

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ОСНОВИ НА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕТО НА КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Венко Петков¹,

Резюме

Статията представя рамката на един възможен теоретико-методологически подход към разбирането и изследването на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт. Изхождайки от съвременните концепции за управление на изпълнението, се очертава спецификата на административната дейност в органите на съдебната власт и оттук – възможностите за пренасяне на методите и техниките, прилагани досега главно за оценка на изпълнението в администрацията на изпълнителната власт.

Venko Petkov

Abstract

The article presents the framework of a possible theoretical approach to understanding and research of performance management in judiciary system administration. Adopting as a starting point modern ideas about administrative capabilities and performance management capacity, the analysis focuses on the specific features of judiciary administration and hence on the possibility of transferring some of the methods and techniques, applied as means of improving performance management capabilities in the executive branch administration.

1. Работни дефиниции на изходните понятия: административен капацитет и капацитет за управление на изпълнението

За да бъде проучен, оценен и практически усъвършенстван капацитетът за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт, е необходимо като начало да бъдат дефинирани основните използвани понятия. Тази стъпка се налага поради честото смесване на понятията или използването им в управленската практика с неясни и подвеждащи значения.

1.1. Изпълнение (performance) и управление на изпълнението

Настоящата разработка изхожда от виждането, че системите за управление на изпълнението имат за цел да обвържат поведението на хората с институционалните цели и стратегии.² Според този подход една система за управление на изпълнението се дефинира чрез поредица от процеси, свързани с:

- а) Формулиране на цели и планирани резултати на изпълнението за реализация на публично оповестени публични политики (програми);
- б) Предоставяне на свобода на действие на ръководителите на отделните административни звена (програми) с оглед постигане на тези цели и планирани резултати;
- в) Измерване и отчитане на реалното ниво на изпълнението, съпоставено с тези цели и планирани резултати;

¹ Венко Петков е докторант на самостоятелна подготовка към катедра „Публична администрация”, Софийски университет „Св. Климент Охридски”

² OECD. Modernising Government: The Way Forward. Paris: OECD, 2005a

г) Включване на информация относно нивото на изпълнението в решенията относно финансиране на бъдещи програми, относно съдържанието или дизайна на програмите и относно предприемането на възнаграждания или санкции спрямо организациите и индивидите;

д) Предоставяне на информация от последвали оценки на изпълнението на външни органи (парламентарни комисии, външни одитори), чиято гледна точка може да бъде включена в горепосочените решения.³

По-долу се предлагат работни дефиниции на основните понятия, систематизирани от Ал. Маринов в неговата монография, посветена на съвременния административен елит.⁴

Понятието „изпълнение” се отнася до всички измерими *продукти* (стоки или услуги), *ефекти* (въздействия) или *други резултати* от дейността на публичното управление и публичната администрация.

Продукт (output) от дейността на администрацията са стоките или услугите (по-често второто), които организациите на публичното управление предоставят на гражданите, бизнеса и/или на други публични организации и органи.

Ефект (outcome) е понятие, което изразява въздействието на (или последиците от) дейностите на публичното управление за общността (обществото). Ефектите отразяват предвидените и непредвидените следствия от действията на управлението и в крайна сметка обосновават смисъла от управленските интервенции

Планирани резултати от изпълнението (targets) се наричат състоянията, за постигане на които са насочени усилията на отделния служител, административното звено, администрацията или публичното управление като цяло. Планираните резултати на изпълнението могат да произтичат от различни източници – правителствената програма, програмата на дадено министерство, или цели на отделни политики, и могат да бъдат качествени или количествени.

Индикаторите на изпълнението (performance indicators) показват дали формулираните цели са постигнати. Те се прилагат на всички равнища – от макро равнище (нивото на публичното управление или изпълнителната власт като цяло) до микро

1.2 Капацитет за управление на изпълнението

Според Ал. Маринов „капацитетът в управлението е, най-общо казано, способността на дадена институция, орган и/или администрация да изпълнява успешно нормативно възложените ѝ задачи”.⁵

В така даденото определение е ясно, че измерването на успешното изпълнение на възложените задачи е съществена част от оценката на капацитета в управлението, а не само количествените натрупвания от знания, техника и умения на администрацията, органа или институцията. Знания, умения и ресурсите са безсмислени, ако не реализирани за решаване на проблемите на обществото и не са адекватно оценени. Важно е също така кой и по какъв начин ще оцени способността на администрацията да изпълнява задачите и. Трябва да е ясно, че от една страна тази способност трябва да бъде оценена от получателите на продуктите и засегнатите от ефектите, а именно обществото. Обществеността в крайна сметка е тази, която

³ Schick, A. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. - Paper Prepared for the 2005 OECD Senior Budget Officials Meeting in Bangkok, Thailand, 15-16 December 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>, Paris: OECD, 2005

⁴ Маринов, Ал. Административният елит на XXI в., с.с. 189-195

⁵ Пак там, с. 4

оценява управлението, чрез гласуване и избори на парламент, президент, кметове и т.н. От друга страна, обаче, самата администрация трябва да е в състояние да наблюдава, оценява точно и усъвършенства способността си да изпълнява поставените ѝ от обществото и легитимните му изборни представители задачи.

Особено важно е да се подчертае *акцентът върху постигнатите от администрацията резултати*, а не просто върху извършването на определена по обем или продължителност работа (дейност). Понятието административен капацитет е изцяло ориентирано към резултатите (performance-based). Поради това измерването и оценяването на административния капацитет имат научен и практически смисъл, само ако се основават на *регистрация и анализ на изпълнението* (резултатите при реализирането на функциите и задачите). Оценката може да бъде последваща, предварителна и текуща, както при оценяването на всяка дейност или политика.

