

ДОКТОРАНТИ

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА РОЛЯТА НА СЪДЕБНИЯ АДМИНИСТРАТОР КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА ВЪВЕЖДАНЕТО НА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ

Венко Петков

Резюме

Статията представя ролята на съдебния администратор за ефективното прилагане на системи за управление на изпълнението в дейността на съдебната система. Изхождайки от съвременните концепции за управление на изпълнението, се очертават съществените различия в подходите и последиците от прилаганите инструменти за управление на изпълнението при магистратите и при съдебните административни звена и служители. Разгледани са конкретни насоки за усъвършенстване ролята и приноса на съдебните администратори за по-ефективно управление на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт в България.

Ключови думи: съдебния администратор, ефективно прилагане на системи за управление на изпълнението в съдебната система

IMPROVING THE ROLE OF THE COURT ADMINISTRATOR AS PREMIUM FOR PERFORMANCE MANAGEMENT IN THE ADMINISTRATION OF THE JUDICIARY IN BULGARIA

Venko Petkov

Abstract

The article presents the role of court managers for effective performance management in judiciary system administration. Adopting as a starting point modern ideas about administrative capabilities and performance management capacity, the analysis outlines some important distinctions in approaches and techniques, applied to magistrates and court administrators. Some specific steps are proposed to reach better performance management in Bulgarian court administrations.

Keywords: court managers, effective performance management in judiciary system administration

Идеята за управление на изпълнението в дейността на съдебната система е отдавна наложила се тенденция с оглед на очакванията на гражданите да бъдат осигурено качествено, ефективно и ефикасно правораздаване. В различни общества и правни традиции ръководителите на съдилищата и административните мениджъри се стремят да интегрират

системите за управление на изпълнението във всекидневната работа на своите организации. Преобладава мнението, че началото на управлението на изпълнението в най-масовите съдилищата – първоинстанционните, е положено преди около 30 години с въвеждането на т. нар. *Стандарти за изпълнението в първоинстанционните съдилища* в САЩ. В следващите години се наблюдават енергични усилия за разработване на измерители на изпълнението, подходящи за разнообразните специализирани съдилища, както и за отделенията в съдилищата. Този процес е довел до оформянето на редица направления и създаването на многобройни стандарти за изпълнение на съдилищата, измежду които е възможно да се избере най-подходящият във всеки конкретен случай.

Едно от важните методологически изисквания и същевременно ограничения при изследването на системите за управление на изпълнението в съдебната система е да се отчитат *границите и спецификата на изследователския интерес към управлението на изпълнението при органите на съдебната система (например, съдилищата) и отделните магистрати, от една страна, и административните звена и служители в тази система, от друга страна*. Прегледът на научната литература и чуждестранната управленска практика откроява съществени различия в подходите и последиците от прилаганите инструменти за управление на изпълнението при магистратите и при съдебните административни звена и служители.

От една страна, към въвеждането на системи за управление на изпълнението на отделните магистрати (най-вече съдии) се отправят редица резерви поради опасенията, че такива механизми могат да навредят на конституционно гарантираната им независимост при вземане на решение. От друга страна, установява се, че на управлението на изпълнението в администрацията на съдилищата е отделено доста по-слабо внимание, вероятно поради неявната предпоставка, че тук преносът на подходи и инструменти от опита на изпълнителната власт не създава подобни деликатни проблеми. При всяко положение, обаче, трябва да се отчита взаимната зависимост в дейността на магистратите и съдебните административни служители (както при всяка администрация вторите подпомагат първите), която трябва да бъде отразена както при планирането на целите (очакваните резултати), така и при измерването и оценката на изпълнението.

1. Специфичните проблеми на управлението на изпълнението в администрацията на съдебната власт в международен контекст

Според италианските автори Луиджи Лепоре, Роко Агрифолио и Кончета Метало управлението на изпълнението дава възможност на съдилищата да управляват по най-добрия начин ограничените ресурси, да определят приоритети и да фокусират вниманието си върху най-важните проблеми. „Добрият капацитет за управление на изпълнението е важен за защитата на интересите на различните заинтересувани страни от дейността на съдебната система. Липсата на система за адекватна оценка на резултатите, както и неефективността на инструментите за комуникиране на информацията за резултатите към потребителите на услуги силно затруднява действието на механизмите на отчетност на съдебната система пред обществото“ (Lepore, Metallo, and Agrifoglio, 2012, с. 22).

Цитираните автори предлагат модел на система за управление на изпълнението в съдилищата, която включва като съществен елемент измерване на резултатите от работата на съдебната администрация. Моделът се изгражда от пет измерения (перспективи): потребители, вътрешно-административно функциониране, финанси, иновации и учене, ефективна информационна система.

