези пари, т.е. как се изготвя, изпълнява и отчита годишният план за приходите и разходите. Ето и някои наблюдения след анализ на процеса на изпълнение и отчитане на бюджетите на съдебната власт.

2.1. Вътрешни корекции по сметките на органите на съдебната власт

През годината има десетки вътрешни корекции в бюджета, които представляват пренасочване на средства от бюджета на един орган към друг. Например, според одитен доклад на Сметната палата:

„За одитирания период по бюджетната сметка на ВКС са направени общо двадесет и три корекции, от които осемнадесет през 2012 г.“¹⁶

Една от причините за тези промени е сериозният дисбаланс в натовареността на съдебните органи, както и липсата на завършен анализ за необходимата щатна численост на съдилищата и прокуратурите, поради което се налага перманентно командироване на магистрати. Такъв анализ може да бъде изготвен само на база въведени индекси на натовареността на съдиите, на прокурорите и на съдебните служители. Многобройните командирования на магистрати са също причина за чести промени в бюджетните сметки на съответните органи.

По-прецизното изготвяне на бюджета при отчитане на натовареността и щатната численост би предотвратило десетките корекции в бюджета, които са белег за недобро бюджетирание и поставят в зависимост административните ръководители на отделните съдилища.

Препоръки

- ➔ Въвеждане на индекси на натовареността, както на съдиите и прокурорите, така и на съдебните служители, за да се определи прецизно необходимата щатна численост и да се ограничи командироването на магистрати.
- ➔ Ограничаване на корекциите по сметките на съдебната власт, съчетано с прилагането на програмно бюджетирание.

2.2. Несъответствие на квалификацията на членовете на съвета с дейността им по оперативни решения за текущите разходи

Споменатите по-горе корекции се правят ежеседмично и представляват сериозна част от дейността на ВСС и неговата администрация. Нецелесъобразно е висши магистрати и юристи с над 15-годишен стаж да се занимават ежеседмично с корекции на бюджетите на органите на съдебната власт, включително по въпроси за закупуването на „2 броя информационни екрана“, „1 брой принтер“ и др.¹⁷

¹⁵ Източник: Министерство на финансите - <http://www.minfin.bg/bg/page/940>

¹⁶ Одитен доклад на Сметната палата - <http://www.bulnao.government.bg/bg/files/sydebna-vlast-13>

¹⁷ Протокол на комисия „Бюджет и финанси“ от 25.11.2015 г. - <http://www.vss.justice.bg/page/view/1634>

В допълнение, 25-те членове на ВСС са висококвалифицирани юристи, но не и квалифицирани финансисти. Те могат и следва да одобряват проектобюджета, плановете за изпълнение и междинните и годишни финансови отчети, но не би следвало да се занимават с оперативните решения по текущите разходи на системата.

Колективното взимане на изпълнителни решения води до размиване на отговорността и до неефективност на самите решения.

Едно решение е да бъде въведена фигурата на Финансист или Администратор на съдебната власт, който да се избира от Висшия съдебен съвет и да е висококвалифициран кадър в областта на финансите. Един изпълнителен финансов орган би следвало да бъде едноличен по подобие на министъра на финансите. Ясната отговорност и регулярната отчетност пред самия съвет биха довели до ефективност на бюджетирането и изпълнението, а от друга страна ВСС би имал повече време и ресурс за „същинските“ си отговорности. Нещо повече, не само финансовите въпроси, но всички административни решения, свързани с е-правосъдие, съдебни служители, издръжка и други биха били по-ефективно обезпечавани от едноличен орган, който регулярно да се отчита пред ВСС или съответната комисия. Това би означавало по-ясна отговорност и по-бързи административни решения.

Фигурата на Администратор на съдебната власт би могла да се съчетае с функциите и на секретар на ВСС или да бъде отделна позиция, като секретарят на ВСС да има правомощия само по обезпечаването на дейността на ВСС. Подобно е разрешението в американската правна система, където съдебният съвет също отговаря за бюджетната политика на съдебната власт, но делегира на щатски съдебен администратор¹⁸ текущите задължения по изпълнението на тази политика. На щатския съдебен администратор са делегирани бюджетният процес и оперативното изпълнение на бюджета, както и въпросите, свързани с администрацията и е-правосъдието, като позицията е отчетна на съдебния съвет. В съдебната система на Франция също висшият съвет на магистратурата не се занимава с бюджетиране, а единствено с назначаване и дисциплинарни производства.

Препоръка

➔ Необходимо е да се обмисли сериозно създаването на законово ниво на фигурата на Финансист или Администратор на съдебната власт, който има правомощията по текущото управление и изпълнение на бюджета на съдебната власт, като се отчита регулярно на ВСС и следва бюджета и политиките, гласувани от Съвета.

2.3. Частична децентрализация на бюджета и управлението на недвижимото имущество

Друга мярка, която би могла да бъде въведена, е децентрализиране на бюджетния процес и по-голяма автономност на Общите събрания на съдилищата при формирането и изразходването на бюджета. В тази връзка е и една от препоръките в доклада на Световната банка от 2015 г.¹⁹:

¹⁸ Щатски съдебен администратор -

http://www.mncourts.gov/mncourtsgov/media/Judicial_Council_Library/Documents/Admin_structure_org_chart.pdf

¹⁹ World Bank, [Bulgaria: Judicial Performance, Caseload and Expenditure Review \(2008-2014\)](#), 2015

„Висшият съдебен съвет следва да обмисли децентрализиране на правомощията си като позволи председателите на съдилища да задържат процент от таксите, събирани от техните съдилища, за поддържането и развитието на тези съдилища, като се изготвят правила за отчетност, цели и метод, по които председателите могат да използват тези средства.“

Освен това, със Закона за изменение и допълнение на Конституцията от 16.12.2015 г.²⁰ правомощията по управление на недвижимите имоти на съдебната власт бяха прехвърлени от министерството на правосъдието към пленума на Висшия съдебен съвет. Смятаме за удачно в Закона за съдебната власт да бъдат делегирани по-широки правомощия по текущото изпълнение на тези функции на Общите събрания на съдилищата. Всеки орган на съдебната власт има Съдебен администратор и/или Административен секретар. Това са служители с дългогодишен административен и управленски опит и биха могли да управляват (на оперативен ниво) движимото и недвижимото имущество на съответния орган под контрола и наблюдението на съответното Общо събрание. По подобен начин се управлява имуществото на автономните висши учебни заведения. Считахме, че такава частична децентрализация би довела до по-ефективно управление на сградния фонд и на бюджета на органите като цяло, отколкото ако централизирано звено към Висшия съдебен съвет се опитва да взема решения за имуществото на всичките над 184 съдилища и почти толкова структури на Прокуратурата. Подобно решение обаче следва да бъде съчетано с прецизно и реално програмно бюджетирание.

Опитът на Франция

България би могла да почерпи опит от други страни в това отношение. Висшият съдебен съвет на Франция не се занимава изобщо с финансови въпроси, а единствено с кадровата политика на съдебната система²¹. Всеки съд във Франция има свой годишен бюджет. Отговорността за бюджета на съдебната власт е разпределена между 35 апелативни съдилища, които отговарят и за бюджетите и администрацията на окръжните и районните съдилища в същия апелативен район. Но дори председателят и административният секретар на апелативния съд не си позволяват да променят бюджетите на отделните съдилища през годината.

Препоръка

⇒ Правомощията по стопанисването на недвижимото имущество на съдилищата да се делегират на Общите събрания, а оперативните действия да са в правомощията на Съдебния администратор/Административен секретар. Висшият съдебен съвет като първостепенен разпоредител следва да може да контролира тези процеси и да отменя незаконосъобразните действия и актове, както и да извършва текущи и регулярни одити, но не и оперативно да се нагърбва с текущите решения по поддръжка на сградите. Това би могло да стане след изготвянето на подробен анализ на състоянието на съдебните сгради и необходимите средства за тяхното поддържане.

²⁰ Закон за изменение и допълнение на Конституцията от 16.12.2015 г. - <http://www.parliament.bg/bg/laws/ID/15497/>

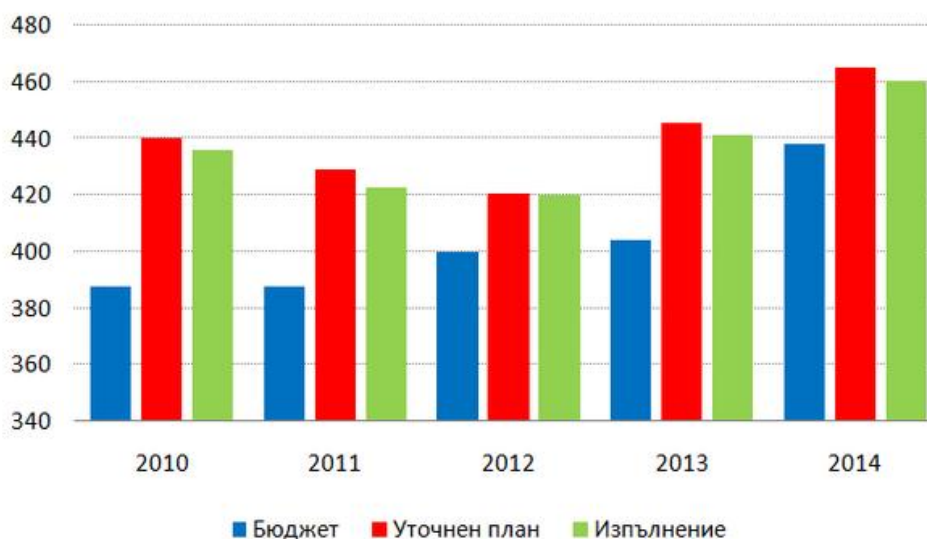
²¹ На 17 ноември 2015 г. авторът на доклада имаше срещи в министерството на правосъдието на Франция и в Апелативния и Касационния съд в Париж. Бяха проведени разговори с директора на съдебните служители на апелативния съд г-жа Dominique le Baut (Directeur de greffe).

2.3. Уточнен годишен план

В началото на всяка година се прави корекция на бюджета на съдебната власт за *предходната* година, която представлява т.нар. уточнен годишен план.²²

На база на този коригиран бюджет (уточнен годишен план) се изготвя и отчетът за приходите и разходите за предходната година.

Графика 2: Бюджет, уточнен план и изпълнение на бюджета на съдебната власт за 2010-2014 г., млн. лева.



Източник: ВСС (интернет страница и заявления за достъп до информация, подадени от ИПИ), закони за държавния бюджет за отделните години.