Друго съществено изходно съображение е, че „административният капацитет е *специфична характеристика за всяка администрация*, тъй като функциите и очакваните резултати на отделните администрации са различни. В този смисъл административният капацитет, оценяван като задължителен за дадена администрация, може да е нерелевантен за друга.”⁶

В контекста на този подход може да се приеме, че *капацитетът на администрацията на съдебната власт е способността ѝ да изпълнява възложените ѝ функции от законодателството, респективно от легитимните съдебни органи*. Но също така, за да бъде оценен този капацитет, трябва предварително и непротиворечиво да бъдат зададени очакваните резултати, които да удовлетворяват обществеността, както и необходимите за реализация на тези задачи ресурси.

Основаните на изпълнението (обективно и точно измерени резултати) системи за публично управление се отличават с по-висока способност да възприемат иновациите и да стимулират промените. Затова въвеждането на такива системи, дори в първоначален вариант, може да се окаже съществена стъпка към подобряване на административния капацитет в комплексни области, като планиране на усвояването на средствата от структурните фондове на ЕС.⁷ Същевременно, акцентът върху изпълнението може значимо да задълбочи прозрачността в публичната администрация. В този контекст стратегическото планиране се разглежда като пряко свързано с управлението на изпълнението.

Укрепването на капацитета за управление на изпълнението има на дневен реда следните задачи:

- да осъществи правилния подбор на персонала, чрез предварителна оценка на знанията и придобитите умения във връзка с изпълнението;
- да изгради политика позволяваща запазването на ценните компетентни и квалифицирани кадри в системата на администрацията, като им подsigури адекватно възнаграждение и подходяща възможност за израстване в йерархията;
- осигуряване на възможността на всеки служител да вижда и осъзнава връзката между неговите собствени цели и целите на организацията.

⁶ Пак там, с. 7

⁷ Pollitt, C. and G. Bouckaert. (2004) Public Management Reform. Oxford: Oxford University Press, p.p. 67-68

2. Анализ на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт в Република България.

2.1. Стандарти за изпълнение и основи за оценка на изпълнението в администрацията на съдебната власт в Република България.

Определянето на стандартите за изпълнение в администрацията на съдебната власт е свързано с определянето на оперативните цели и задачи, които са следствие от стратегическите цели, поставени на съдебната власт.

Подобно на стандартите за изпълнение при държавните служители, и при администрацията на съдебната власт, обществото би трябвало да формулира очакваните от публичното управление на съдебната власт резултати.

За формулиране на очакваните от обществото резултати от работата на съдебната власт в България все още няма надеждно изграден и работещ механизъм. Липсват процедури и инструменти, прилагани в други страни, като постоянно измерване на рейтинга на изпълнението в съдебната власт с участие на гражданите, рейтингови таблици или харти на гражданите, които да са иницирани от самата съдебна власт или от Народното събрание. Това е една от основните причини съдебната реформа в България да се превърне в едно от най-големите предизвикателства след 1989 година и да продължава да бъде централна тема в дневния ред на обществото.

За очакваните резултати от изпълнението в областта на съдебната власт можем да черпим информация само от документи, разработени от неправителствени организации, които се позовават на изследвания и отправят препоръки за реформа в съдебната система. За да се гарантира обективността на изследването обаче, трябва да си зададем следните въпроси: Доколко тези изследвания на общественото мнение обективно отразяват мнението на хората и са представителни за страната? Какви въпроси са били зададени на участниците и не са ли използвани за манипулация с цел постигане на желан от определени политически и други среди резултат? Не е тайна, че повечето неправителствени организации в България са с неясно финансиране, а за редица е видима зависимостта от политически партии и кръгове. На практика всяка политическа сила има кръг от неправителствени организации, създадени с цел да подпомогат постигането на нейните политически цели.

За да бъде ефективно управлението в областта на съдебната власт, *на първо място* трябва да бъде изграден механизъм, включващ в себе си система от процедури за пряка и обратна връзка между обществото, като пряк потребител на правосъдието и съдебната власт, в противен случай резултатите ще бъдат фрагментарни и незадоволителни.

На второ ниво очакваните резултати от управлението на съдебната власт трябва да формулира Народното събрание. Въпреки, че съдебната власт е независима, което означава и политически независима, то Народното събрание, като *орган, избран пряко от народа и който би трябвало да представлява народа*, следва да има възможност да формулира очакванията си към съдебната власт, респективно към нейното управление. Това не се отрича и опити в това направление се правят, но ефектът е повече от скромен. А след като ще формулира очаквания, би трябвало и да може да произнесе по темата на тяхното реализиране.

На 21.01.2015г. парламентът на Република България прие Актуализирана стратегия за продължаване реформата в съдебната система. Интересното на тази стратегия е, че тя е актуализация на вече приетата от Министерски съвет Стратегия от 2010 г. До сега Народното събрание не е участвало в утвърждаването на тази стратегия, а по-скоро заложените в нея цели са били на виждането на изпълнителната власт за промените в правосъдната система.

Именно заложените и приети от парламента цели в новата Актуализирана стратегия трябва да са в основата на формирането на стандартите за изпълнение, поставяйки основите за оценката на изпълнението в администрацията на съдебната власт.