Първо. *Перспективата на потребителите* изхожда от гледната точка на индивидите или организациите, които получават услугите, продуцирани от съда. Индикаторите, включени в тази перспектива, измерват достъпността на услугата и

отношението към потребителите в светлината на понятията за справедливост, равнопоставеност и уважение. На потребителите се задават въпроси как се отнасят към тях в съда и дали вземаните от съда решения изглеждат справедливи.

Второ. *Перспективата на вътрешно-административното функциониране* включва индикатори, измерващи ефикасността на съда и качеството на управлението на вътрешно-организационните процеси. Индикаторите за ефикасност показват на председателя и на съдебния администратор доколко наличните ресурси се използват за постигане на очакваните резултати при разглеждането на делата. Типичен пример са индикаторите, предложени от Европейската комисия за ефикасност на правосъдието (*European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ*) за оценка на ефикасността на европейските съдилища:

- съотношение на решените дела спрямо всички заведени дела;
- съотношение на решените към нерешените дела;
- среден срок за приключване на едно дело.

Трето. *Финансовата перспектива* се изразява с индикатори, като „общ среден разход за едно дело“, „среден разход за единица от тип дела“ (граждански, наказателни) и др. подобни. Анализът на тези индикатори ориентира ръководствата на съдилищата за по-добро разпределение на ресурсите с оглед подобряване на съотношението „цена-полза“.

Четвърто. *Перспективата, отразяваща процесите на иновации и обучение*, включва индикатори, измерващи доколко човешките ресурси, информационният капитал и организационната култура в дадено съдилище подкрепят промените и усъвършенстването на знанията и уменията. Тук освен количеството и качеството на човешките ресурси (магистрати, съдебни служители и др.) се обхващат показатели, като: брой потребители на информационните системи, инвестиции в хардуер и софтуер и т.н. Вижда се, че това са индикатори, които не отразяват изпълнението, но представляват съществени елементи или характеристики на административния капацитет и в това си качество дават представа за иновационния и обучителния потенциал в даденото съдилище и системата като цяло.

Специален интерес в концепцията на посочените италиански автори е мястото, което отделят на организационната култура като фактор на изпълнението. Организационната култура в съда се оценява с помощта на специална скала - *Инструмент за оценка на културата в съда* (Court Culture Assessment Instrument - CCAI), изхождаща от предпоставката, че „организационната култура е важна характеристика, подпомагаща изпълнението на съда, тъй като обединява ценности, очаквания и условия за ефективното осъществяване на дейностите“ (Lepore, Metallo and Agrifoglio, 2012, p. 18). Скалата включва две основни измерения – *солидарност* и *социализираност*. Солидарността като измерение на организационната култура показва степента, в която съдиите и съдебните служители имат споделени цели, обвързани интереси и общи задачи, насочени към постигане на общи цели. Социализираността отразява обвързаността и координираността на екипните (кооперативните) действия.

Комбинирането на двете измерения дава четири обособени типа организационна култура, които авторите определят като „комунална“, „мрежова“, „автономна“ и „йерархична“, отличаващи се със специфични характеристики по отношение на начина на управление на делата, отношенията между съдии и съдебни служители, лидерството в съда, начина на управление на промяната и характера на вътрешната организация. Комуналната организационна култура (съчетаване на висока социализираност и ниска солидарност) акцентира на личната отговорност и инициатива в условия на добре координирани общи действия. Мрежовата организационна култура извежда на преден план формирането на

кооперативна среда и ефективни комуникации в цялата структура на съда. Автономната организационна култура е типична с високата дискреция на отделните съдии при управлението на делата. Йерархичната култура подчертава значението на правилата и строгите процедури за постигането на ясно формулирани общи цели на съда (Ibid., p. 19).

Пето. Перспективата на *ефективната информационна система* включва три области на анализ и оценка на функционирането на информационните процеси в съдилищата и тяхното отражение върху изпълнението: разработване, прилагане и последици от използването на информационните системи, като „всяка от тези области представлява необходимо, но не и достатъчно условие за високото ниво на изпълнението“ (Lepore, Agrifoglio and Metallo, 2010, p. 63). Специално внимание се отделя на прилагането на съвременни информационни и комуникационни технологии, като системи за проследяване на движението на делата, прилагани от съдебната администрация. Изучават се впечатленията и оценките на основните групи потребители на информационните системи, а изводите се прилагат за подобряване на стратегическите и оперативните решения от страна на ръководителите на съдилищата.

Американският автор Ричард Шауфлър подхожда към изследването на специфичните въпроси на администрирането на съдилищата чрез изясняване на една принципно важна – според него – предпоставка: *начинът на назначаване на магистратите (съдиите) и на съдебните администратори, който предопределя линията и механизмите на отчетност и отговорност* (Schauffler, 2007, p. 118). Шауфлър смята, че една от основните причини за трудностите при въвеждането на общонационална система за управление на изпълнение в американската съдебна система е голямото многообразие от политики, инструменти и практики на щатско равнище, което се проявява ясно и в разглеждания конкретен аспект.