Нагледен пример с бюджета за 2014 г.

Одобрените разходи по бюджета на съдебната власт са за 438 млн. лева.

Корекцията на бюджета за 2014 г., направена през януари 2015 г., е за обща сума на разходите от 465 млн. лв.

Отчетът за изпълнение на бюджета на съдебната власт за 2014 г. посочва, че общата сума на разходите е 461 млн. лв., планът за разходите за 2014 г. е 465 млн. лв., а изпълнението на бюджета за 2014 г. е 99,01%.²³

Вижда се, че през януари 2015 г. ВСС „уточнява“ бюджета за 2014 г. и след това „установява“, че направените разходи за 2014 г. са под планираните. Реалното изпълнение на разходите за цитираната година обаче може да се види, като се съпоставят направените разходи за 461 млн. лв. с първоначално планираните разходи в бюджета на съдебната власт – 438 млн. лв. Така, разликата между бюджета, който се публикува в началото на годината, и отчета, който се публикува в края на годината, е 23 млн. лв. или направените разходи надвишават планираните с 5,12%, което показва реалното преизпълнение, а не цитираното от ВСС неизпълнение с 0,9% на база уточнения годишен план.

²² Уточнен годишен план, получен по ЗДОИ от ВСС (виж в Приложение 1).

²³ Изпълнение на бюджета към 2014 г. - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/6/inf-31.12.2014.pdf>

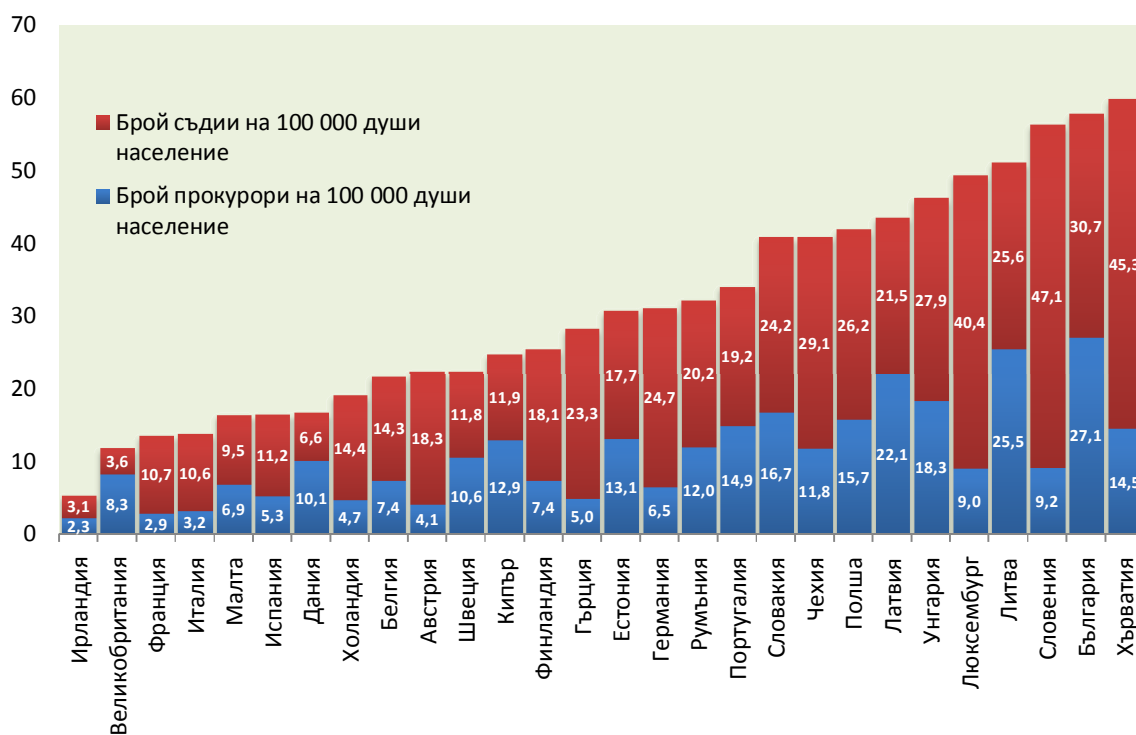
3. ОРГАНИ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

3.1. Общи данни

България е на едно от челните места по брой на магистратите (съдии и прокурори) на глава от населението сред 47 изследвани страни в [доклада на Европейската комисия за ефективност на правосъдието за 2014 г.](#)²⁴ Общият брой на българските магистрати през 2012 г. е 57,8 на 100 хил. от населението, от които 27,1 са прокурори и 30,7 - съдии, което поставя България на второ място в ЕС по този показател. За сравнение, в румънската система работят 20,2 съдии и 12,0 прокурори на 100 хил. души от населението, а във Финландия – 18,1 професионални съдии и едва 7,4 прокурори на 100 хиляди души.

От посочените данни е видно също, че съдиите и прокурорите в България са с почти изравнен брой и ако прокурорският щат продължи да расте със същия темп, скоро ще надмине този на съда, което би било прецедент за страна-членка на ЕС и на Съвета на Европа. Прокурорите и следователите обаче се занимават предимно с наказателни дела, докато компетентността на съдиите е разделена в граждански, наказателни, търговски и административни отделения и колегии. В 47-те изследвани страни средният брой на прокурорите е 10,4 на 100 000 от населението.

Графика 3: Брой на съдиите и прокурорите в страните от ЕС, 2012 г.

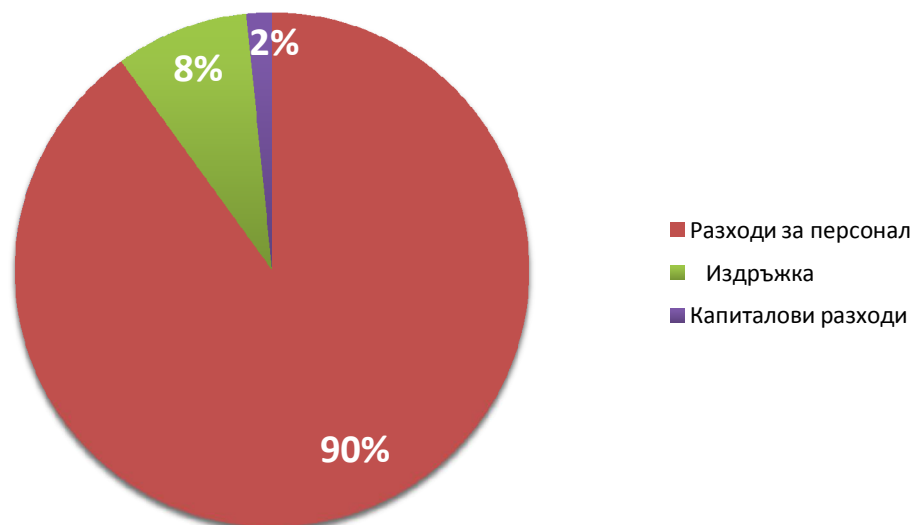


Източник: European Commission for the Efficiency of Justice

²⁴ Доклад на Европейската комисия за ефективност на правосъдието за 2014 г. - http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf

От друга страна, разходите за персонал представляват 90% от бюджета на съдебната власт и затова въпросът за правилното управление на човешките ресурси е основен и за ефективното разходване на средствата.

Графика 4: Разходи на съдебната власт за 2014 г.



Източник: ВСС

Към момента все още не са въведени индекси на натовареност, както за дейността на съдиите и прокурорите, така и на съдебните служители, поради което никой не може да твърди със сигурност дали наличният административен персонал е недостатъчен, достатъчен или прекомерно голям. Въпреки това има очевидни тенденции, които се забелязват както от вътрешни, така и от международни експерти и които ще разгледаме в настоящия раздел.

3.2. Съдилища

3.2.1. Щатна численост на съдилищата

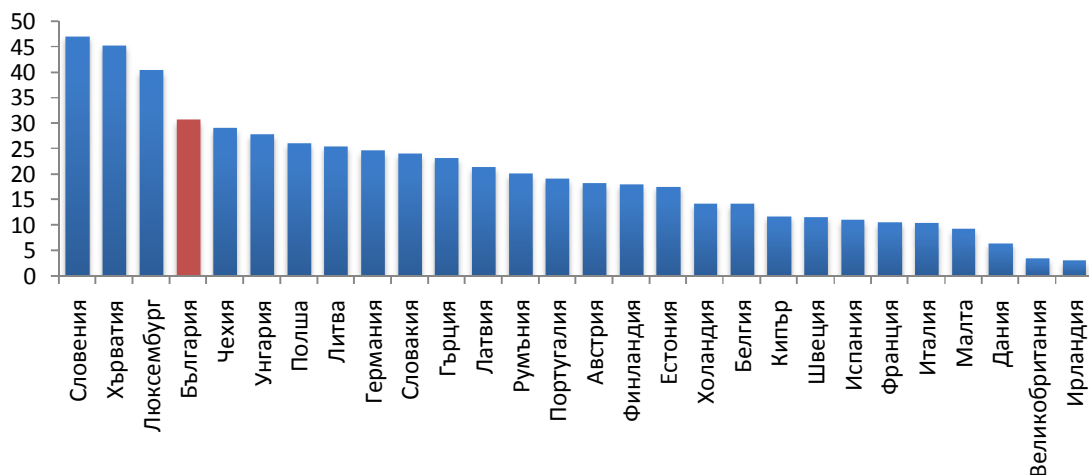
Прави впечатление, че по среден брой съдии на глава от населението България се нарежда на четвърто място спрямо останалите европейски страни, а по брой на прокурорите е на първо място в Европейския съюз, като средно за изследваните страни броят на прокурорите на 100 хил. души е 13,3.

В Анализ на натовареността²⁵ на съдилищата през 2014 г. е посочено, че „предстои до края на годината методика за определяне на натовареността на съдилищата, която да отчита правната и фактическа сложност на делата“. Въпреки че не е въведена такава методология към момента, ще представим публични данни, от които може да се направят изводи за щатната численост на съдебната система.