На *трето ниво* Висшият съдебен съвет, определен от конституцията на Република България за постоянно действащ орган за управление на съдебната власт, би трябвало да формулира своите очаквания към управлението и развитието на съдебната власт, но той все още няма приет документ с който да се поставя стратегически цели за развитие на съдебната система.

Новият състав на ВСС (избран на 03.10.2012 г.) е възприел практиката да публикува на интернет страницата си Годишна програма (виж <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/3/programa-vss-2014.pdf>), представляваща някакъв план за работата на Висшия съдебен съвет за съответната календарна година. В нея има записани основни цели и задачи, свързани конкретно с оперативната работа на ВСС като административен орган. Годишната програма на ВСС не е стратегически документ и не формулира стратегически цели за съдебната система като цяло и не може да послужи като база за формулиране на конкретни очаквани резултати от работата на органите на съдебната власт и на администрацията на органите на съдебната власт.

Висшият съдебен съвет публикува доклади и отчети за своята дейност за всяка една календарна година, но няма документи определящи и описващи визията му за бъдещо развитие на съдебната система, не става ясно към какво ще се стреми в бъдеще съдебната власт, за да изпълни очакванията и изискванията на обществото към нея.

На интернет страницата си ВСС ежегодно публикува обобщени данни от статистическите отчети за работата на съдилищата в цялата страна, като отчетите са сведени до констатации и фактология, но липсва анализ, ориентиран към резултатите от работата на съдебната власт.

Показателен е фактът, че въпреки множеството критични доклади от страна на Европейската комисия, визиращи проблемите в правосъдната система на България, ВСС като висш ръководен орган на съдебната власт продължава да няма стратегия за развитието и план за решаването на тези проблеми.

2.2. Определяне на очакваните резултати от изпълнението на отделните административни звена

Според чл.7, ал.1, т.1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) ръководителите на организации в публичния сектор отговарят за целите на организацията, която ръководят, както и за разработването и прилагането на стратегически планове за действие и програми за достигане на поставените цели. Ръководителите на органите на съдебна власт попадат под действието на разпоредбите на този закон, поради което всеки орган на съдебна власт би трябвало да разработва стратегически план за действие и програма за достигане на целите му.

Както вече стана ясно от горното изложение, липсата на Стратегия за развитие на съдебната власт, приета от ВСС, поставя ръководителите на тези органи в доста затруднено положение при съставянето на такива стратегически документи, тъй като според теорията на публичното управление стратегическите планове и стратегическото мислене във всяка една организация се осъществява на най-високото управленско ниво, каквото би трябвало да е ВСС за съдебната система. ВСС от гледна точка на отчитането на изразходваните публични средства се явява и първостепенен разпоредител с бюджетни средства.

Ръководителите на органите на съдебна власт съставят стратегически планове за действие, които в повечето органи са документи написани формално, изпълнени с преписани хубави фрази и добре звучащи намерения, за да бъде спазен закона. Съдържащите се в тях цели и задачи звучат общо и не са обвързани с конкретни количествени измерители на това, какво се очаква от съответната администрация да свърши в унисон с изискванията на обществото. Съставени по този начин, те не изпълняват ролята на основа за процедурата по определяне на годишините оперативни планове за действие на органа и на конкретните задачи за изпълнение от администрацията и от всеки служител в нея.

За да бъде конкретизиран резултатът в поставените задачи за изпълнение, то той трябва да е определен за всяко едно структурно звено в съдебната администрацията. Определянето на конкретните задачи за изпълнение на всеки служител и на очакваните резултати в администрацията на съдебната власт е регламентирана с правилника за дейността на съответната администрация. Поради невъзможността в рамките на настоящата разработка да се анализират всички правилници, касаещи работата на отделните администрации, ще разгледаме само Правилника за администрацията в съдилищата, тъй като той е по-общ в сравнение с останалите и касае организацията на работа на администрацията на всички съдилища в България.

Функциите и задълженията на *общата администрация* в съдилищата са:

- За звено „Финансова дейност и снабдяване”- подпомагане на ръководството на съда за правилното и законосъобразно използване на финансовите ресурси и опазване на стоково-материалните ценности, обслужване на съда в съответствие със Закона за счетоводството и другите нормативни актове свързани с финансовата му дейност;
- За звено „Стопанисване и управление на съдебното имущество” – подпомагане административните ръководители на съда при стопанисването и управлението на имуществото и организиране на строителството, ремонта и ползването на съдебните сгради;
- Звено „Човешки ресурси”- подпомагане ръководството на съда в управлението на човешките ресурси като събира, обработва и съхранява служебната информация за съдиите и съдебните служители, изготвяне заповедите и удостоверителните документи във връзка с трудовите правоотношения;
- Звено „Информационно обслужване, статистика и информационни технологии” – подпомагане ръководството във въвеждането и поддържането на информационните и компютърни системи, осъществяване на програмното и технологично осигуряване, интегрирането на информационните системи на съда с други органи на съдебната власт, осигуряване събирането и обработването на статистическата информация, чрез съответните програмни продукти;
- Звено „Пресслужба и информация”-подпомагане изготвянето на информационната стратегия на съда, организиране и провеждане информационни кампании, осигуряване връзките със средствата за масова информация и др..

Отчитайки специфичните особености на администрацията на съдебната власт трябва да отбележим, че при планирането на изпълнението в общата администрация трябва да използваме и метода на отчитане потребностите на клиентите в компилация с метода „Отчитане потребностите на клиентите”. Кледоателно, трябва да започнем с въпроса кои са клиентите на административните звена в общата администрация на съдилищата?

