

# ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Оценка и анализ на настоящата рамка и практика за определяне на основното и допълнителното възнаграждение на магистратите в България



# ВЪЗНАГРАЖДЕНИЯТА В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Оценка и анализ на настоящата рамка и  
практика за определяне на основното и  
допълнителното възнаграждение на  
магистратите в България

Автори:

Биляна Гяурова-Вегертседер  
Павлина Петрова

Български институт за правни инициативи  
София, ул. „Г.С.Раковски“ № 132  
[www.bili-bg.org](http://www.bili-bg.org)

София, 2020 г.

ISBN 978-619-91738-1-7

Настоящият документ е резултат от изпълнението на дейности по **проект „Ефективна борба с корупцията“** (Effective Combat Against Corruption. Supporting Stakeholders in Implementing Anti-Corruption Standards). Проектът се осъществява от Международна фондация за електорални системи (International Foundation for Electoral Systems/ IFES) и Правна инициатива за Централна и Източна Европа (Central and Eastern Europe Law Initiative/ CEELI Institute) с партньори от България, Румъния и Черна гора, с финансиране от Държавния департамент на САЩ (DoS/INL). Български институт за правни инициативи е партньор за България по проекта.

Автори на анализа са: Биляна Гяурова-Вегертседер, Павлина Петрова.

Редактор: д-р Теодор Славев. По материала работи и Нели Млъчкова, стажант.

Изразените мнения, оценки, констатации и предложения в анализа представляват само и единствено гледната точка на авторите и по никакъв начин не може да се приема, че те съставляват мнение на партньорите по проекта или финансиращата организация.

# СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	4
Правна рамка	5
Икономически аспекти	11
Възнагражденията в съдебната власт през погледа на магистратите	24
Изводи	39
Препоръки	41

## Увод

Темата за магистратските възнаграждения присъства постоянно в разговорите за безкрайно продължаващата съдебна реформа. През годините тя беше силно политизирана и противоречива. Причините за това се дължат не само на композицията на Висшия съдебен съвет, но и на факта, че и до момента не е дадено публично обяснение за това как се формират възнагражденията на магистратите; как се постига баланса между конституционни, процесуални, финансови и политически съображения; как се остойностява един труд, който е изначално много ценностно натоварен. Самите процедури за определяне на възнагражденията са изначално също противоречиви, защото са натоварени с напрежение породено от горните съображения.

Настоящият анализ има за цел да прегледа публично достъпната и налична информация за нормативната регулация, статистически данни, стратегическите и други документи, тяхното изпълнение, мотивите или липсата на такива за определянето на конкретни нива на възнаграждение, за поддържането на една или друга численост, както и поддържането на определена натовареност по групи магистрати и видове съдилища. Целта на анализа не е да доказва или решава необходимостта от определен брой магистрати в българската съдебна система, както и трябва ли да бъдат увеличавани или намалявани възнагражденията им, а да оцени настоящата рамка за определяне на възнагражденията на магистратите в България, да направи изводи и отправи препоръки в тази насока.

Използваните методи за анализ са кабинетно проучване, икономически анализ, анализ на данни, сравнителен анализ, социологически и статистически анализ.

## Правна рамка

Висшият съдебен съвет (ВСС) е най-висшият административен орган на съдебната власт в България, който оперира като постоянно действащ и като такъв отговаря както за управлението на съдебната система, така и за гарантиране нейната независимост. След промените в Конституцията на Република България от декември 2015 г., ВСС беше разделен на Съдийска и Прокурорска колегии, които се занимават с кадровите, атестационни, дисциплинарни и конкурсни въпроси включително и с правила за определяне на допълнителни възнаграждения за съдиите, съответно прокурорите и следователите. Промените в Конституцията запазиха Пленума на ВСС, който взема решенията, свързани с изготвянето на бюджета на съдебната власт и определяне на възнагражденията на магистрати и съдебни служители. Съдебната власт в България обхваща съдилища и прокуратура. В съответствие с Конституцията и Закона за съдебната власт, съдиите и прокурорите<sup>1</sup> се назначават, повишават, преместват и освобождават от съответната съдийска или прокурорска колегия на Висшия съдебен съвет. ВСС определя възнагражденията на магистратите в рамките на съдебната система съгласно Закона за съдебната власт. Чл. 30, ал. 2, т. 10 от закона определя, че пленумът на Висшият съдебен съвет определя възнагражденията на съдиите, прокурорите и следователите.