Така например, в 27 от американските щати магистратите се избират, в 19 се назначават от губернатора, а в останалите се определят от щатското събрание или от друг орган. Губернаторът и щатското събрание съвместно решават създаването на нови щатни бройки за съдии, като в 35 от щатите това решение се взема на основата на проведен по строга методология анализ за натовареността на съдилищата и съдиите. Ръководителите на първоинстанционните съдилища (наричани още председателстващи съдии) се избират от магистратите в дадения съд или се назначават от председателя на Върховния съд на щата. Те се смятат за „първи между равни“ и са натоварени с управлението на правната дейност на съда, а съвместно със съдебния администратор управляват административната дейност.

Съдебните администратори се избират в 30 щата, а в останалите се назначават било от председателя на щатския Върховен съд, било от председателя на дадения първоинстанционен съд. Изборният съдебен администратор е стара традиция в много щати, но през последния половин век все по-разпространена е практиката на подбор чрез конкурс на професионален административен мениджър със съответна висока управленска експертиза.

Начинът на избор (назначаване) на магистратите и съдебните администратори е пряко свързан с въпроса пред кого се отчитат те: пред губернатора, щатското събрание, председателя на щатския Върховен съд, а също как се осъществява отчетността пред заинтересуваните страни в дейността на съдилищата, данькоплатците, гласоподавателите и общността като цяло. Има дискусии дали те представляват служители на щатски институции (съдебния клон на властта на щатско равнище) или местни служители. Според Шауфлър трудно може да се оспори, че техните интереси и действия, а оттук – прилагането на система за оценка на тяхното изпълнение се влияят от техните разбираня по посочените въпроси.

Тук е уместно да се отвори скоба и да се подчертае, че отговорът на тези въпроси в българския контекст е колкото необходим, толкова и неясен, което представлява една от причините за въвеждане на ефективни системи за управление на изпълнението в българската съдебна власт, в частност, в нейната администрация.

2. Опитът от въвеждането на Стандартите на изпълнението в първоинстанционните съдилища в САЩ (Trial Court Performance Standards, TCPS)

Редица проучвания показват, че бавното и противоречиво възприемане на посочените по-горе Стандарти на изпълнението в първоинстанционните съдилища (Trial Court Performance Standards, TCPS) се дължи на твърдата нагласа на председателите на съдилища и на съдебните администратори, че те са подходящи за използване единствено като инструменти за вътрешноорганизационно управление на съдилищата. Например, Съдебният съвет на Калифорния одобрява TCPS като един от своите Стандарти за администриране на съдилищата в щата, но с изричната уговорка, че тези стандарти са приложими „за целите на вътрешното оценяване, самооценяване и самоусъвършенстване на персонала, но не и с оглед сравнения между съдилищата“ (Ibid., p. 120).

Както посочва един съдебен администратор на щатско съдилище, „на интелектуално ниво TCPS промениха атмосферата и акцентите в дискусиите, като откритоизва значението на обективните данни и доказателства. Но, за съжаление, те не промениха начина на администриране на съдилищата, с няколко известни изключения“ (Ibid., p. 120).

Ричард Шауфлър очертава няколко *причини за трудностите при институционализирането на управлението на изпълнението*, които в значителна степен са валидни и за България. Преди всичко, предложената система е твърде сложна и обемиста (включва 68 индикатора, без да се откроява видима логика на приоритизиране). Информационните системи на съдилищата не са проектирани да произвеждат и обработват необходимите за управление на изпълнението данни, а ръчното набиране на данни е твърде трудоемко и скъпо. През втората половина на 90-те години възстановяването на американската икономика отслабва бюджетния натиск да се предприемат мерки за управление на изпълнението. Съдебната система е относително изолирана от останалите компоненти на публичното управление, поради което не е толкова засегната от политическата воля за въвеждане на стандарти за изпълнение, типична за структурите на изпълнителната власт. Накрая, сред лидерите на съдебната система в този период няма единодушие относно предприемането на тези стъпки.

В следващите години Националният център за щатските съдилища, където е концентрирана основната научно-приложна дейност по разработване на проблематиката на управлението на изпълнението, подготвя нова система, използваща ограничен брой (10) синтетични индикатори, предназначени за оценка на резултатите от ключовите функции на съдилищата. Системата, станала известна като *CourTools*, се определя като „лесен за приложение компактен инструмент“, чиито индикатори са подбрани на базата на три критерия: а) съответствие на базисните ценности на правораздаването; б) балансиран подход към основните насоки на дейността на съдилищата; в) приложимост и устойчивост (вж. Ostrom and Hanson, 2010, p. 22). Според концептуалната обосновка на системата, *най-важните желани резултати*, за чието постигане трябва да допринесе управлението на изпълнението в съдилищата, са: финансова отговорност, удовлетвореност и съпричастност на магистратите и съдебните служители, удовлетвореност на потребителите, ефективност и ефикасност на вътрешните процеси.