Основните клиенти на звената „Финансово-стопанска дейност“, „Стопанисване и управление на съдебното имущество“ и „Човешки ресурси“ са *магистратите и останалите*

съдебни служители. Тяхната основна задача е осигуряването на подходящи условия за работа на магистратите и другите съдебни служители. Само една малка част от дейността на служителите, работещи в тези звена, имат като „клиенти“ и потребители на техните услуги гражданите. Например звеното „Финансово-стопанска дейност“ осъществява начисляването и изплащането на възнагражденията на вещи лица, свидетели по дела и съдебните заседатели.

Както вече отбелязахме, функциите на *специализираната администрация* са да подпомага магистратите при изпълнение на нормативно възложените им функции. Според правилника специализираната администрация е разделена на няколко отдела, наречени служби:

- Служба „Регистратура за класифицирана информация“ – нейната основна функция е да регистрира и съхранява документите, свързани с дела, съдържащи класифицирана информация по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация. Задължително условие за служители изпълняващи тези функции е да придобият право на достъп до класифицирана информация.
- Служба „Регистратура“ – нейните основни функции са да приема, регистрира и изпраща всички документи свързани с работата на съответният съд.
- Служба „Деловодство“ – тя осигурява производството по висящи дела и влезлите в сила съдебни актове.
- Служба „Съдебни секретари“ – съдебните секретари водят протоколите от заседанията на съда, като същевременно следят и осигуряват изпълнението на всички разпореждания на съда направени в открити съдебни заседания.
- Служба „Архив“ - осигурява съхранението на всички свършени дела, деловодни книги и всички други документи, свързани с резултата от дейността и функциите на структурните звена на съда.
- Служба „Призовки и връчване на съдебни книжа“ – отговаря за своевременното и законосъобразно връчване на призовките и съдебните книжа, съгласно правилата на процесуалните закони.
- Служба „Бюро съдимост“ – съхранява данни и обменя информация за съдимостта на лицата, родени в района на съответният съд, които са осъдени от български съдилища, освободени от наказателна отговорност от български съдилища и са им наложени административни наказания по чл.78а от Наказателния кодекс, български граждани, осъдени от чуждестранни съдилища с влязъл в сила съдебен акт по наказателни дела, приети за изпълнение по реда на Наказателнопроцесуалния кодекс.

Дейността на съдебните служители от специализираната администрация, както и тези от звено „Пресслужба и информация“, има за крайни потребители *както магистратите, така и гражданите участващи в съдебния процес.* При определянето на очакваните резултати от тяхната дейност трябва да се има предвид, че те са посредниците между магистратите и обществото.

2.3. Атестирание на съдебните служители.

Съдебните служители се назначават по трудов договор на длъжности съгласно длъжностното разписание на администрацията в органите на съдебната власт въз основа на Класификатора на длъжностите за съдебните служители, утвърден от Висшия съдебен съвет.

За правилното и точно изпълнение на задълженията на всяка длъжност в администрацията се разработва и длъжностна характеристика, която се връчва на служителите при подписване на трудовият договор.

Следвайки логическата последователност, трябва да изясним определянето на *елементите на индивидуалните планове за изпълнение*.

Индивидуалните планове за изпълнение на служителите от съдебната администрация, се регламентират в Методиката за атестиране на съдебните служители, актуализирана и приета с Решение на Комисия „Съдебна администрация” на Висшия съдебен съвет по протокол №11 от 14.03.2012 г.

Според методиката за атестиране на съдебните служители, процеса се извършва на три етапа:

- изготвяне и съгласуване на работен план;
- междинна среща;
- заключителна среща и изготвяне на оценка.

Според методиката работният план е ядрото на процеса на оценка на трудовите постижения. Той конкретизира какво се очаква от оценявания в периода на оценка, като определя неговите работни приоритети и резултатите, които се очаква да се постигнат. Работният план се изработва заедно от оценявания и оценявания. Очаква се работният план да съдържа пет-шест конкретни цели свързани с преките задължения и с индивидуалното усъвършенстване на изпълнението. Целите са предварително съгласувани и описват това, което трябва да бъде извършено за определен период от време. Наличието на добре формулирани цели ще даде възможност да се знае какви са изискванията и на каква основа ще е оценяването.

Преките задължения, отговарящи на длъжностната характеристика, са също основа за оценка на изпълнението. Не всичко, което се извършва може да бъде представено под формата на цели, затова оценката ще се извършва и на базата на това, как съдебният служител изпълнява непосредствените си всекидневни задължения. Компетентностите се оценяват според степента, в която се прилагат чрез знания, умения и отношение на съдебния служител към професионалните му задължения.

Глава двадесет и втора от новият Правилник за администрацията в съдилищата, обнародван в държавен вестник бр.8 от 28.01.2014 г., е посветена изцяло на атестацията на съдебните служители. От гледна точка на йерархията на нормативните актове този Правилник е висшестоящ в сравнение с Методиката за атестация на съдебните служители, тъй като той е приет с решение на ВСС. Методиката е приета с решение на комисия „Съдебна администрация“, която включва само част от членовете на ВСС.

От друга страна пък Методиката за атестация на съдебните служители е по-всеобхватен документ, тъй като тя регламентира атестацията на всички съдебни служители от всички органи на съдебната власт, а не само на съдебните служители в съдилищата, какъвто е обхвата на цитираният по-горе правилник.

Това разяснение е необходимо, тъй като е налице противоречие в разпоредбите на тези два вътрешни за съдебната система нормативни документа, което се изразява най-вече в различни показатели за оценка.