В чл. 218 и следващите на ЗСВ са разписани правилата, по които се формира основното месечно възнаграждение на различните нива магистрати като председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главният прокурор и директорът на Националната следствена служба получават основно месечно възнаграждение, равно на 90 на сто от възнаграждението на председателя на Конституционния съд. Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния статистически институт. Възнагражденията за останалите длъжности в

---

<sup>1</sup> Както и следователите - по-голямата част от следователите са полицейски служители, които са под организационното и административно ръководство на прокурорите; по-малък брой от следователите имат статут на магистрати и работят в Националната следствена служба или в следствените отдели, които са част от окръжните прокуратури. От процесуална гледна точка всички те са под надзора на прокурорите. Процесуалният надзор означава, че всяко решение на следовател може да бъде отменено от наблюдаващ прокурор. Наблюдаващият прокурор на свой ред подлежи на надзор от по-висшестоящ прокурор в йерархията и така до нивото на главния прокурор. (Становище на Венецианската комисия (CDL-AD(2019)031), т. 13—14)

органите на съдебната власт се определят от пленума на Висшия съдебен съвет съгласно ал. 3 на същия член. На заседание на Пленума на ВСС проведено на 30.01.2020 г. той утвърждава Таблица № 1 на ВСС за определяне на максималните основни месечни работни заплати на съдии, прокурори и следователи, като самата таблица не е публично достъпна.

По отношение на допълнителните възнаграждения, дефинирането на параметрите и условията за изплащането им са уредени в чл. 219 от ЗСВ, а те са - за продължителна работа върху основното месечно възнаграждение на съдии, прокурори и следователи (2% за всяка година трудов стаж, но не повече от 40%). Отделно в чл. 233 са определени условията за допълнително възнаграждение въз основа на степен на натовареност на съответния орган на съдебната власт. С промените в ЗСВ от 2017 г., които влязоха в сила на 1.01.2018 г. се даде възможност на ВСС, въз основа степента на натовареност на съответния орган в съдебната система, да определя допълнително възнаграждение на магистратите. Същевременно обаче, съдиите в Апелативния специализиран наказателен съд, в Специализирания наказателен съд, прокурорите в Апелативна специализирана прокуратура, в Специализирана прокуратура и следователите в Следствения отдел на Специализираната прокуратура получиха възможност за допълнително възнаграждение в размер, определен по утвърдени от съответната колегия на Висшия съдебен съвет правила за индивидуална оценка на резултатите от дейността, но не повече от шест основни месечни възнаграждения годишно /чл. 233, ал. 6, изр. 2-ро/.<sup>2</sup>

Наред с тези разпоредби и подзаконови нормативни актове, Пленумът на ВСС е приел и Правила за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения (Правила) на основание чл. 13 от Наредбата за структурата и организацията на работната заплата.<sup>3</sup> За първи път такива Правила са приети през 2011 г. /Протокол № 34 от 27.10.2011 г./.<sup>4</sup>

Макар и да не се определят като класическо допълнително възнаграждение, поощренията трябва също да бъдат споменати. Съгласно чл. 303 ЗСВ съответната колегия при ВСС може да вземе решение да поощри даден съдия, прокурор или следовател за „... проявени висок професионализъм, образцово изпълнение на служебните задължения и високи нравствени качества“. Наградата може да бъде и парична. Чл. 304 ЗСВ определя кръга на лицата, които могат да правят предложения за поощрения като освен председателите на ВКС и ВАС, главният прокурор и директорът на НСлС, такива могат да правят и министъра на

---

<sup>2</sup> Правилата могат да бъдат видяни тук <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/25/Pravila-DTV-specializirani-sydilishta-utvyrdeni-ot-SK-na-VSS-26.11.2019.pdf> и тук <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/29/pravila-pk-09122020.pdf> [05.02.21]

<sup>3</sup> <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/25/Pravila-DTV-2018izm2019.pdf> [08.02.2021]

<sup>4</sup> [http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/1/PRAVILA\\_DopolnitelniVasnagrajdeniya.pdf](http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/1/PRAVILA_DopolnitelniVasnagrajdeniya.pdf) [08.02.2021 г.]