Десетте индикатора, включени в системата *CourTools*, са:

Индикатор 1. Достъп и справедливост (оценки на клиентите на съда относно достъпността и отношението към потребителите в светлината на изискванията за справедливост, равнопоставеност и уважение).

Индикатор 2. Дял на приключените дела (съотношение между броя на приключените и броя на заведените дела).

Индикатор 3. Приключени навреме дела (дял на делата, по които е произнесено окончателно решение в установения срок).

Индикатор 4. Средна продължителност на активните дела (среден брой дни от завеждането на делата до момента на измерването).

Индикатор 5. Сигурност на датата на слушането (дял на делата, гледани на планираната дата).

Индикатор 6. Надеждност и пълнота на досиетата на делата (дял на делата, чиято документация е достъпна в рамките на установените времеви рамки и отговаря на стандартите за пълнота и точност на съдържащите се документи).

Индикатор 7. Събираемост на паричните санкции (дял на събраните в установените срокове парични санкции спрямо всички парични санкции, наложени по гледани в съда дела).

Индикатор 8. Ефективност на организацията на дейността на съдебните журита (дял на лицата, явили се за участие в жури спрямо всички призовани).

Индикатор 9. Удовлетвореност на служителите (оценки на съдебните служители за качеството на работната среда и отношенията между служители и ръководители).

Индикатор 10. Разходи на единичен случай (средната стойност на разходите за разглеждане на едно дело, по основни категории дела).

През април 2005 г. Националната конференция на председателите на съдилища и Националната конференция на съдебните администратори оповестяват съвместна резолюция „В подкрепа на измерването на изпълнението на съдилищата“, в която се посочва, че предвид нарастващата обществена ангажираност по темата, въвеждането на оценка на изпълнението е важно средство за подкрепа на ефективното управление и отчетността на съдилищата, които на свой ред са най-важната гаранция за закрила на институционалната независимост. В резолюцията се изтъква, че стъпките в тази насока на базата на системата *CourTools* създават условия за по-добро обществено разбиране на ролята на съдебната власт и за по-адекватна публична оценка на постиганите от нея резултати.

През август същата година Националната конференция на съдебните администратори призовава щатските съдилища да прилагат *CourTools*, а Националният център за щатските съдилища – да започне изграждането на национална база данни за изпълнението в сферата на правораздаването. Сред основните посочени аргументи са: „а) необходимостта да се укрепва управлението на съдилищата и да се утвърждават отчитащи се щатски съдебни институции, способни да предоставят на обществото услуги от най-високо качество; б) необходимостта да се подобри общественото разбиране за ролята на съдебната система, за да не се поставя под съмнение способността ѝ да се самоуправлява; в) необходимостта да се формулират сравнителни стандарти за изпълнение в съдилищата, така че да се даде възможност на магистратите и служителите да оценяват напредъка си и да сравняват постиженията си с тези на колеги от съпоставими съдилища“ (цит. по Schauffler, 2007, p. 121).

В някои щати прилагането на системата за управление на изпълнението е допълнително подкрепено чрез специални законови мерки; например, в Калифорния щатското събрание приема закон, който въвежда изискването съдебната власт да се отчита относно „стандартите и измерителите, които допринасят за справедливото и ефикасно

администриране на правосъдието“ (Ostrom and Hanson, 2010, p. 29). Щатът неслучайно се приема за лидер във въвеждането на *CourTools*, за което допринася проведеният през 2007 г. мащабен изследователски проект „Как щатската съдебна власт използва човешките и финансовите си ресурси, за да предлага на гражданите качествено правосъдие?“ За разлика от предходни усилия в това направление, нов момент е разширилото се съгласие, че оценката на изпълнението трябва да се използва за сравнения между съдилищата, и устойчивата подкрепа както за политическите, така и за професионалните аргументи в полза на системата за управление на изпълнението в съдилищата.

Важна роля играя и положителната промяна в оценките за *приложимостта* на системата за управление на изпълнението в съдилищата. С оглед по-добрата приложимост във всекидневната практика на съдилищата, в *CourTools* целенасочено са вградени точни дефиниции на показателите и данните, както и подробна методология на анализа. Това е базирано на приетите през 2003 г. Насоки за статистическа отчетност на щатските съдилища, където са въведени общовалидни дефиниции на типовете дела и на правилата за отчитането им. Така е създадена основа за изграждане на национална база данни за нуждите на сравнителния анализ.