Въпреки, че не става съвсем ясно кой вътрешен нормативен документ трябва да се изпълнява при наличието на такова противоречие, ще дадем предимство и ще анализираме реда за оценка, указан с Правилника за администрацията в съдилищата. Според него съдебните служители се оценяват по следните показатели:

- качествено изпълнение на задълженията;
- срочно изпълнение на задълженията (в методиката тези два показателя са обединени в едно);
- способност за самостоятелна работа(съществува и в методиката);

- степен на подготвеност и възможност за работа с информационни технологии (този показател е различен с методиката);
- степен на подготвеност и възможност за работа с нормативни актове (съществува и в методиката);
- усъвършенстване на професионалните знания и умения (различен с методиката);
- инициативност и поемане на допълнителна работа(съществува в методиката);
- взаимоотношения с останалите съдебни служители;
- взаимоотношения на съдебните служители с магистратите;
- способност за работа в екип (в методиката тези три показателя са обединени в едно);
- конфиденциалност при изпълнение на служебните задължения (различен с методиката);
- поведение при работа с граждани (има го в методиката);
- равнопоставено отношение към граждани и адвокати (различен с методиката);
- етично поведение на работното място(различен с методиката);
- спазване на работното време(различен с методиката);
- спазване на деловия стил на обличане в институцията(различен с методиката);
- организационни умения (има го в методиката);
- управленски компетенции и умения в областта на управлението (различен с методиката);
- оценка на прекия ръководител (има го в методиката);

Основните разлики в показателите на двата нормативни документа се свеждат до разделянето на някои показатели от Методиката в няколко на брой в Правилника и допълването на показателите с част от задълженията, формулирани в Етичният кодекс на съдебните служители. В Правилника обаче няма пояснения, какво всъщност трябва да се има предвид от комисията при формирането на оценката по отделните показатели.

Оценката на изпълнението се осъществява от комисия, назначена от съответния ръководител на съда, като комисията поставя оценки по всеки един от показателите с точкуване на изпълнението. За всеки един от показателите има определени максимален брой точки. Сборът от получените точки се отнася към определена скала за оценка, където в определени диапазони оценката може да бъде:

- „отличен”: атестираният служител изключително ефективно изпълнява работата си, значително над изискванията за длъжността.
- „много добър”: атестираният служител редовно изпълнява задълженията си над изискванията;
- „добър”: атестираният служител като цяло изпълнява работата си на нивото на изискванията за длъжността, но не ги надминава;
- „задоволителен”: атестираният служител изпълнява задълженията си под нивото на изискванията за длъжността;
- „слаб”: атестираният служител системно изпълнява задълженията си под нивото на изискванията за длъжността.

Методът за оценка при атестиране на служителите е следният:

- определят се показателите, по които ще се атестира съответния служител, които са приложими за позицията, която заема;
- изчислява се максималния брой точки, които могат да се получат при оценката;

- оценяващата комисия вписва заключителната оценка в атестационния формуляр и запознава атестирания със съдържанието му;
- атестационният формуляр се подписва от оценяващата комисия и атестирания служител.

Съпоставяйки така определеният ред на атестиране на съдебните служители с изискванията на съвременната теория за оценка и управление на изпълнението, могат да се направят следните *изводи*:

- изискването за идентифициране на измерителите на резултатите от работата на отделните служители е изпълнено;
- в показателите за оценка се съдържат общите изисквания за качество и навременност;
- липсват обаче показатели за количество и съотношение между вложените ресурси и постигнатия резултат с желаното качество и количество;
- определено е относителното значение на съответните показатели в резултата на оценката;
- определените стандарти за изпълнението по този начин са общи за всички длъжности и не позволяват регламентирането на индивидуални стандарти за всяка длъжност;
- доколко е изпълнен всеки показател е въпрос на субективна преценка на членовете на комисията и съответния пряк ръководител;
- липсва регламент за възможно включване на други начини за оценка на работата като самооценка и възможност за оценка на външни за организацията получатели на услугите, като адвокати и граждани, т.е. преки участници в съдебния процес;
- не е определен ясен и конкретен начин за наблюдение и регистриране на изпълнението. (Въпросите, на които не може да се намери отговор са - Какви данни да бъдат набирани относно всеки елемент на изпълнението? От какъв източник, изчерпателно или извадково да е наблюдението? С каква честота да се набират данните? Възможно ли е предоставянето на обратна информация към служителите да бъде част от нормалното функциониране на администрацията?);
- липсва възможността за постоянен анализ и усъвършенстване на плана за изпълнението.

В новият правилник атестирането на съдебните служители се разделя на два етапа. Изготвяне на индивидуалните планове от 1 до 31 декември и изготвянето на оценката и вписването и в атестационния формуляр, което се извършва от 1 до 30 ноември на календарната година. Етапа на междинната среща между комисия и оценяван е по необходимост. Отново трябва да подчертаем липсата на възможност за непрекъснато коригиране на работния план.

Не става ясно защо са разделени взаимоотношенията на оценявания с магистратите, от една страна, и с останалите съдебни служители, от друга страна, при измерване способността на оценявания за работа в екип. Отношението към всички вътрешни за организацията субекти би трябвало да се третира на основата на единни критерии и това допринася за професионализма на съдебния служител и способността му за работа в екип. По силата на това изкуствено разделение в съдебната администрация се създава нагласа за по-различно отношение към висшестоящите магистрати, което от своя страна е предпоставка за нарушение на интегритета и за риск от корупция.