²⁵ Анализ на натовареността в съдилищата през 2014 г. -

<http://www.vss.justice.bg/root/f/uploads/files/Analiz-natovarenost-2014.pdf>

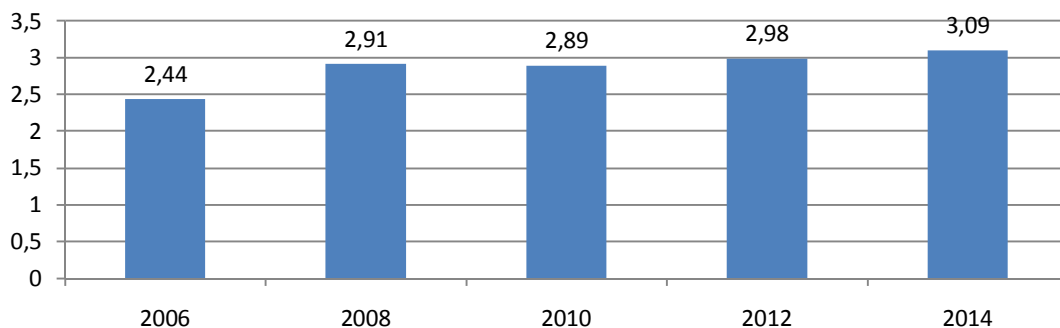
Графика 5: Брой съдии на 100 000 души население (данни за 2012 г.)



Източник: Европейска комисия за ефективно ст на правосъдието (СЕРЕЈ), доклад от 2014 г.

Налице е тенденция за увеличаване на броя на съдиите при намаляващо население. За период от осем години, от 2007 до 2014 г., числеността на съдиите в България се е увеличила с 19%, а населението е намаляло с 5%. През 2006 г. щатният брой на съдиите е бил 1870, а през 2014 г. – 2225²⁶, като същевременно населението за същия период се свива от 7 572 673 души докато към 31.12.2006 г.²⁷ до 7 202 198 души към 31.12.2014 г.²⁸

Графика 6: Съдии (щатна численост) на 10 000 души



	2006	2008	2010	2012	2014
Брой на населението	7 679 290	7 606 551	7 504 868	7 284 552	7 202 198
Съдии (щатна численост)	1 870	2 215	2 169	2 173	2 225
Съдии (щатна численост) на 10 000 души	2,43	2,91	2,89	2,98	3,09

Източник: ВСС и НСИ, изчисление на ИПИ

²⁶ Статистически данни на ВСС - <http://www.vss.justice.bg/page/view/1082>

²⁷ Данни на НСИ за населението за периода 2001-2010 г. - http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/data/timeseries/Pop_6.3.xls

²⁸ Таблица на НСИ с числеността на населението към 31.12.2014 г.

Тази тенденция е отчетена и в констатациите на Световната банка в Доклада за състоянието, натовареността и разходите на съдебната система в България от 2015 г., където е посочено, че броят на съдиите на глава от населението се е увеличил с 29,6% за периода от 2006 до 2012 г. при средно увеличение по този показател от 4,2% за страните членки на Съвета на Европа.²⁹ Една от основните препоръки на доклада е:

„Освобождение на съдии от окръжните и районни съдилища: България може да редуцира броя на съдиите от 13 окръжни съдилища, които са с натовареност под 10 дела на съдия на месец и от 6 районни съдилища, които са с натовареност под 20 дела на съдия на месец. Тези съдии могат да бъдат преместени в съдилища с по-висока натовареност.“

От друга страна, Световната банка съветва да бъдат съкратени незааетите щатни бройки за съдии, именно поради високия процент на увеличение на съдиите спрямо населението на страната за последните осем години.

Препоръки

- ➔ Да бъдат съкратени незааетите щатни бройки за съдии.
- ➔ Да се извърши преместване на съдии от нисконатоварените съдилища към високонатоварените.

3.2.2. Съдебна карта и натовареност в съдилищата

От години натовареността в съдилищата е неравномерна. От една страна, има високонатоварени **районни** съдилища в областните градове, които са 3% от всички районни съдилища, където средната натовареност е над 45 дела на съдия на месец. От друга страна, около 76% от районните съдилища са класифицирани като съдилища с ниска натовареност³⁰.

Налице е и още една голяма група нисконатоварени съдилища. Сред тях са **апелативните** съдилища, при които средната натовареност е 7,6 дела на съдия на месец, както и **23 окръжни** съдилища, при които натовареността е под 10 дела на съдия на месец. Сред окръжните съдилища единствено Софийски градски съд е с висока натовареност - 26,89 дела на месец на съдия при средна натовареност от 12,36 за всички окръжни съдилища.

Подобна е и ситуацията в **административните** съдилища, където 11 са с натовареност под 10 дела на съдия на месец, което е почти два пъти по-ниско ниво от средното за страната и 2,8 пъти по-ниско от натовареността на Административен съд София-град.

Висшият съдебен съвет още в годишния си доклад за 2013 г.³¹ е поставил два основни средносрочни приоритета:

„В средносрочен план, надхвърлящ отчетния период, на базата на осъществяването на целите, посочени по-горе, ВСС си е поставил две основни големи цели:

- Създаване и изпълнение на пълна по съдържание и всеобхватна по обем средносрочна стратегия за човешките ресурси;
- Реорганизация на органите на съдебната власт – прекрояване на съдебната карта, в т.ч. промени в структурата на органите на съдебната власт.“

²⁹ [Доклад на Световната банка за състоянието, натовареността и разходите на съдебната система от 2015](#)

³⁰ Данните са от [Анализ на натовареността за 2014 г.](#)

³¹ [Годишен доклад](#) на Висшия съдебен съвет за 2013 г.

Разликата между натовареността на съдия в Софийски районен съд и Районен съд - Ивайловград е пет пъти, разликата между натовареността в Административен съд - Пловдив и Административен съд - Ямбол е 3,13 пъти, а между Софийски градски съд и Окръжен съд - Кърджали - 4,84 пъти. Едни магистрати и служители работят от 3 до 5 пъти повече от други. Това показва неравномерно разпределение на човешкия ресурс, както и неефективно и нецелесъобразно разпределение на финансовите ресурси на системата.

Нещо повече, както някои вътрешни наблюдатели, така и Европейската комисия в своя мониторингов доклад по Механизма за сътрудничество и проверка от 2016 г. забелязва, че:

„Високата натовареност излага съдиите на риск от дисциплинарни мерки, ако не съумеят да се справят с поставените срокове. Това поражда загриженост за независимостта в среда, в която критериите за налагането на дисциплинарни мерки понякога се считат за неясни.“³²

Данните от [Анализа на натовареността](#)³³, изготвен от ВСС към 2014 г., показват, че има съдилища, които са свръхнатоварени или високо натоварени. Сред тях са Софийски районен съд - 62,61 бр. дела на месец на един съдия, РС - Елхово – 51,50 бр. и РС - Перник – 51,23 бр. В същото време има редица съдилища, които са ниско натоварени: ОС - Разград - 6,87 бр., ОС - Враца - 6,73 бр., ОС - Ямбол - 6,00 бр., ОС - Монтана - 5,92 бр., ОС - Кърджали - 5,55 бр., ОС - Търговище - 5,05 бр., РС - Ардино - 10,29 бр., РС - Ивайловград - 11,42 бр. и РС - Трън – 12,79 бр. 15 от 27-те административни съдилища са с ниска натовареност, тъй като имат под 12 дела на съдия на месец.

Графика 7: Натовареност в районните, окръжните и административните съдилища, 2014 г.



Източник: ВСС

³² Мониторингов доклад на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка, 2016 г. - http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2016_40_bg.pdf

³³ Виж тук: [Анализа на натовареността](#)

Висшият съдебен съвет вече започна да разрешава проблема с натовареността, като взе решение за закриване на щатни бройки от ниско натоварени съдилища и прокуратури и откриването на такива във високонатоварени.

„С няколко решения на ВСС през 2013 г. са закрити 141 свободни щата в съдебната система от ненатоварени съдилища, прокуратури и следствени органи и разкрити съответно 88 нови щата за съдии в свръхнатоварените и високо натоварени съдилища и 53 в натоварените прокуратури.“³⁴

Дългоочакваният Индекс на натовареността на съдиите (който ще започне да се прилага от април 2016 г.) също следва да послужи за сериозно реформиране и оптимизиране на съдебната карта, включително за съкращаване на щатни бройки и сливане или редуциране на съдилища с ниска натовареност. В тази насока са и препоръките на Световната банка от 2015 г.³⁵, според които би следвало незаетите щатни бройки в съдебната власт да се съкратят.

Световната банка препоръчва в нисконатоварените окръжни и районни съдилища да се съкрати броят на заетите съдии, като те бъдат преместени в съдилища с по-висока натовареност. Смятаме, че що се отнася до окръжните и административните съдилища, това не е достатъчна мярка. 14 окръжни съдилища са с натовареност под 8 дела на съдия на месец при средна натовареност за страната от 12,36 дела на съдия на месец. Най-ниско натоварените 6 окръжни съдилища са с натовареност под 7 дела. Налага се изводът, че 28 окръжни са необосновано голям брой. Постъпващите към момента дела могат да бъдат разглеждани от 13 или 14 окръжни съдилища, които да работят при средна натовареност, близка до сегашната за страната. Сходни са констатациите и за административните съдилища, където средната натовареност е 17,03 дела на съдия на месец, а 11 от съдилищата имат натовареност под 10 дела на съдия на месец. Ако следваме критериите, които самият ВСС е установил в своя Анализ на натовареността³⁶, то 15 административни съдилища са класифицирани като нисконатоварени.

„Запазвайки подхода за определяне натовареността на съдилищата от предходните години, през 2014 г. в административните съдилища се очертават три групи съдилища по натовареност: ниска натовареност - до 13 дела месечно на 1 съдия; средна натовареност - от 13 до 22 дела и висока натовареност - над 22 дела.“

Друга препоръка на Световната банка е броят на апелативните съдилища да бъде намален от 5 на 3, също поради ниската натовареност на тези съдилища.