Въвеждането на стандартни определения и правила за регистриране и отчитане благоприятства формирането на нова, позитивна нагласа, че измерването на изпълнението може да бъде справедливо, точно и устойчиво както в отделните съдилища, така и между съдилищата в един щат и между щатите.

В същото време, Ричард Шауфлър отбелязва, че за САЩ продължава да стои сериозният проблем на недостатъчната професионална мениджърска подготовка и образование на съдебните администратори, особено с оглед съвременните изисквания към управлението на сложни публични институции като съдилищата (Schaufler, 2007, p. 124). От страната на магистратите също има дефицит, тъй като повечето съдии (по предразположеност и образование) не са добри мениджъри. Допълнителни трудности създава обичайната ротация на председателите на съдилищата. Следователно, според автора, създаването на образователна и професионална инфраструктура за формиране на качествен съдебен мениджмънт е стратегическа задача, чието значение все още се подценява. (Това също е постановка, кореспондираща с тезата на настоящия дисертационен труд.)

Аналитичните предизвикателства пред осмислянето на проблемите, свързани с въвеждането на системи за управление на изпълнението на съдилищата и на съдебната администрация също изглеждат сериозни, особено в сравнителен план. Това ясно личи както от по-ранните цитирани изследвания на Мария Даколиас и нейните колеги от Световната банка, така и от по-нови разработки, посветени на европейската интеграция и дискусиата дали „европейското правосъдие“ е нещо повече от съставните национални единици (вж. напр. работите на Марко Фабри, Жан-Пол Жан, Филип Лангброк и Елен Полиа - Fabri, Jean, Langbroek, Pauliat, 2003; 2005). Това са само част от работите, които се опитват да попълнят една съществена празнота в научното знание, свързана с неясния отговор на въпроса как и доколко усилията за реформи в публичния сектор и в частност, в сферата на управлението на изпълнението (вж. Маринов, 2016, Глава 4), са приложими към съдебните системи.

3. Необходимостта от стандарти за изпълнение за всяка длъжност в администрацията на органите на съдебна власт: ролята на съдебния администратор

Съставянето на стандарти за изпълнение, ориентирани към резултата за всяка длъжност в администрацията трябва да е основна цел на управлението в органите на съдебната власт. Изпълнението на тази цел ще стане възможно, след промяна в Методиката

за атестиране на съдебните служители, с която да се регламентира задължение *всяка една организационна единица да изработи индивидуални стандарти за изпълнение за всяка длъжност в администрацията.*

От една страна, индивидуалните стандарти за изпълнение трябва да са обвързани с очакваните резултати от дейността на цялата администрация, като същевременно са ориентирани към задълженията на конкретният служител. Индивидуалното очакване от изпълнението на всеки служител трябва да е съизмеримо с индивидуалните очаквания към изпълнението на другите служители, заемащи същата или съпоставима длъжност в администрацията, както и с индивидуалните очаквания към изпълнението на служителите, заемащи същите или подобни длъжности в администрациите на другите органи на съдебна власт.

От друга страна, очакванията към всеки служител трябва да са строго специфични, обвързани с отчетените резултати от изпълнението на служителя от предходните отчетни периоди и от нивото на неговата компетентност в момента. Индивидуалните очаквания трябва да предразполагат служителя към стремеж за повишаване на резултатите му (вж. Patton and McMahon, 2006, p.p. 33-39).

Индивидуалните стандарти за изпълнение трябва да намерят своето конкретно приложение в индивидуалните планове за изпълнение на всеки отделен съдебен служител, които планове да са елемент от процеса на оценка на изпълнението му. Те би трябвало да се утвърждават от прекия ръководител, който най-добре познава работата на служителя.

Конкретното разпределение на работата във всеки орган на съдебна власт трябва да се утвърждава от административния ръководител. Действащият Закон за съдебна власт определя като такъв председателя на съответния съд или ръководителя на съответната прокуратура и следствие.

В ролята си на административен ръководител, магистратът се явява експерт по управление, за това той трябва да притежава необходимите знания и умения в тази област. Тъй като той е експерт по правораздаване и познава в детайли процеса на съдопроизводство, но не е експерт по публично управление, за да извършва разпределението на работата по-професионално, той или трябва да има специални познания в областта на мениджмънта, или трябва да бъде подпомогнат от експерт в тази област. С разпоредбите на Закона за съдебната власт, законодателят определя за такъв експерт съдебният администратор.