Въвеждането на показатели, като конфиденциалност, спазване на работното време, спазване на деловият стил на обличане са част от задълженията по Правилника за вътрешния

трудов ред, приет по реда на Кодекса на труда във всеки орган на съдебната власт и нарушаването им би трябвало да води до дисциплинарни производства по Кодекса на труда.

Положителен елемент в новият правилник е въвеждането на задължението при атестирането да са вземат предвид сигналите, жалбите и предложенията на гражданите. Става ясно обаче, че отчитането на такива сигнали и предложения е отново по преценка на комисията по атестиране, която решава дали жалбите и сигналите заслужават внимание. Т.е. отново решаваща е субективната преценка на комисията.

Съдебен служител, получил при едно от последните три атестирания оценка "задоволителен" или "слаб", няма право на увеличение на определената основна работна заплата за длъжността при промяна на Класификатора на длъжностите. Не става ясно обаче за какъв период от време е забраната.

Съдебен служител, който не е съгласен с общата оценка, може да подаде пред административния ръководител мотивирано възражение в седем дневен срок от датата на запознаването и подписването на формуляра. Административният ръководител се произнася с решение в 7-дневен срок от подаване на възражението, като решението му е окончателно. Тук отново редът за оценка е чисто административен и субективен.

Съдебният служител при доказана добра професионална квалификация може да бъде повишен в ранг след атестирането. Ранговете, в които съдебните служители могат да бъдат повишавани при работата си, са от пета до първа степен във възходящ ред. При първоначално назначаване съдебният служител получава минималния ранг за съответната длъжност, който е определен по класификатора на длъжностите в администрацията на органите на съдебната власт. При преназначаване на съдебен служител на друга длъжност в същия орган на съдебната власт се запазва придобития ранг, освен ако не е по-нисък от определения за новата длъжност минимален ранг.

При повишаване в ранг съдебният служител получава и по-високо възнаграждение за ранг в размер, определен от Висшия съдебен съвет. Повишаването в ранг се извършва при три последователни оценки, не по-ниски от оценка „много добър”. Предсрочно повишаване в ранг може да се извършва при оценка „отличен”, като следващо повишаване в ранг на съдебен служител, предсрочно може да се извърши само при три последователни оценки не по-ниски от „оценка-много добър”. Указаният по този начин ред има за цел стимулирането на доброто изпълнение в работата на съдебните служители.

Основните недостатъци на този ред за повишаване в ранг са:

- възможността при първоначално назначаване на по-висока длъжност в администрацията да се придобие достатъчно висок ранг, обезсмислящ в последствие процеса на атестиране и оценка. Например за длъжностите главен счетоводител, административен секретар и съдебен администратор при първоначално назначаване се присвоява – втори ранг и единственият стимул за добро изпълнение за тези длъжности е евентуалното повишаване в първи ранг, което би поддържало доброто изпълнение в рамките най-много на три години;
- не е предвиден ред за евентуално понижение в ранг при последователно получени ниски оценки от атестацията;
- служителите в администрацията с по-голям професионален опит и с придобит вече най-високи ранг, нямат стимул за старание за добро изпълнение при оценяването им.

3.Матрицата за оценка на капацитета” като възможна насока за усъвършенстване на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт

За да се повиши капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт е необходим системен подход към цялостния процес на оптимизиране на административния капацитет на органите на съдебна власт. Една възможна изходна точка в това отношение е прилагането на т.нар. „матрица за оценка на капацитета”, представена по-долу.⁸

Системен капацитет на съдебната система	Институционален капацитет на съответния орган на съдебна власт	Индивидуален капацитет на съответния служител
Рамка на политиките Правилна ли е цялостната политика в съдебната система?	Мисия Стратегия Налице ли е ясно дефинирана и разбрана стратегия на съдебната власт и на съответния орган на съдебна власт?	Длъжностни характеристики и равнище на квалификацията Точно ли са дефинирани задълженията на всеки отделен служител и квалифициран ли е, за да изпълнява задълженията си?
Законова регламентация Налице ли е подходящата законодателна рамка регулираща съдебната система?	Структура Ефективно ли е структурирана администрацията на органите на съдебна власт?	Обучение Провежда ли се подходящо и регулярно обучение на служителите в администрацията?
Рамка за управленска отчетност Ясно ли са дефинирани отговорностите на всеки орган на съдебната власт?	Процеси Протичат ли ефективно процесите по планиране, управление на качеството, мониторинг и оценка в органите на съдебната власт?	Кариерно развитие Имат ли индивидите възможност за израстване и професионална развитие?
Равнище на ресурсите в системата на правосъдието Налице ли са нужните човешки, финансово и информационни ресурси в съдебната власт?	Човешки ресурси Достатъчно квалифицирани ли са и правилно ли са разположени човешките ресурси в органите на съдебна власт?	Отчетност Ефективно ли е делегирана отговорността и отчетността и отчитат ли се служителите?
Процеси и отношения Ефективно ли си взаимодействат и сътрудничат ли си органите на съдебна власт?	Финансови ресурси Налице ли са достатъчно финансови ресурси за ефективност на съдебната власт?	Достъп до информация Осигурен ли е адекватен достъп до необходимата информация?
	Информационни ресурси Налице ли е и дали ефективно се управлява нужната информация?	Лични и професионални мрежи Поддържат ли контакт и обменят ли знания служителите?
	Инфраструктура Адекватни ли са и налице ли са материалните условия?	Изпълнение Ефективно ли се измерва изпълнението?
		Стимулиране Достатъчно ли са осигурени стимули за усъвършенстване на работата на служителите?
		Ценности, интегритет и нагласи Налице ли са моралните и ценностните качества на всеки служител в съответствие със длъжността, която заема?