Таблица 1: Съотношение на броя на съдилищата и броя на населението в избрани европейски страни

Страна	Брой на съдилища	Брой на съдилища на 100 хил. души
Сърбия	343	4,8
Босна и Херцеговина	188	4,9
България	185	2,5

³⁴ Годишен доклад на ВСС за 2013 г. - http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/8/Doklad_VSS_2013.pdf

³⁵ Доклад на Световната банка за ефективност, натовареност и разходите в съдебната власт - http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/11/11/090224b0831ae27b/1_0/Rend ered/PDF/Bulgaria000jud0e0review002008020140.pdf

³⁶ Анализ на натовареността, 2014 г. - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/8/Analiz-natovarenost-2014.pdf>

Унгария	157	1,6
Румъния	144	0,7
Хърватия	89	2,0
Черна гора	22	3,6
Словения	49	2,5
Албания	45	1,4
Холандия	16	0,1
Франция		1,0
Германия	1162	1,9
Полша		1,5

Източник: Световна банка

Горната таблица показва, че България е една от страните с висока гъстота на съдилищата спрямо населението - 2,5 съдилища на 100 000 души. За сравнение, Румъния е с 0,7 съдилища на 100 000 души. Ако сливането или закриването на най-нископлатоварените съдилища бъде направено по правилен начин, то не се очаква достъпът до правосъдие да бъде нарушен. Някои възможни решения в тази посока са:

- подсъдността на закритите районни съдилища да се пренасочи към съседните градове с районни съдилища.
- някои съдилища с ниска натовареност могат да бъдат заличени като отделни юридически лица/органи, но съдиите да продължат своята дейност и съдебни заседания в същите населени места като бъдат назначени на щат в най-близкия сходен по вид съд.
- при сливане на окръжни/административни съдилища, документацията, която досега се е подавала директно в окръжния/административен съд, в бъдеще да бъде подавана в районния съд на същия град. Така гражданите няма да има нужда да изминават дълги разстояния, за да стигнат до новото местоположение на окръжния/административния съд. Подобно „пътуване“ на делата не е непозната практика. В някои страни от ЕС като, например, Хърватия местната подсъдност е изключена и делата „пътуват“ от града на ищците/ответниците до съдилища в други райони на страната. Тук подобно транспортиране на дела би било на кратки разстояния и може да се извършва ежедневно.
- увеличаване на възможността за разпити чрез конферентна връзка - инструмент, който е силно застъпен в работата на съдилищата на страните от ЕС. Разпитът чрез видеовръзка е начин да се подобри достъпът до правосъдие като цяло, както и да се оптимизират разходите за правосъдие.
- развитието на електронното правосъдие ще спомогне за преодоляването на бариерите пред физическия достъп до съдилищата.

Връзката между броя на съдиите, броя на съдилищата и населението е посочена и от самия ВСС като един от критериите, по които следва да се оптимизира съдебната карта:

„Следва да се обмисли възможността за определяне на норма, която да отразява съответствие на определен брой на населението към един брой съдия в районен съд. Нормата не трябва да е единственият критерий при определяне на броя на

*съдиите, а трябва да се отчитат и другите специфики на правораздавателния процес.*³⁷

Съзнаваме, че закриването на нисконатоварени съдилища би било сериозна стъпка поради несменяемостта и независимостта на съдебните органи. Очевидно е нецелесъобразно да се поддържат прекомерно висока щатна численост и нисконатоварени съдилища, от друга страна законовият принцип на несменяемост на магистратите не може и не бива да бъде нарушаван.

Ето защо е необходимо да се работи върху дългосрочна стратегия за преместване и стратегия за компенсиране на магистратите при доброволно преместване или освобождаване на нисконатоварени позиции. Също така, след съкращаване на незааетите щатни бройки може да се въведе мораториум на назначаването за определен брой години в съдилища с ниска натовареност. Друга подобна мярка може да бъде закриване на щатни бройки при пенсиониране на магистрат от нисконатоварен съд/прокуратура.

Практиката на обвързване на бюджетите на органите на съдебната власт с натовареността е широко разпространена в европейските съдебни системи. При работно посещение в Париж през ноември 2015 г. екипът на ИПИ установи, че бюджетите на съдилищата и на прокуратурите във Франция се изготвят на база на индекси на натовареността на магистратите и на съдебните служители, които се актуализират всяка година.

Съобразно тези индекси се решава каква щатна численост е необходима и какъв разход за персонал трябва да бъде осигурен. Ето защо индексът за натовареност на съдиите, който ще бъде въведен през април 2016 г. в България, е изключително важен за целесъобразното формиране на бюджетите на съдилищата.

Препоръки

- ➔ Да се изготви подробна стратегия за оптимизиране на щатната численост, преместване и компенсиране на магистратите.
- ➔ Да се намали щатният брой на съдиите в най-нисконатоварените районни, окръжни и административни съдилища. Съдиите, които са заемали тези длъжности, могат да бъдат преместени в съдилища с висока натовареност или да им се предложи адекватна програма за компенсиране при доброволно напускане.
- ➔ Освен закриването на незааетата щатна численост, следва да бъдат закрити най-ниско натоварените районни съдилища и подсъдността им да бъде пренасочена към най-близките районни съдилища.
- ➔ Апелативните съдилища да бъдат намалени до 3 за цялата страна.
- ➔ Окръжните съдилища да бъдат намалени до 13-14 за територията на цялата страна.
- ➔ Административните съдилища да бъдат намалени до 13-14 за територията на цялата страна.
- ➔ За да се запази нивото на достъп до правосъдие е възможно да се предвиди възможност за гражданите да подават своите документи до окръжния съд като първа инстанция чрез районните съдилища, като се обособи отделно деловодство. Така сливането и

³⁷ Доклад на ВСС от юли 2015 г. „Значението на районните съдилища в структурата на съдебната система. Критерии за промяна в съдебната карта на районните съдилища.” - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/8/Doklad-sadebna-karta.pdf>

закриването на административни и окръжни съдилища няма да доведе до физически и транспортни пречки за гражданите.

➔ Достъпът до правосъдие да бъде подобрен и с паралелното развитие на електронното правосъдие.

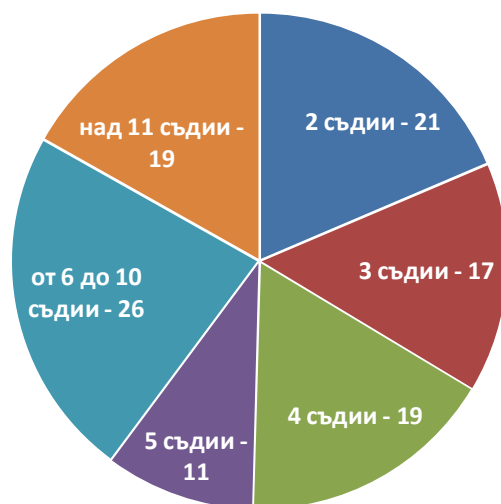
➔ Да се увеличат възможностите за използване на конферентна връзка при разпити на свидетели и страни.

3.2.3. Администрация на съдилищата

Администрацията в съдилищата следва тенденциите, изложени по-горе за съдиите. Служителите в съдилищата към 2014 г. са 82,6 на 100 хил. души от населението при средно за страните-членки на Съвета на Европа от 53,8³⁸.

От друга страна, съдилищата, в които щатната численост е до 5 съдии, са 68 районни съдилища или 2/3 от всички районни съдилища (113). В 21 от тези съдилища работят по щат 2 съдии, а в 17 от съдилищата работят по щат 3 съдии.³⁹

Графика 8: Брой на районните съдилища спрямо щатния брой на съдиите в тях, 2014 г.



Източник: ВСС

Графика 8 показва, че в 38 районни съдилища работят до 3 съдии. Тъй като всеки съд е орган на съдебната власт и заедно с това е отделно юридическо лице, то и нисконатоварените съдилища и съдилищата с до 3 съдии разполагат с пълната съдебна администрация – деловодители, съдебен администратор и/или административен секретар, съдебни секретари, председател на съд, счетоводител/и, системен администратор и други.

³⁸ Доклад на Европейската комисия за качество на правосъдието, 2014 г. - http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf

³⁹ Доклад на ВСС от юли 2015 г. „Значението на районните съдилища в структурата на съдебната система. Критерии за промяна в съдебната карта на районните съдилища.” - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/8/Doklad-sadebna-karta.pdf>

Както посочихме в точка 3.3. на настоящия раздел, възможно решение при оптимизацията на съдебната карта е част от нисконатоварените районни съдилища да спрат да съществуват като юридически лица с пълната си съдебна администрация, а юридически да бъдат част от друг близък съд. Достъпът до правосъдие няма да бъде нарушен, тъй като на практика делата ще продължат да се гледат в същото населено място, но съдиите и служителите ще бъдат формално част от щатната численост на друг районен съд.

Препоръки

⇒ Районните съдилищата с до трима съдии, които са 38 на брой в страната, следва да спрат да осъществяват своята дейност като отделни органи на съдебната власт и юридически лица и щатната им численост следва да бъде пренасочена към съседни районни съдилища. По този начин ще се намали общата и специализирана администрация.

⇒ Трябва да се закрият незаетите щатни бройки в администрацията, които са 348 към ноември 2015 г.⁴⁰ и да се откриват нови само при нужда във високонатоварените съдилища.

3.3. Прокуратура

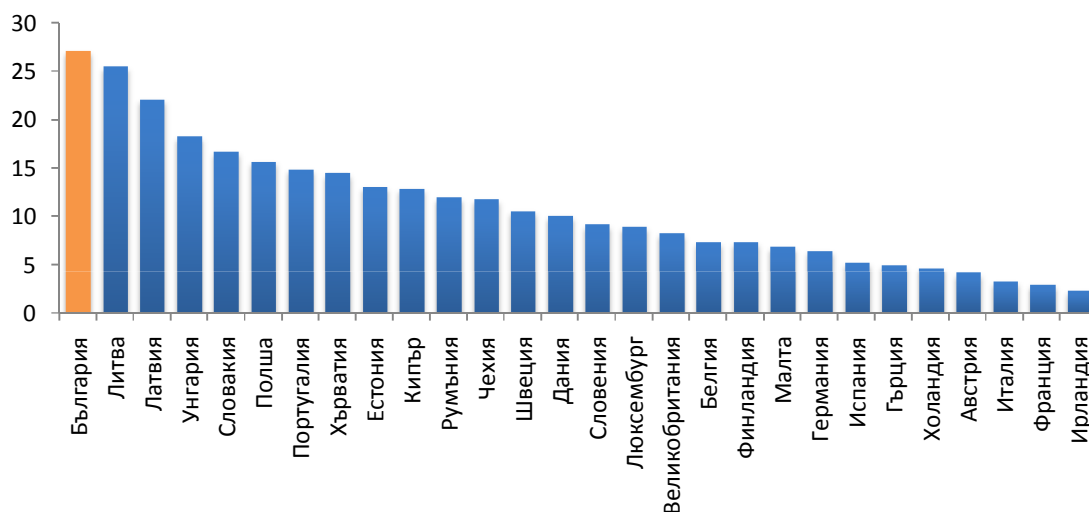
3.3.1. Брой прокурори и натовареност в прокуратурата

България е на първо място по брой прокурори на глава от населението в Европейския съюз. Високата численост на прокуратурата е необоснована, след като данните на Съвета на Европа сочат, че българската прокуратура не е сред високонатоварените в Европа. В същото време, в своите годишни доклади прокуратурата посочва като основен проблем при дейността си „високата натовареност“. Една от причините за подобни констатации, според нас, би могла да е неправилното управление на човешките ресурси и извършването на дейности, които са неефективни и ненужни.