Чрез създаването на длъжността и регламентирането на функциите на съдебният администратор, законодателят е имал за цел на първо място да облекчи управляващия съответния орган на съдебна власт в администрирането и да му даде възможност да се съсредоточи в по-важната дейност по правораздаване. Другата цел на създаването на тази длъжност е да се даде възможност на председателя на правораздавателния орган да се „дистанцира“ и абстрахира максимално от възможността да властва над останалите. Администрирането е властово въздействие, крепящо се на принципа на неравнопоставеност между ръководител и подчинен. В правораздаването страните се състезават помежду си на принципа на равнопоставеност. В този смисъл административното управление и правораздаването са две трудно съвместими функции и упражняването и на двете е предпоставка за злоупотреба с власт. За съжаление това не е добре разбрано в България и повечето ръководители на органи на съдебна власт изпълняват на предела властническите си функции по управление на администрацията, което е предпоставка за нарушение на интегритета.

Думата интегритет е от латински и буквалният му превод е „недокоснат“ (in tangere). Този термин се използва преди всичко в сферата на философията и социологията, със значението „недокоснат“, „чист“ в морален смисъл. Той придоби широка известност, в последно време, при анализите на риска от корупционни практики в администрациите и органите на изпълнителната и съдебната власти. В тези анализи придоби широка известност

и термина „организационен интегритет“, т.е. организационна система, която не позволява нарушаване на почтеността като цяло, като недопуска влияние, нито отвън, нито отвътре.

Ярък пример за нарушения на интегритета (както вече бе отбелязано в Глава втора) са практиките на провеждане на конкурсите за назначения в администрацията на съдебната власт в светлината на проявите на непотизъм (характерната българска дума е „шуробаджанащина“). Това неприятно за публичното управление на съдебната власт явление е силно изразено и в оценката на изпълнението на администрацията. Липсата на ясни и точни правила за провеждане на оценката на изпълнението в администрацията, прави оценяването манипулативно и формално, предразполага към нарушаване на организационния интегритет.

В тази връзка трябва да се отбележи, че промяната в Закона за съдебната власт в частта за провеждането на конкурси при назначаването на съдебни администратори е стъпка назад в демократичността и намалява прозрачността на този избор. Според стария законов текст, комисията за провеждане на конкурса по назначаването на най-висшата длъжност в администрацията на органите на съдебна власт се състоеше от петима членове, четирима от които са представители на ВСС, а петият бе съответния ръководител на органа на съдебна власт. Така уредена процедурата предполагаше по-голяма прозрачност, защото ангажираше няколко на брой представители на най-висшият орган за управление на съдебната власт. Възможността ръководителят на съответния орган на съдебна власт да назначи некомпетентен и неподходящ човек на тази длъжност бяха сведени до минимум. В сега действащият закон комисията по назначаване се определя от ръководителя на съответния орган, което е предпоставка за отклонение от меритократичния принцип и за нарушение на интегритета.

Съдебният администратор е този, който трябва да определи и утвърди индивидуалните стандарти за изпълнение на всяка длъжност в администрацията на съдебната власт, което е много важна и отговорна задача, предполагаща висок професионализъм, професионална етика и личен морал. За да определи какви ще са индивидуалните задачи и стандарти за изпълнение на всеки съдебен служител, съдебният администратор трябва да е запознат в детайли с работата на всяка длъжност в администрацията.

Изхождайки от задълженията, определени в Правилника за администрацията и индивидуалната длъжностна характеристика на всеки служител, съдебният администратор може да определи индивидуалните стандарти за изпълнение за количество, качество и навременност, като тези стандарти да са съпоставими с стандартите за количество, навременност и качество на целият орган.

Като се използват критериите от одобрената от ВСС процедура за оценка на изпълнението след направеното предложение за промяна, може да се конкретизира какво би трябвало да представляват например индивидуалните стандарти за изпълнение на длъжностите от специализираната администрация в един конкретен съд.

Първата и най-важна задача на съдебния администратор е да се създаде възможност за оценяване на *количеството* свършена работа от всеки един служител, обвързана с очаквания резултат от дейността на органа. Както вече бе посочено, в одобрената процедура за оценка на работата на служителите в администрацията на съдилищата няма заложен показател за количество, който би бил основа за оценка на качеството на работа.

Ето един пример. *Съдебният деловодител* има задълженията да подпомага работата на съдиите, като изпълнява всички разпореждания на съдията по делото във връзка със съдопроизводството. Той подрежда и докладва в нормативно определен срок всички документи, постъпващи от страните по делото и прави съответните вписвания в компютърната деловодна програма с цел отчетност и прегледност. Изготвя призовки и съобщения към останалите участници в процеса. Прави всякакви справки по делото, както

за вътрешна информация на съда, така и за страните по делото. Длъжността на съдебният деловодител в администрацията на съдилищата е съпоставима с длъжността на съдебния деловодител в прокуратурата и следствието.