⁸ Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how? European Commission, 2005, p. 5

Отговорите на въпросите, поставени в клетките на тази матрица, трябва да се превърнат в практика на всеки административен ръководител в органите на съдебна власт и най-вече във висшият орган за управление на съдебната власт - ВСС. Най-важният въпрос е - какво конкретно трябва да се промени, за да се повиши капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт ?

За да бъде постигната ориентираност към резултата, трябва да бъдат конкретизирани очакваните резултати от всеки отделен орган на съдебна власт. Това е необходима процедура, за да се достигне до очакваните резултати от всяко звено и всеки служител в администрацията на съдебната власт.

Правилникът за администрацията на всеки орган на съдебна власт е документ, регламентиращ конкретните очаквани резултати, но този нормативен документ е насочен преди всичко към протичането на дейностите в администрацията, а не към постиженията и резултатите. Най-сериозният му недостатък е липсата на стандарт за изпълнение и възможност за неговата промяна спрямо необходимия на потребителите на услугите продукт от дейността на администрацията на съдебната власт.

Необходимо е създаването на документ, или по-скоро на комплекс от документи, създаващи стандарти за изпълнение. Такива документи трябва да допълват стратегията за развитие създадена от Висшия съдебен съвет, като свеждат основните цели и задачи от нея на секторно ниво съответно следствие, прокуратура и съд. Чрез създаването на стандартите на секторно ниво ще се създаде възможност за прилагане на метода „Каскада на целите”.

Висшият съдебен съвет, чрез стратегия, която ще създаде ще трябва да изисква конкретни действия към всеки отделен орган на съдебна власт- съд, следствие и прокуратура за създаването на стандарти за изпълнение от техните подсекторни нива.

Съда като отделен орган на съдебна власт трябва да разработи свои собствени документ, регламентиращ, очакваните резултати от съдилищата. Върховният административен съд да формулира документи за очакваните резултати от административното правораздаване по каскадата Върховен административен съд – административни съдилища. Административните съдилища да съставят свой собствени документи за очаквани резултати към своята администрация.

По подобен начин трябва да бъде осигурена възможност за каскада на целите и отговорностите, ориентирани към резултата по каскадата Върховен касационен съд- Апелативен съд- Окръжен съд – Районен съд.

Прокуратурата от своя страна, чрез Главна прокуратура трябва да създаде свой документ, регламентиращ очакваните резултати от своите структурни единици.

Органите на съдебна власт, намиращи се на едно ниво трябва да имат единни стандарти за изпълнение включващи количествени и качествени показатели за изпълнение, а не както е в момента всеки орган съставя стратегия сам за себе си. Административните съдилища например от цялата страна, би трябвало да имат единен документ формулиращ очакванията от работещите в тези съдилища, отчитащи целите и задачите на вишестоящите структури. Тези стандарти трябва задължително да са резултатно ориентирани, като желаният резултат трябва да е обективно свързан с желанията на обществеността. Показателите за оценка на постигнатият резултат трябва да са обективно свързани с очакваният резултат.

Да разгледаме приоритетният в момента за ВСС *показател „натовареност”*. Натовареността е показател, който е следствие от процесите, протичащи в страната. Никой не може да предвиди и да въздейства върху това, колко хора в страната ще имат нужда от раздаване на правосъдие, за да назначи достатъчно на брой съдии в съответния съд, за да има

равномерно разпределение на работата. Този показател е количествен и показва в края на определен период колко дела е прегледал и решил един съдия. Свързани с този показател са и показателите - брой дела обработени от съответния деловодител и брой на протоколите написани от съдебният секретар и т.н. Това е основният показател, чрез който може да се измери количеството свършена работа от всеки магистрат и служител в съда, но той е само един индикатор върху който можеш да се въздейства, чрез назначаване на нови хора в системата или съкращаване, в зависимост от това какво искаме да променим. Лесно е да се въздейства на този показател и чрез командироването при необходимост на съдии или служители в другият по-натоварен орган на съдебна власт с цел постигане на равномерност в работата. Този показател трябва да е отправна точка за изследването на другите по-важни показатели за навременност и качество в правосъдната система.

Показателите за навременност трябва да са основа за разработване на стандарти за спазване на срок в който трябва да се извърши определената работа. Навремеността в правосъдието е много важен показател, защото бързината на съдопроизводството е желание на обществеността. Продължителността на съдебните процес влияе пряко на справедливостта, което прави срочността незаменим индикатор за оценка на работата на всяка една длъжност в съда.

Също така е важно да се разработят *единни стандарти за качество*, като например „брой на добре обработените дела”. Предварително трябва да се обяви за да стане напълно ясно на всички, работата която ще бъде оценена като качествена. Трябва да бъде определен стандарта за качество, чрез отговор и на въпроса – какво количество от работа се очаква да бъде свършена качествено?

Качеството в правосъдието обаче е пряко свързано с безпристрастността, поради което е много важно изкачването в йерархията на тази система трябва да има ясни и точни критерии, гарантиращи професионализъм на най-висшите служители и магистрати.

При определянето на стандарта за качество и избора на индикатори, чрез които да бъде следено то, трябва да се има предвид какъв е начинът на постигането на справедлив процесът на правораздаване в България? Отговора на този въпрос е с предоставената от законодателството възможност за „обжалване на по-високата инстанция” т.е. за да се осигури справедливост, се предоставя възможност за търсенето на друго предполага се по-квалифицирано мнение на група лица като колектив, които работят в състави от три, пет и т.н заседатели и съдии. Ангажират се група от хора, който трябва да постигнат консенсус по решаването на определен спор и така да осигурят законност, справедливост и безпристрастност.