Средният брой на образуваните дела в България са 1990 на 100 хил. души от населението, а приключените дела са 1827 (по данни от анализа на Съвета на Европа за 2012 г.). Това отрежда средно ниво в таблицата на натовареността сред изследваните европейски страни. Сред най-натоварените прокуратури е френската, където се образуват годишно по 7996, а приключват 7245 дела на 100 хил. души от населението. Със сходно висока натовареност са финландската, немската, италианската и австрийската прокуратури.

⁴⁰ Информация за изпълнението на бюджета на Съдебната власт към 30.11.2015 г. - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/10/inf-30.11.pdf>

Графика 9: Брой прокурори на 100 000 души население в европейските страни, 2012 г.

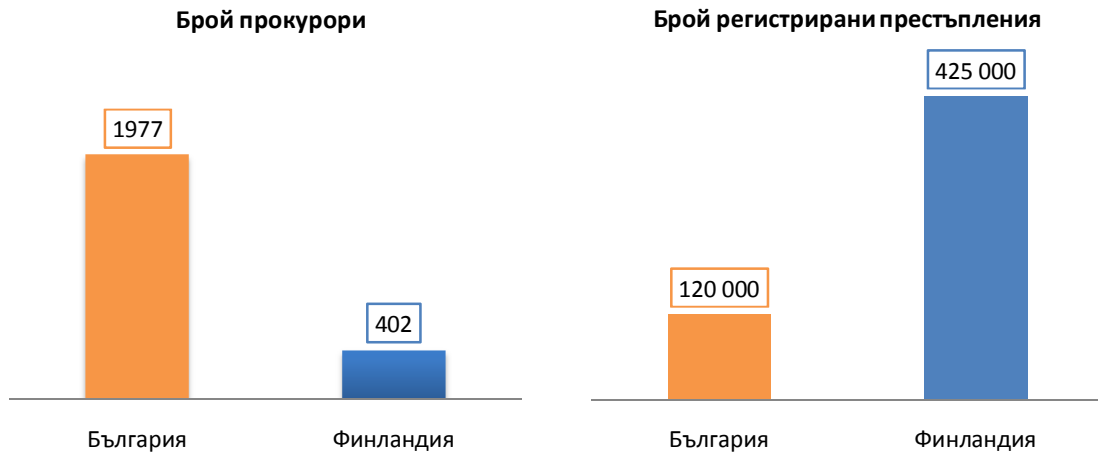


Източник: Европейска комисия за ефективно ст на правосъдието (CEPEJ), доклад от 2014 г.

По данни на Евростат можем да направим сравнение на натоварването на българската прокуратура с други европейски прокуратури. Така например, във Финландия при население от 5,3 млн. души и регистрирани 425 хил. престъпления за 2012 г., прокурорите са 402, а в България, при население от 7,2 млн. души (към 31.12.2014 г.) и регистрирани 120 хил. престъпления за 2012 г., има 1977 прокурора (заети щатни бройки, включващи 512 следователи, които са част от прокуратурата). Остава загадка какво налага при 4 пъти по-нисък брой на регистрираните престъпления България да поддържа прокуратура с 3,5 пъти повече прокурори от Финландия. Също така, бюджетът на финландската прокуратура е 45 млн. евро, а бюджетът на българската е 85 млн. евро при средни годишни заплати от 43 848 евро във Финландия и 4 668 евро в България (по данни на Евростат за 2011г.⁴¹)

⁴¹ Данни на Евростат за средни работни заплати в ЕС - <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/earnings/database>

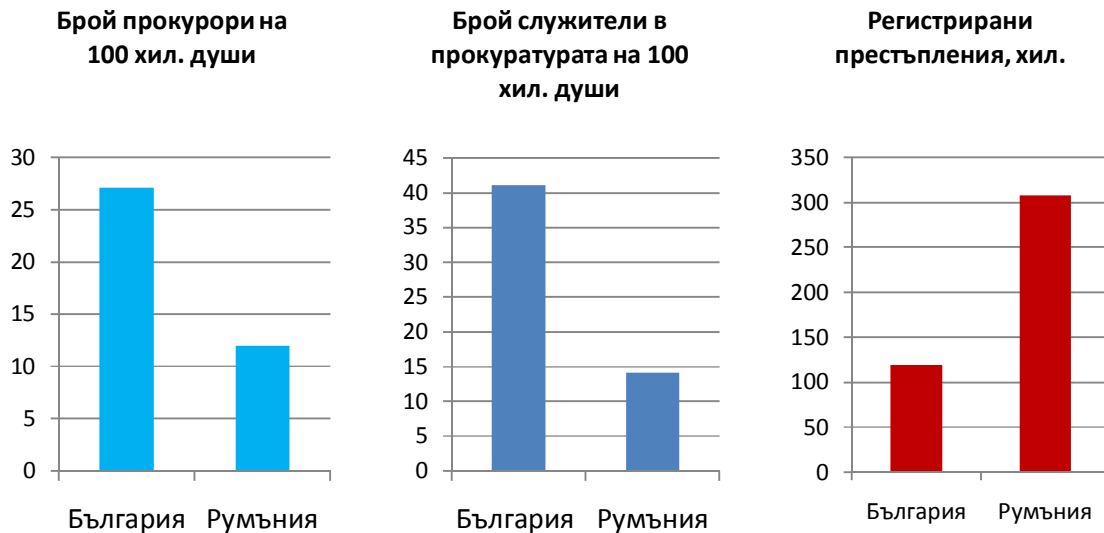
Графика 10: Прокурори и престъпления



Източник: Европейска комисия за ефективност на правосъдието (CEPEJ), доклад от 2014 г.

Друг сравнителен пример за състоянието на прокуратурата е съпоставянето на щатната численост и натовареността на българската прокуратура с тази на румънската. В прокуратурата на Румъния към 2012 г. работят 3006 служители, а в българската прокуратура те са 2998. Населението на северната ни съседка е 22 млн. души, а регистрираните престъпления там са 308 хил., при регистрирани престъпления в България 120 хил. за 2012 г. Тоест, при разлика от почти три пъти в реалната дейност и три пъти в броя на населението, двете прокуратури работят с един и същи човешки ресурс.

Графика 11: Брой прокурори на 100 000 души, брой служители в прокуратурата на 100 000 души и брой регистрирани престъпления за 2012 г. - съпоставка между България и Румъния



Източник: Евростат и Съвет на Европа

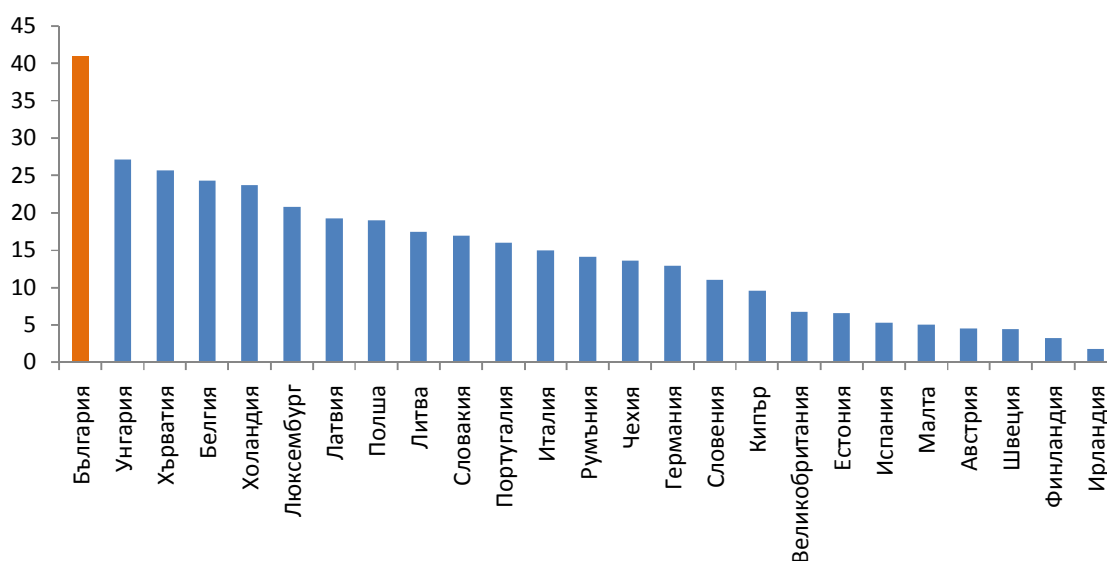
Препоръки

- ➔ Да се закрият незаетите щатни бройки в прокуратурата.
- ➔ Да се въведе мораториум върху назначенията.

3.3.2. Администрация в прокуратурата

Администрацията на българската прокуратура също е най-многобройната в Европейския съюз. Това, заедно с най-голямата численост на прокурори на глава от населението и ниската натовареност, показват, че е необходим сериозен независим анализ на дейността на тази институция и стратегическо планиране за административна реформа в нея.

Графика 12: Административен персонал в прокуратурата на 100 000 души население в европейските страни, данни за 2012 г.



Източник: Европейска комисия за ефективност на правосъдието (CEPEJ), доклад за 2014 г.

Горните данни показват ниско ниво на ефективност на системата – при по-ниска натовареност се използват повече човешки и финансови ресурси. Дори при повърхностен поглед върху административните и процесуални дейности в прокуратурите се вижда, че работата не е ефективно организирана и не е обезпечена технологично. Една от причините за ниското ниво на регистрираните престъпления е именно недоверието в съдебната система, т.е. голяма част от престъпленията остават нерегистрирани, тъй като пострадалите не сезират компетентните органи.

Необходимо е да се преразгледа сериозно нуждата българската прокуратура да поддържа най-многобройната администрация и най-многобройната щатна численост в Европейския съюз. Считаме, че поне 1/3 от администрацията на прокуратурата трябва да бъде съкратена, с което да се даде възможност на останалите служители да получават достойно възнаграждение и да вършат работата си ефективно и професионално. Паралелно с това трябва да се въведе мораториум върху назначенията в прокуратурата и съкращаване на незаетите щатни бройки по подобие на вече започналия процес във военните съдилища.