Стандартите за количествено изпълнение за всеки отделен деловодител ще са:

- За количество – обработване на $M1$, $M2$ или Mn на брой дела, като M ще е броят на делата които се очаква да обработи съответния деловодител, а 1, 2 или n ще е броя на съдебните деловодители в този орган на съдебната власт. Броят Mn ще е съотносим с броя на делата или преписките постъпили в органа, който са X , като изчисляването на това съотношение Mn/X ще формира индивидуалния коефициент за принос към общата работа от всеки служител.

По подобен начин може да се изчислят и индивидуални коефициенти за принос на всяка една длъжност в специализираната администрация. За някой от длъжностите в специализирана администрация, където по длъжностно разписание е определен един човек да изпълнява съответните задължения, коефициентът на натовареност ще е равен на 1.

Други измерители на количество свършена работата биха могли да бъдат:

За длъжността „съдебен деловодител”

- брой обработени дела, тъй като този показател лесно може да бъде измерен чрез събирането на броя на делата на съдиите, за подпомагането на работата на които той отговаря;

- брой обработени призовки – този показател за количество свършена работа на служителя е по-детайлен в сравнение с предходния. В практиката той лесно може да бъде измерен, тъй като информационната система за обработка на делата позволява отчитането на количеството обработена и въведена информация в нея. Персонализацията е възможна, тъй като за достъпа си в нея всеки служител има възможност за регистрация с име и парола за достъп.

- по подобен начин могат да бъдат формулирани достатъчно на брой показатели за количество свършена работа, които позволяват сравнение на работата на всеки служител с останалите служители изпълняващи подобни задължения.

За длъжността „Съдебен секретар” –

- брой дела – по подобие на „съдебният деловодител” този показател е измерим и е обвързан конкретно с резултата на съда.

- брой протоколирани съдебни заседания – този показател е по-обективен по отношение на свършената работа, в сравнение с предходния.

- брой написани страници в протоколите за открити съдебни заседания – възможно най-обективният показател за количеството свършена работа от съдебният секретар.

Измерването на количеството извършена работа е задължително и за длъжностите от общата администрация, макар че техните служебни задължения не са свързани пряко с общият резултат от дейността, но измерването им ще е в основата на поставянето и съпоставянето на стандартите за качество и навременност.

Пример: За счетоводителя - брой на извършените счетоводни записвания; за системния администратор - брой на подържаните компютърни конфигурации, брой на обработените съдебни решения, публикувани в интернет страницата на органа и т.н..

Определените по този начин показатели за количество свършена работа позволяват обвързване на работата на всеки отделен служител с резултата от дейността на съдебния орган. Този показател е основен елемент на Годишните отчетни доклади на съда, прокуратурата и следствието.

Не е за подценяване и възможността за сравнението между отделните служители, извършващи една и съща работа, което позволява служителите да бъдат непрекъснато в съревнование помежду си.

Въвеждането на показатели, отчитащи количеството извършена работа, ще позволи измерването и отчитането на вложените средства. Това става възможно, като се съпостави разхода на обществени средства за издръжка на целият съд и количеството свършена работа от съда, както и количеството свършена работа от всеки служител с общото количество свършена работа и размера на вложените бюджетни средства в неговото възнаграждение.

По сега действащата методика такава съпоставка не може да бъде направена. Тя позволява да се измерят бюджетните средства, похарчени за възнаграждение на отделният служител. Позволява също така да се направи съпоставка на разхода за възнаграждение на съответния служител с общият разход на съда, но не позволява съпоставката на разходите с количеството на извършената работа, както и определянето на дял спрямо общото количество свършена работа.

Втората цел на съдебния администратор ще е въвеждането и регламентирането на *станданти за качество и навременност.*

Не е необходимо тези стандарти да са еднакви за всички служители. Възможно е да бъде създаден групов стандарт за качество и навременност за определена длъжност в определен по вид орган на съдебна власт, но този стандарт трябва да е препоръчителен, а не задължителен.

Зад всяка длъжност в администрацията стои личност със нейните качества. Всеки служител има свой собствен капацитет. За да бъде предизвикано в него желание за работа и движение напред към общата цел, трябва да се подходи към него индивидуално.

Чрез разработването на индивидуалния си работен план той сам описва към какво ще се стреми в следващата година. Намесата на административния ръководител в индивидуалния план на служителя трябва да е одобрението и напътствието в разработването на индивидуални стандарти за изпълнение, припознати като цел от служителя и обвързани с общия резултат.

Качеството в работата на администрацията в съдилищата е непосредствено свързана с навременността. Ако даден служител не си свърши навреме работата е възможно нарушаване на процесуалните срокове и забавяне на съдебният процес, което води до намаляване качеството в правораздаването. Ето защо, преценката за това дали по-голямо влияние има качеството в работата или навременността трябва да е за конкретната длъжност в администрацията.