При определянето на показателя натовареност на съдиите в България обаче, когато делото се гледа в състав от трима или повече съдии, за натоварен се зачита само от съдията докладчик по съответното дело, който е ангажиран с написването на съдебният акт. Останалите двама или повече участници в решаването на делото според показателя натовареност не са натоварени, въпреки че участват в заседанията и подписват акта, с които се постановява резултата. Това е предпоставка за стимулиране на формална ангажираност на съдиите от тези състави, в повечето случай тези състави са последна инстанция и над тях няма кой да оцени дали решението им е правилно или неправилно и не може да се подстави под съмнение компетентността и безпристрастността им.

Библиография

1. Богданова, М. (2013) Подбор и оценяване на персонал. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски”.
2. Георгиева, Т. (2013) Нови моменти при атестирането на държавните служители. *сп. Икономически и социални алтернативи*, бр. 1, 71.
3. Ливинсън, Х., Х. Джерман, Дж. Бътлър (2005) Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите. София, издателство „Класика и стил”.
4. Любомирова, А. (2012) Оценката на изпълнението на държавните служители в обобщоевропейски план – значение, актуално състояние, предизвикателства и възможни решения. *сп. Публични политики*, брой 0
5. Любомирова, А. (2014) Българският модел за оценка на изпълнението на държавните служители в България в периода 2002 – 2012 г. Дисертационен труд за присъждане на научна и образователна степен „Доктор” (Автореферат)
6. Маринов, Ал. (2013) Административните реформи и новата роля на човешкия фактор: как да се подобри „колективната интелигентност” на държавата. В: Научни трудове на Факултета по икономически и социални науки на Пловдивския Университет „Паисий Хилендарски” № 9, с. 76
7. Маринов, Ал. (2013). Оценка на административни дейности и административен капацитет (Учебно пособие). С., ИК Флорир
8. Маринов, Ал. (2011) Теоретични проблеми при дефинирането на понятието „административен капацитет”. *Публични политики.вг* (Електронно списание на катедра „Публична администрация” на Софийския Университет „Св. Кл. Охридски”)
9. Маринов, Ал. (2010). Административният елит на XXI в. С., СиБи
10. Танев, Т. (2008) Стратегическо управление в публичната сфера, София, Военно издателство
11. Танев, Т. (2008) Анализ на публични политики, София, Военно издателство
12. Antonioni D. (1996) Designing an Effective 360-degree Appraisal Feedback Process, *Organizational Dynamics*, Volume 25, Issue 2, достъпно на: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-18952950/designing-effective-360-degree.html>
13. Belcourt, M., S. Taggar (2002) Making Government The Best Place To Work: Building Commitment. The Institute of Public Administration of Canada
14. Cederblom D. (2012) Performance Appraisal Interview: A Review, Implications and Suggestions, *The Academy Management Review*, Volume 7, Issue 2, достъпно на: <http://amr.aom.org/content/7/2/219.abstract?related-urls=yes&legid=amr;7/2/219>
15. Demmke C. (2007) Performance Assessment in the Public Service of the EU Member States, European Institute of Public Administration, Maastricht
16. Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how? European Commission, 2005,

17. Painter, M. and Pierre, J. (2005). 'Unpacking policy capacity: issues and themes'. In Painter, M. and Pierre, J. (eds.) *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke
18. Patton, W., M. McMahon. *Career Development, and System Theory, Connecting Theory and Practice* (Second Edition). Sense Publishers, Rotterdam, The Netherlands, 2006
19. Pollitt, C. and G. Bouckaert. (2004) *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press
20. Schick, A. *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*. - Paper Prepared for the 2005 OECD Senior Budget Officials Meeting in Bangkok, Thailand, 15-16 December 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>, Paris: OECD, 2005
21. World Bank (2004). *Lithuania, Performance Management Review, Assessment of the Pay and Benefits System*. Washington, World Bank

Документи

22. Конституция на Република България;
23. Закон за съдебната власт /последно изменение в ДВ бр.19 от 08.03.2014г./;
24. Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор /последно изменение в ДВ бр.15 от 15.02.2013 г./;
25. Правилник за администрацията в съдилищата - Издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 8 от 28.01.2014 г.;
26. Годишна програма за дейността на Висшия съдебен съвет за периода ноември 2012 – Декември 2013 г. /<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>/, /последен достъп 30.05.2014г./;
27. Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз, приета с решение 441 на МС от 28.06.2010г. /<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=615/>, /последен достъп 30.05.2014г./
28. Стратегически план за развитие на Административен съд – Русе за периода 2012 г. – 2016 г. /<http://www.admcourt-ruse.com/content/view/153/78/>, /последно влизане 31.05.2014г./;
29. Стратегически цели и приоритети за развитие на Административен съд – Видин /<http://www.acvidin.org/d/showDir/pk/Documents/>, /последно влизане 31.05.2014г./;
30. 9.Методика за атестиране на съдебните служители, актуализирана и приета с решение на Комисия „Съдебна администрация” на ВСС по протокол № 11/14.03.2012 г. /<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>/, /последно влизане 30.05.2014г./;
31. Етичен кодекс на съдебните служители /<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm>/, /последно влизане 29.05.2014 г./;
32. Концепция за електронно правосъдие /www.eufunds.bg/document/4916/.