Препоръки

- Намаляване на администрацията в прокуратурата.
- Закриване на незаетите щатни бройки за служители в прокуратурата. Разкриване при необходимост за високонатоварените прокуратури.
- Мораториум върху назначенията на служители в прокуратурата, докато числеността на прокуратурата не спадне до стойности, отговарящи на натовареността и регистрираните престъпления.
- Районните прокуратури с до 5 прокурора следва да не поддържат пълната щатна численост на администрацията. Част от Общата администрация може да бъде единна за няколко прокуратури – например счетоводител, административен секретар, системен администратор, поддръжка и други.

3.3.3. Ненужни и недемократични функции и дейности

Не по-малко важно е законодателно да бъде премахната практиката на предварителните проверки или тъй наречените прокурорски преписки, които годишно имат еквивалентен брой с образуваните досъдебни производства.

От Годишния доклад на Прокуратурата за 2013 г.⁴² се вижда, че наблюдаваните преписки са 265 124, а наблюдаваните досъдебни производства са 241 153. Това на практика означава, че **половината от работата на прокурорите е в наблюдаване на преписки, които не са дела по НПК**. Част от тях се прекратяват, а за онези, по които се образуват наказателни производства - „същинската“ дейност по разследването, работата започва отначало по разписаната в НПК процедура.

Във Франция е недопустима практиката на предварителните проверки. Всички действия, които полицията би могла да извърши при проверка на факти и разследване на деяния, са уредени в НПК. Всяко разследване, което не е извършено според разпоредбите на френския НПК, би било незаконосъобразно и би ограничило правата на гражданите, които са участвали в разследването.

За разлика от Франция, българският Закон за съдебната власт (ЗСВ) и Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) позволяват да бъдат правени „предварителни проверки“, които по своята същност имат белези на разследване и ограничават законни права и интереси на гражданите, тъй като се извършват действия, засягащи основни свободи (обиск, претърсване, разпит) без да се предоставят необходимите гаранции за защита на личността. Тези гаранции се съдържат в НПК и именно поради това „правото на защита“ е гарантирано само при официалните проверки по НПК, но не и при „предварителните проверки“ в ЗМВР и ЗСВ. От гледна точка на бюджета и натовареността те са немаловажен фактор за неефективната дейност на прокуратурата, защото една и съща дейност се извършва по два пъти - прокуратурата е натоварена и с официалното разследване по НПК, и с „неофициалните“ предварителни проверки.

Практиката на предварителните проверки трябва да бъде прекратена, за да се избегне дублирането на дейности и да се освободи ресурс за „официалните“ разследвания.

Категорична в тази насока е и проф. Маргарита Чинова – един от най-сериозните авторитети в областта на наказателния процес в България. На стр. 308 от нейната монография „Досъдебното производство“ може да се прочете следното:

⁴² Годишен доклад на Прокуратурата за 2013 г. - http://www.prb.bg/media/filer_public/cb/f9/cbf93767-c6d5-476c-8740-d4c0d2221cea/docs_4609.pdf

„За съжаление, в действащия НПК не се възприе правилото на отменения закон, според което при полицейското производство не се извършва предварителна проверка. Така се възстанови практиката да се снемат обяснения от граждани, да се изискват експертни мнения и документи, да се правят ревизии, проверки на място и т.н. След това, да се образува досъдебно производство, при което събраната информация, за да послужи като доказателствен материал, трябва отново да се събере и провери чрез способите за доказване, предвидени в НПК. При внесен обвинителен акт, първата инстанция отново събира и проверява всички доказателства, т.е. отново извършва всички действия, независимо че са извършени от компетентен орган по правилата на НПК, без съществени процесуални нарушения. Възможно е въззивната инстанция да повтори някои или дори всички следствени действия, извършени от първата. Така една и съща дейност може да се повтори четири пъти – за разпилените сили и средства, за дублираните дейности и т.н. можем да забравим, ако цената за това е защитата правата на гражданите. Но такъв извод би бил илюзорен. Вярно е, че след образуване на досъдебното производство, НПК предписва всички гаранции за неоснователно накърняване на основни права и свободи и установява пълен съдебен контрол над извършваната дейност. Но преди това, по време на проверката, нито има гаранции за правата на гражданите, нито съдебен контрол. Тази проверка може да продължи дни, а понякога месеци и години, за което време лицето, срещу което е подаден сигналът, търпи редица негативни последици, без да са му предоставени съответни средства за защита. Затова съм убедена, че не може да се посочи поне една причина, която да налага при сигнал например за застрахователна или банкова измама, за присвояване, за изпиране на пари или друго, да се прави проверка...вместо да започне разследване с разпит на свидетели.... Само по този начин ще се гарантират правата на гражданите чрез средствата и съдебния контрол за това, предвидени в НПК, ще се гарантира разкриването на истината, ще се ускори наказването на извършителя и ще се спестят на държавата време, сили и средства.“

Препоръка

➔ Да бъде преустановена практиката на предварителните проверки чрез промени в Закона за съдебната власт и Закона за МВР. По този начин ще бъде намалена огромна част от дейността на прокуратурата и на полицейските органи.

4. ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯ

4.1. Основни данни за възнагражденията в съдебната власт

Възнаграждението на избран член на Висшия съдебен съвет е равно на възнаграждението на съдия във Върховния касационен съд.

Председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главният прокурор и директорът на Националната следствена служба получават основно месечно възнаграждение, равно на 90 на сто от възнаграждението на председателя на Конституционния съд.

Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния статистически институт. Възнагражденията за останалите длъжности в органите на съдебната власт се определят от Висшия съдебен съвет.

Останалите заплати се определят от ВСС при прилагането на следната политика и законови критерии:

Основното месечно възнаграждение се определя според длъжността и ранга на съдията. Повишаването в ранг и в длъжност се извършва единствено след атестация, извършена по реда на Методика за атестиране от 28.11.2011 г.⁴³ Атестацията се провежда най-малко веднъж на четири години. При атестирането се вземат предвид общи и специфични критерии:

- **общи критерии:** правни познания и умения за прилагането им; умение за анализ на правнорелевантните факти; умение за оптимална организация на работата; експедитивност и дисциплинираност;
- **специфични критерии:**
 - **за съдия** - спазване на графика за провеждане на съдебни заседания; умение за водене на съдебно заседание и съставяне на протокол;
 - **за прокурор** - умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното и съдебното производство; изпълнение на писмените указания и разпореждания на по-горестоящия прокурор; способност за организиране на работата и ръководство на разследващите органи и екипите, които участват в досъдебното производство;
 - **за следовател** - умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното производство; изпълнение на писмените указания и разпореждания на прокурора.

Методите на атестиране според методиката са: количествено оценяване на работата на атестирания въз основа на статистически данни и тяхното съпоставяне и сравняване; качествено оценяване на работата на атестирания въз основа на статистически данни и тяхното съпоставяне и сравняване; непосредствено наблюдение; лични впечатления; анализ на достоверна писмена информация, относима към предмета на атестирането (чл. 46 от Методиката).

Основното месечно възнаграждение е едно и също за всеки съдия и прокурор на съответната длъжност, като съдиите и прокурорите в софийските съдилища и прокуратури имат един ранг по-висок от магистратите в съдилища и прокуратури със същата степен в другите градове, т.е.

⁴³ Методика за атестиране на магистратите от 28.11.2011 г. - http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/2/Methodika_atestirane-2014.pdf

районният съдия в София взема основно месечно възнаграждение като окръжен съдия в страната.

- **Допълнително месечно възнаграждение за продължителна работа – 2% за всяка година**, като максимумът е 40% (чл. 219 от ЗСВ).
- **Допълнително възнаграждение за извънреден труд** - изплаща се за извънреден труд на съдия, прокурор и следовател за изпълнение на служебни задължения в празнични и почивни дни.
- **Бонуси за добре свършена работа** - определят се по предложение на председателя на съда, но обикновено отделените средства за тези възнаграждения се разпределят поравно между магистратите.
- **Въз основа на степента на натовареност** на съответния орган на съдебната власт, **Висшият съдебен съвет може да определя допълнително възнаграждение** на съдия, прокурор или следовател.
- Допълнително, върху основната месечна заплата на съдиите, прокурорите, следователите, съдебните и прокурорските помощници и съдебните служители се изплащат **10% за научна степен „доктор”, а за научна степен „доктор на науките” – 15%**, въз основа на Решение от 05.12.2007 г.⁴⁴ на Висшия съдебен съвет.
- Всяка година на съдиите, прокурорите, следователите и съдебните служители се изплащат **допълнителни средства за облекло** в размер на две средномесечни заплати на заетите лица в бюджетната сфера на основание чл. 221 от ЗСВ.

4.2. Атестирането и възнагражденията като инструменти за въздействие върху корупцията

Възнагражденията на съдебните служители все още съдържат процент прослужено време, макар за държавната администрация и заетите в общините той да бе премахнат през 2012 г. Процентът за прослужено време стимулира престой, но не и качество на работата или поемане на отговорност. От друга страна, повишенията в ранг след атестиране също се присъждат след натрупването на определен опит/години/ и водят след себе си значително увеличаване на възнаграждението, но при отчитане на качеството на работа на магистрата.

Съществена роля при определянето на възнагражденията има и атестирането, тъй като чрез него магистратът може да бъде повишен в ранг или в длъжност, което води до значително увеличение на работната му заплата. Атестирането е основен инструмент за определяне качеството и количеството на работата на конкретен магистрат, ето защо е важно този процес да бъде предвидим, прозрачен и обективен. В противен случай, вместо начин за стимулиране и поощряване на съдиите, прокурорите и следователите, той може да се окаже средство за вътрешна корупция и демотивация.

⁴⁴ Протокол с Решение от 05.12.2007г. - <http://www.vss.justice.bg/page/view/2499>

Таблица 2: Заплати на съдиите във върховния и в първоинстанционния съд за страните от Източна и Централна Европа, данни за 2013 г.