правосъдието, трима членове от съответната колегия във ВСС, представители на съсловните организации и Инспектората към ВСС до съответния административен ръководител. Пленумът на ВСС е приел Правила за определяне на условията, реда и критериите за поощряване на съдии, прокурори и следователи.<sup>5</sup> Това, което прави впечатление е, че в **тези правила е изрично записано, че предложението за награда „... следва да е мотивирано и придружено със становище от съответната Етична комисия при органа на съдебната власт относно нравствените качествена предложения за поощрение магистрат“** (т. 9 от правилата). Такъв текст отсъства в Правилата за допълнителните възнаграждения.

Всички описани законови и подзаконови нормативни разпоредби, макар и с противоречив характер, сами по себе си, са достатъчно ясни като законодателен акт, който трябва да бъде конкретизиран, но те не дефинират критериите и условията, по които ще се определят възнагражденията в съдебната система. Това трябва да бъде разработено от ВСС още повече, че Пленумът на ВСС определя трудовите възнаграждения на магистратите. Тъй като това не е направено до момента, се създават условия за прекалено широки правомощия на административните ръководители на съдилищата при определяне на допълнителни възнаграждения, респективно се създават потенциални условия за оказване на натиск върху магистратите.

## Други документи и международни препоръки

Докато в началото на демократичните промени в България, възнагражденията в съдебната система са относително ниски, то към датата на присъединяване на страната ни към ЕС (01.01.2007г.) и след това те се подобряват значително и достигат нива около средните за ЕС.<sup>6</sup> Независимо от това, в съдебната власт не са правени системни реформи по отношение оптимизиране на работата и структурата на отделните групи магистрати, видовете съдилища и възнагражденията на магистратите. Връзката между натовареността и заплащането на магистратите, работещи в някои от съдилищата, е обратно пропорционална. Налице е ясно заявена потребност за реформа в тази област, която вече неколккратно се повтаря в препоръки на ЕК и на ГРЕКО.<sup>7</sup> Мотивите към предложенията за едно или друго увеличение на

<sup>5</sup> [http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/18/pravila\\_pooshtriavane.pdf](http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/18/pravila_pooshtriavane.pdf) [08.02.2021 г.]

<sup>6</sup> Вж. [http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/JRI\\_2006\\_BG.pdf](http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/JRI_2006_BG.pdf) и [https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/OSI\\_Publication\\_Law\\_14.pdf](https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/OSI_Publication_Law_14.pdf) [06.01.2021]

<sup>7</sup> През 2015 г. в рамките на Четвъртия кръг на оценяване, „Превенция на корупцията по отношение на народните представители, съдии и прокурори“ от ГРЕКО отправят следните препоръки, които са общи за



заплащането в съдебната система (залагани в държавния бюджет за всяка година) са лишени от конкретика, без детайли и адекватна обосновка.<sup>8</sup>

Не могат да бъдат открити аргументи зад водените политики и по отношение на възнагражденията и разпределението на работата в съдебната система. В модела на Пилотен доклад по чл. 30, ал. 2, т. 12 от ЗСВ – Годишен доклад за независимостта и прозрачността на дейността на органите на съдебната власт и на дейността на ВСС, ВСС за пореден път отчита необходимостта от *„Изработване на обективни критерии за определяне на заплатите в съдебната система от ВСС, като се гарантира, че определянето и промяната на възнагражденията се основават на общ стандарт, който не включва оценка на индивидуалната работа на магистратите и който съответства на ролята им в обществото.“*<sup>9</sup>

В първия си доклад по хоризонталния механизъм за върховенство на правото в страните от Европейския съюз и частта за България<sup>10</sup>, Европейската комисия отправя серия от препоръки, сред които е и свързаната с допълнителното заплащане на съдиите и прокурорите. Според ЕК, моделът за определяне на допълнителното възнаграждение на магистратите създава риск от нежелано влияние върху тях. Отправена е и **препоръката за създаване на по-детайлни, ясни и обективни критерии за определяне на тези възнаграждения, като и да се ограничи ролята на административните ръководители в този процес.**<sup>11</sup>

Извън конкретните за страната ни препоръки, Комисията за демокрация чрез право (позната в публичното пространство като Венецианската комисия), Комитета на министрите на Съвета на Европа, СЕРЕJ, Европейската мрежа на съдебните съвети и др. също са давали препоръки и предложения за залагане на ясни и обективни стандарти при определяне на