За онагледяване на горепосоченото е подходящо да се сравни работата на съдебния деловодител със съдебния архивар.

При съдебния деловодител изискването за спазване на определени срокове е ежедневие. Например, постановяването на съдебните актове се извършва веднага след тяхното предаване в деловодството, за което деловодителят извършва вписвания в деловодните книги и в деловодната програма. Ако деловодителят се забави макар и един ден е възможно нарушение на нормативното изискване за бързина в постановяването на съдебните актове, което от своя страна ще влоши качеството на работа на съдията и на целият съд. По подобен начин стои и изискването за своевременно изпращане на призовки, съобщения на страните по делата и др.

При съдебния архивар изискването за качество на работа е по-скоро свързано с преглеждането на всеки един документ и правилната преценка на архивната му стойност, подреждането на архивираните документи така, че да могат да бъде намерени във всеки един желан момент. Съдебният архивар преглежда всяко дело преди неговото архивиране и извършва качествен контрол на работата на съдебните деловодители и съдебните секретари.

Разбира се, че и неговата работа е обвързана със спазването на срокове, но сроковете и тяхното съблюдаване са по-маловажният елемент от неговата работа.

С създаването на индивидуалните стандарти за качество и навременност трябва да се определи, каква част от общото количество свършена работа от съответния служител, ще се очаква да се извърши качествено.

Третата цел е на съдебният администратор е да създаде възможност за *обективна оценка* на качеството на работата на всеки отделен служител, за което е необходимо предварително да обяви, още с написването на работният план какви ще са количествените измерители на качеството, а също по какъв начин ще се извършва наблюдението и регистрацията на изпълнението.

По досега действащата методика преценката за това до колко качествено си е свършил работата отделният служител е поверена на субективното мнение на комисията по атестация, която му поставя оценка. Въпреки, че комисията е група от най-малко трима членове, те все пак преценяват субективно работата на служителя на базата на общ поглед върху нея, а не чрез конкретни процедури за преглед на работата му. В повечето случаи се стига до оценка, която е обвързана със симпатия или антипатия към служителя, а това не е обективно и справедливо.

За да се постигне обективност в преценката, е правилно да се даде ясно определение за качествено свършена работа. Много важно е освен обявяването на критерия за качество, да се уточни и начина, по който ще се извърши проверката и оценката за качество. Това трябва да се случи в етапа, предхождащ изработването на индивидуалните работни планове.

Такъв стандарт би могъл да се създаде, например с въвеждането на въпросник (стандартен за всички еднакви длъжности), чрез който ще се проверява работата на всеки служител по конкретно задължение. Предварително трябва да бъде обявено от кого и как ще се осъществи тази проверка по обявения въпросник.

Например, за длъжността „съдебен деловодител“, за да се прецени качеството на свършената работа, би могло да се извърши проверка на делата, които той е обработил за да подпомогне работата на съдията в решаването им. Проверката би трябвало да включва съпоставка между процесуалните изисквания и вътрешните правила за работа по отношение на действията му по подреждане, вписвания в деловодните книги, изпращане на призовки, изпращане на съобщения и т.н..

Предварителното обявяване на въпросника ще постави стандарта за качество на работата, към който ще се стреми отделният съдебен служител в случая „съдебният деловодител“. Той предварително ще знае какви са изискванията към него и по-какъв начин ще бъде проверена работата му.

Очертаните насоки още веднъж аргументират необходимостта от комплексни мерки за усъвършенстване ролята на съдебния администратор в процеса на управление на изпълнението в администрацията на съдилищата, които включват целия арсенал от съвременни техники, прилагани при управлението на човешките ресурси в публичния сектор.

БИБЛИОГРАФИЯ

Маринов, Ал. (2016) Между еволюцията и политическото инженерство: теория и практика на административните реформи. С., Изд. Иврай

Fabri, M., J.-P. Jean, P. Langbroek, H. Pauliat (2003). The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards.

Lepore L., Agrifoglio R., Metallo C. (2010), "Measuring the Performance of Italian Courts: the Role of IS Success", in A. D'Atri, M. De Marco, A.M. Braccini and F. Cabiddu, *Management of the Interconnected World*, Springer, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Lepore, L., C. Metallo, and R. Agrifoglio (2012). Evaluating Court Performance: Findings From Two Italian Courts. *International Journal For Court Administration*, December 2012.

Ostrom, B. and R. Hanson (2010). *Achieving High Performance: A Framework for Courts*. National Center for State Courts, Williamsburg, Virginia.

Schauffler, R. (2007) Judicial accountability in the US state courts: Measuring court performance, *Utrecht Law Review*, Volume 3, Issue 1 (June) 2007.