Страна	Средна годишна заплата на съдия във върховния съд (евро)	Средна годишна заплата на съдия във върховния съд спрямо средната годишна заплата за страната	Средна годишна заплата на съдия в съд от първа инстанция (евро)	Средна годишна заплата на съдия в съд от първа инстанция спрямо средната годишна заплата за страната
Румъния	43 865	8,2	25 750	4,8
България	22 177	7,0	10 230	3,2
Хърватска	65 592	5,2	30 396	2,4
Босна и Херцеговина	38 108	5,1	22 936	3,1
Сърбия	22 514	4,2	13 595	2,5
Унгария	37 986	4,1	18 252	2,0
Албания	14 700	3,9	7 350	1,9
Черна гора	32 202	3,8	24 142	2,5
Гърция	87 240	3,6	32 704	1,3
Словения	57 909	3,2	28 968	1,6

Източник: Световна банка

От горната таблица е видно, че заплатите на българските съдии (при прокурорите и следователите заплащането в България е сходно) са едни от най-високите спрямо средната заплата за страната при съпоставка между страните от Източна и Централна Европа. Ако обаче отчетем факта, че официалната статистика за средната работна заплата е подценена заради наличието на сива икономика, то всъщност се оказва, че заплащането на българските съдии не е от най-високите в сравнителен план. Единствено Румъния поддържа по-висока разлика между заплатите на магистратите и средната работна заплата за страната. Според нас е добре да има сравнително високо заплащане на магистратите, както показват данните за България. В една силно корупционна среда⁴⁵ е целесъобразно възнагражденията на магистратите да бъдат значително по-високи от средните за страната. В последните изследвания за влиянието на корупцията върху обществените отношения „България неизменно се нарежда сред държавите — членки на ЕС, в които има най-засилено усещане за наличие на корупция“⁴⁶. Според Индекса за върховенство на закона от 2015 г., по показателя „Липса на корупция“ България е на 71 място от 102 страни, непосредствено след Индия, Кот д’Ивоар и Замбия.

⁴⁵ Доклад на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка за 2016 г., стр. 21 – „При международни изследвания България неизменно се нарежда сред държавите-членки на ЕС, в които има най-засилено усещане за наличие на корупция“; виж още Индекса за възприятие на корупцията на „Прозрачност без граници“ и Индекса за върховенство на закона за 2015 г. на World Justice Project

⁴⁶ Индекс за върховенство на закона за 2015 г. на World Justice Project, стр. 25 - http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf

4.3. Допълнителни възнаграждения

В изследване⁴⁷ на „Прозрачност без граници“ от 2013 г. е направено следното категорично заключение:

„Налице е широк консенсус, че ниските заплати на държавните позиции в развиващите се страни, може да създадат предпоставки за корупция“. В същото изследване е направено и следното заключение: „В своя анализ за корупцията в съдебната система, проф. Бонд аргументира, че повишаването на заплатите не само повишава цената на корупцията и намалява усещането за корумпираност, но също намалява нивото на „поқвареност“ на администрацията като цяло. Той твърди, че когато се заплаща на работещите в съдебната система повече от средното за пазара на труда, това увеличава броя на честните личности, които са привлечени към тези позиции, повече, отколкото привлича личностите, склонни към корупционни практики.“

С две думи, увеличаването на работните заплати и допълнителни стимули в съдебната система ще привлече повече почтени хора, отколкото корумпирани.

Допълнителните възнаграждения имат значителна роля в процеса на ограничаване на корупционните практики и склонността към такива. Под „допълнителни възнаграждения“ обаче следва да се разбират възнагражденията, които се получават от магистратите и служителите над онези, които получават останалите им колеги. Ако всички получават еднакви допълнителни възнаграждения (каквото е примерът с регулярните плащания за Социално-битовото и културно обслужване (СБКО) на всички магистрати и служители в съдебната ни система), то те само формално могат да бъдат наречени „допълнителни“, но на практика са част от работната заплата. Изследването на „Прозрачност без граници“ разглежда два вида „допълнителни стимули“, които успешно могат да бъдат приложени в българската система:

- **Допълнителни възнаграждения, които са свързани с позицията.** Например, за позиции, които са високорискови или работата се извършва във високорискови локации. Тук отново трябва да се направи уточнението, че магистратската професия по принцип е рискова, но това следва да бъде отчетено в общите социални пакети на всички магистрати чрез по-висока основна заплата и застраховка „Живот“. В същото време в самата система има отделни позиции, които се считат за такива със завишен риск спрямо останалите длъжности в системата. Пример за длъжности с по-висок риск в самата система са позициите в Специализираната прокуратура и Специализирания наказателен съд за борба с организираната престъпност. Примери за позиции със завишен риск поради спецификата на населеното място биха били места със засилено влияние на местни организирани престъпни групи и наличието на множество заплахи или нападения върху магистрати. И в двата случая следва да бъде приложен принципът на „допълнителните стимули“, за да бъдат мотивирани магистратите и служителите, които са изложени на риск над „обичайния“ за системата.
- **Допълнителни възнаграждения, които са свързани с обема от работа/натовареността.** При този вид допълнително възнаграждение решаващо значение има натовареността на отделния магистрат или служител. Следва да се обмисли възможността за прилагането на този вид допълнителни възнаграждения в съдилищата и прокуратурите, които са с натовареност над средната за страната. Това би намалило усещането за несправедливост, което се налага, когато едни магистрати работят при натовареност 2-5 пъти по-голяма от други. Този вид стимул не би засегнал независимостта или вътрешното убеждение на магистрата, защото неговата натовареност е обективна

⁴⁷ Допълнителните възнаграждения и тяхното влияние върху корупцията - <http://www.u4.no/publications/salary-top-ups-and-their-impact-on-corruption/downloadasset/3751>

величина, т.е. не зависи от самия него, а представлява броя на постъпващите дела в съответния съд/прокуратура. Не на последно място, усещането за несправедливост от неравномерната натовареност също води до деморализация и е благоприятна среда за корупционно поведение.

Горните два стимула са пряко свързани с процеса на атестиране, който измерва количествените и качествените показатели в работата на отделните магистрати. Ето защо Комисията по предложенията и атестирането на съдии, прокурори и следователи и Комисията по анализ и отчитане на степента на натовареност към ВСС би трябвало да инициират обсъждане и да предприемат стъпки за ефективно „допълнително стимулиране“ на магистратите и служителите съобразно:

- 1) Степента на риск, която е специфична за отделните длъжности и населени места;
- 2) Степента на натовареност.

От първостепенно значение е магистратите и служителите в съдебната власт да бъдат висококвалифицирани и високомотивирани. Ето защо възнагражденията са един от най-важните лостове при управлението на човешките ресурси и бюджетната политика в съдебната система. Да не забравяме, че над 90% от разходите на съдебната власт са разходи за персонал. Въпросът е дали тези средства се изразходват по най-добрия начин и дали те мотивират най-добрите да работят в съдебната система. Не само магистратите, но и съдебните служители следва да бъдат с висока квалификация и почтеност.

Препоръки

- ➔ Да бъде премахнат процентът прослужено време чрез еднократно включване в основната работна заплата.
- ➔ Да се въведе стратегия за допълнително стимулиране на магистратите съобразно специфичния риск на тяхната длъжност и натовареността им.

5. СОФТУЕР И Е-ПРАВОСЪДИЕ

5.1. Деловодна система и е-правосъдие в съдилищата

Българските съдилища имат четири различни деловодни системи, което забавя и затруднява придвижването на делата, тъй като често районният съд работи с една деловодна система, а окръжният съд в същия апелативен район работи с друга деловодна система. От друга страна, системата за случайно разпределение на делата не е интегрирана в деловодните системи, което допълнително забавя процеса и отнема време на съдебните служители да пренасят дела от едно звено в друго. Времето, което се губи в неправилно и архаично администриране на делата е значително.

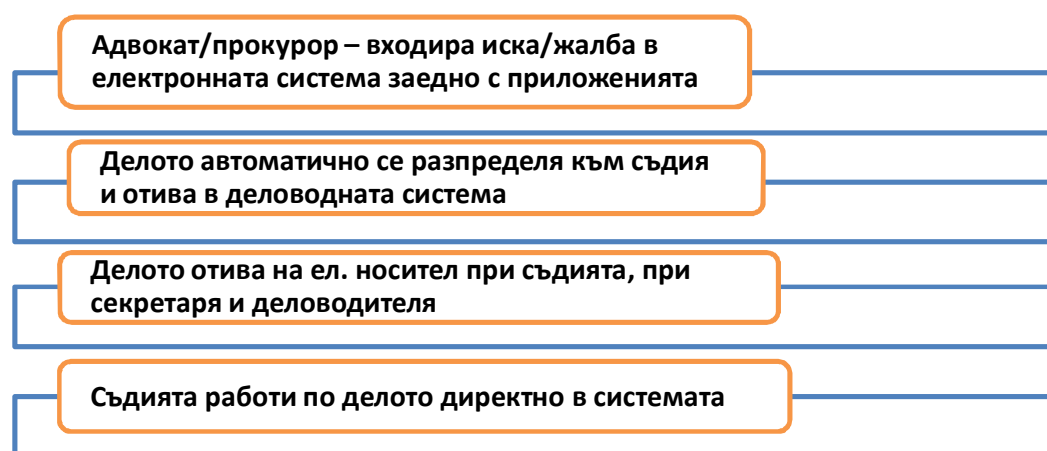
Графика 13: Примерно движение на гражданско дело в СРС и времето, което отнема физическото пренасяне на документите



Източник: ИПИ

В горната графика представяме примерно движение на гражданско дело в районен съд от подаването на исковата молба за срок от една година. Вижда се, че техническото време за администриране на едно дело е не по-малко от 1 час, без да включваме евентуалното забавяне поради „задръстване на системата” или поради претовареност на човешкия фактор, които са често срещани при високонатоварените съдилища. От друга страна, броят на разгледаните дела в съдилищата е 655 297 за 2014 г.⁴⁸, което означава, че също толкова човекочасове се изразходват за физическото администриране на делата. На графики 13 и 14 се вижда, че при въвеждането на електронно правосъдие човекочасовете за администриране на дела биха се намалили в пъти. Дейността по обработка и пренасяне на едно делото без електронно правосъдие отнема между 60 и 100 минути годишно.⁴⁹

Графика 14: Администриране на делата при електронно правосъдие в САЩ



Източник: *Minesota Judicial Branch*⁵⁰

Наложително е срочното изграждане и интегриране на единен деловоден софтуер за електронно администриране на дела, който да е свързан с е-правосъдието. Този софтуер трябва да съдържа и системата за случайно разпределение на делата. Към момента цялата съдебна дейност все още се извършва на хартия и въпреки вградените деловодни системи, всяко движение на делата се записва и в деловодни книги. Примерните изчисления от графики 13 и 14 показват, че при въвеждане на качествено електронно правосъдие и централизирана деловодна система, съдебната власт би спестила над 500 000 човекочаса годишно, което ще доведе до разтоварване на съдилищата, по-бързо разглеждане на делата и намаляване на разходите. Това би се случило особено ако електронно депозират на искове и съдебни книжа

⁴⁸ Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата за 2014 г. - <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/9/2014.pdf>

⁴⁹ В тези изчисления сме отчели, че пренасянето в някои случаи се извършва не поединично, а се пренасят група дела. Отчели сме също, че отнема време намирането, подреждането и описването на папките с делата, както и че при постъпване на повече дела има допълнително забавяне, включително и поради задръстване на деловодния софтуер.

⁵⁰ Програмата „Електронен съд” на щата Минесота - <http://www.mncourts.gov/file-a-case/file-in-a-district-trial-court.aspx>

стане задължително за професионалистите (адвокатите). По такъв начин е уредено е-правосъдието в американските съдилища, където за гражданските дела (засега) подаването на документи на хартия е възможно само за граждани, които не използват услугите на процесуален представител.

5.2. Деловодна система, която да свързва прокуратурата и разследващите органи

Деловодният софтуер на прокуратурата следва да бъде свързан с работните компютри на разследващите полицаи и следователите, разбира се с различни нива на достъп. Сериозна загуба на време и ресурси е практиката разследващите полицаи да пишат всичко на хартия, след което да го носят сами в прокуратурата, за да го предадат на прокурора или да получат неговата резолюция. Обществото ни разполага и с технологичните, и със законодателните механизми, за да улесни и модернизира работата на прокуратурата и МВР. Всички постъпващи жалби, молби и документи от граждани могат да бъдат сканирани в деловодството на прокуратурата, разследващите полицаи/следователите могат да генерират е-актове/мнения/искания/ към наблюдаващия прокурор и да изпращат делото по електронен път заедно със сканираните документи. Това може да бъде уредено и на законодателно, и на технологично ниво по примера на Норвегия, Дания, Финландия и други европейски страни.

Електронизирането на комуникацията между МВР и прокуратурата ще доведе до спестяване на финансови ресурси и до по-бърз и ефективен наказателен процес. Очаквано ще има сериозен първоначален разход при изграждането и интегрирането на единна деловодна система за прокуратурата и разследващите полицейски органи, но оптимизирането на времето и ресурсите ще бъде значително и бързо ще компенсира първоначалната инвестиция.

Препоръки

- ➔ Да се изгради и въведе единна деловодна система, към която да е интегрирана системата за случайно разпределение на делата. С постъпването на електронния иск/жалба деловодната система по сигурен и проверим начин да разпределя делото.
- ➔ Да бъде изградена система за активно е-правосъдие, която да позволява подаването на искове и жалби по електронен път. Може да се възприеме американският модел на електронно правосъдие, при който за по-голяма част от делата професионалистите са длъжни да подават своите искове и приложените към тях документи електронно. Единствено гражданите, които сами депозират документите си, могат да избират дали да го направят на хартия или на е-носител.
- ➔ Да бъде изградена електронна система за обмен на документация между разследващите полицаи/следователи и прокуратурата.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бюджетът на съдебната власт следва да бъде пряко обвързан със стъпките по реформа на съдебната система, в противен случай или ще бъде генерирано сериозно неизпълнение на бюджета, или няма да бъдат обезпечени съответните промени в администрацията и съдебната карта. Именно затова препоръките ни по-скоро представляват система от последователни мерки. Няма как да се направи „Програмно бюджетиране“, ако не се изготви „Индекс на натовареността на съдебните служители“ и всеобхватна оценка на състоянието на съдебните сгради, каквато липсва към момента. Не би могло правилно да се реформира съдебната карта, ако не се предвидят съпътстващите разходи и необходимите средства. Все пак има решения, чиято необходимост е очевидна и няма нужда да се изчакват допълнителни анализи.

Очакваме Висшият съдебен съвет и Министерството на правосъдието да отворят процеса по бюджетиране в неговите ранни етапи, за да бъде пълноценна намесата на гражданските организации и експерти. Публикуването на бюджета едва със Закона за държавния бюджет прави участието на професионалните организации неефективно, тъй като възможността за аргументирани предложения по бюджета по същество е ограничена. Още през юли месец на предходната година, преди Висшият съдебен съвет да изготви своя проекто-бюджет към министъра на правосъдието, е необходимо този проект да бъде публикуван за обществено обсъждане.

Необходима е генерална промяна в съдебната карта, а не козметични промени, които се изчерпват със закриването на щатни бройки в едни органи на съдебната власт и откриване на същите бройки в други органи. Намалването на щатната численост на магистратите и администрацията следва да доведе и до повишаване на качеството и квалификацията на човешките ресурси. Безспорно е, че правилният процес по атестиране и формиране на възнагражденията ще доведе до мотивиране на най-добрите юристи и експерти да работят в системата и ще намали корупционните практики.

Не на последно място е важно да бъдат оптимизирани самите функции и дейности в съдебната система, като се ограничи ненужното формализиране и използване на хартиени носители. Правилното интегриране на електронното правосъдие ще направи съдебния процес по-бърз и ще освободи административен и финансов ресурс.

7. РЕЗЮМЕ - ПРЕПОРЪКИ

1. Да се изготвят и използват (там, където са изготвени) отделни задълбочени анализи на състоянието на техническата база, софтуерните системи, сградния фонд и натовареността.
2. Да се изготви Индекс на натовареността на съдебните служители.
3. Да бъде преустановена практиката на „историческото бюджетиране“. Бюджетът на съдебната власт да се изготвя на програмен принцип.
4. Своевременно да се публикуват всички съгласувателни становища по проекта на бюджет.
5. Министерството на финансите и Висшият съдебен съвет да разпишат конкретен списък с цели и стъпки за тяхното реализиране, които са мотивирани със съответните анализи/индекси.
6. Във всеки етап на изготвянето на бюджета на съдебната власт да се публикува подробна информация по кодове, функции и раздели съгласно бюджетната класификация.
7. Да бъдат ограничени корекциите на сметките на съдебната власт в съчетание с прилагането на програмно бюджетиране.
8. В Закона за съдебната власт правомощията по стопанисването на недвижимото имущество на съдилищата да се делегира на Общите събрания, а оперативните действия да са в правомощията на Съдебния администратор/Административен секретар.
9. Да бъдат съкратени незаетите щатни бройки за съдии.
10. Да се извърши преместване на съдии от нисконатоварените съдилища към високонатоварените.
11. Да се изготви подробен план за оптимизиране на щатната численост, преместване и компенсиране на магистратите.
12. Да се намали щатният брой на съдиите в най-нисконатоварените районни, окръжни и административни съдилища. Съдиите, които са заемали тези длъжности, могат да бъдат преместени в съдилища с висока натовареност или да им се предложи адекватна програма за компенсиране при доброволно напускане.
13. Да бъдат закрити най-ниско натоварените районни съдилища и подсъдността им да бъде пренасочена към най-близките районни съдилища.
14. Апелативните съдилища да бъдат намалени до три за цялата страна.
15. Окръжните съдилища да бъдат намалени до 13-14 за територията на цялата страна.
16. Административните съдилища да бъдат намалени до 13-14 за територията на цялата страна.
17. За да се запази нивото на достъп до правосъдие а се предвиди възможност за гражданите да подават своите документи до окръжния съд като първа инстанция чрез районните съдилища, като се обособи отделно деловодство. Така сливането на административни и окръжни съдилища няма да доведе до физически и транспортни пречки за гражданите.
18. Достъпът до правосъдие да бъде подобрен и с развитието на електронното правосъдие.
19. Районни съдилищата с до трима съдии, които са 38 на брой, да спрат да осъществяват своята дейност като отделни органи на съдебната власт и юридически лица, а щатната им численост да бъде пренасочена към съседни районни съдилища.
20. Да се закрият незаетите щатни бройки в администрацията и да се откриват нови само при нужда във високонатоварените съдилища.

21. Да се закрият незаетите щатни бройки в прокуратурата.
22. Да се въведе мораториум върху назначенията в прокуратурата.
23. Да се намали броят на администрацията в прокуратурата.
24. Да се закрият незаетите щатни бройки за служители в прокуратурата.
25. Да се въведе мораториум върху назначенията на служители в прокуратурата, докато числеността на прокуратурата не спадне до стойности, отговарящи на натовареността и регистрираните престъпления.
26. Районните прокуратури с до 5 прокурора да не поддържат пълна щатна численост на администрацията.
27. Да бъде преустановена практиката на предварителните проверки чрез промени в Закона за съдебната власт и Закона за МВР.
28. Да бъде премахнат процент прослужено време като допълнително възнаграждение.
29. Да се въведе обективна стратегия за допълнително стимулиране на магистратите съобразно специфичния риск на тяхната длъжност и съобразно натовареността, като се гарантира обективното отчитане на тези показатели.
30. Да се изгради и въведе единна деловодна система, към която е интегрирана системата за случайно разпределение на делата.
31. Да се възприеме модел на електронно правосъдие, при който за по-голяма част от делата, специалистите са задължени да подават искове и съдебни книжа по електронен път. Единствено гражданите, които сами депозират документите си, да могат да избират дали да го направят на хартия или на е-носител.
32. Да бъде изградена електронна система за обмен на документация между разследващите полицаи/следователи и прокуратурата.

ПРИЛОЖЕНИЕ №1 - УТОЧНЕН ГОДИШЕН ПЛАН ЗА 2014 Г.

КРАТЪК СТЕНОГРАФСКИ ПРОТОКОЛ № 3
ОТ ЗАСЕДАНИЕТО НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
ПРОВЕДЕНО НА 22 ЯНУАРИ 2015 Г.

11. ОТНОСНО: Утвърждаване на актуализиран бюджет на съдебната власт за 2014 г.

ВИСШИЯТ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

РЕШИ:

11.1. Утвърждава промени по бюджета на съдебната власт за 2014 г., по приходите и по разходите /Приложения №№ 1.1, 1.2, 1.3, 1.4/, както следва:

I. По приходите:

1. Разпределен преходен остатък 2013 г. - 4 039 085 лв.
2. Приходи от дейността на органите на съдебната власт - 123 500 000 лв.
3. Субсидия от Републиканския бюджет (без трансфери към НОИ) - 225 979 539 лв.
4. Трансфери за осигурителни вноски и данък върху доходите на физически лица - 111 519 728 лв.
5. Трансфери от МТСП по програми за осигуряване на заетост - 37 896 лв.

ОБЩО - 465 076 248 лв.

II. По разходите:

1. Разпределени по бюджетите на органите на съдебната власт - 465 068 462 лв.

11.2. Дължими осигуровки за 2013 г. изплатени през 2014 г. - 7 786 лв.

ОБЩО - 465 076 248 лв.

11.2.1. Възлага на директор дирекция "Финанси и бюджет" на основание чл. 113, ал. 7 от Закона за публичните финанси да уведоми министъра на финансите за актуализирания бюджет на съдебната власт към 31.12.2014 г.