---

съдии и прокурори: 1. уеднаквяване на базата за определяне на заплатите на всички категории съдии чрез обвързване със **средната работна заплата** на наетите лица и държавните служители в публичния сектор и 2. **ясни, обективни и прозрачни критерии** за определянето на **допълнителните възнаграждения** (разпределянето на ДВ е напълно дискреционно) - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c983f> [08.02.2021 г.]. Препоръките по отношение на възнагражденията се запазват и в последния доклад от края на 2019 г. - <https://rm.coe.int/-greco-84-/16809981f1> [05.02.21]

<sup>8</sup> <https://parliament.bg/bills/44/902-01-57.pdf> [последно видяна на 05.02.21]

<sup>9</sup> Вж. <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/26/r-17-2.pdf> [06.02.2021]

<sup>10</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0301&from=EN>

<sup>11</sup> В този контекст, на заседание на Пленума на ВСС от 22.10.2020 г. Комисията „Бюджет и финанси“ предлага сформирание на **работна група** за изготвяне на **предложение за изменение и допълнение** на Правилата за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения на магистратите, с което да се предвидят ясни и обективни критерии при определянето на допълнителните възнаграждения. Работната група осъществява срещи, но все още не е излязла с конкретни предложения.

магистратските възнаграждения като гаранция за независимост на съдиите, ефективно осъществяване на дейността и съобразени с отговорността, която те носят.<sup>12</sup>

В същото време, нивото на усещане за независимост на съдебната власт в България продължава да е ниско. Едва 37 % от гражданите считат, че независимостта на съдебната власт е в „*относително добро или много добро*“ състояние. Сред бизнеса резултатите също са под средното ниво — 45 % считат, че независимостта на съдебната власт е в „*относително добро или много добро*“ състояние<sup>13</sup>.

Към тези данни могат да бъдат добавени други подобни резултати от проведени проучвания<sup>14</sup> през 2019 г. по състоянието на показателите за възприятие на независимостта на съдебната власт. Около 80% от гражданите считат, че няма официални гаранции за независимостта на съдебната власт в България. Почти същия е делът и на гражданите, според които организацията на съдебната система не осигурява ефективен достъп до правосъдие. В същото изследване широко застъпено е мнението, че високите възнаграждения не са условие, което гарантира почтено и безпристрастно изпълнение на служебните задължения - над 40% от респондентите смятат, че възнагражденията в съдебната власт не създават такива условия, а други близо 30% са отговорили, че почтеността и безпристрастността при изпълнение на служебните задължения не зависят от размера на възнагражденията.

Това категорично изразено обществено мнение със сигурност е повлияно от потребността на обществото от повече трайни резултати както по отношение независимостта на съдебната власт, така и за ограничаване на корупцията - особено по високите етажи. В тази област, възнаграждението, колкото и голямо да е то, не може да бъде единственият фактор,

---

<sup>12</sup> Такива препоръки могат да бъдат видяни на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)004-e), <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>, [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj\\_2015\\_2016\\_report\\_funding\\_judiciary\\_adopted\\_ga.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_2015_2016_report_funding_judiciary_adopted_ga.pdf)

<sup>13</sup> Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2020 г., графики 44 и 46. Нивото на усещане за независимост на съдебната власт се категоризира по следния начин: много ниско (под 30 % от анкетираните възприемат независимостта на съдебната власт като относително добра и много добра); ниско (между 30 % и 39 %), средно (между 40 % и 59 %), високо (между 60 % и 75 %), много високо (над 75 %). Вж. също проучване, проведено сред съдии през 2019 г., което установи, че 50 % от тях са се сблъскали с незачитане на независимостта им от страна на правителството и медиите. Европейска мрежа на съдебните съвети (EMCC) (2019 г.), Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges, графики 43 и 45. Проучването обхваща 21 държави — членки на ЕС.

<sup>14</sup> Модел на пилотен доклад по чл. 30, ал. 2, т.12 от Закона за съдебната власт - Годишен доклад за независимостта и прозрачността на дейността на органите на съдебната власт и на дейността на ВСС 2019

който да повлияе независимостта или ефективността в работата на даден магистрат. Също толкова вероятно е това мнение да се дължи и на прекалено проточилата се и все още незавършена съдебна реформа, на липсата на програмно бюджетиране, което неминуемо рефлектира в липса на мотиви и аргументи за едно или друго действие, както и невъзможност за анализ на отчетите, и не на последно място, в затормозения модел на работа на съдебната система, който има нужда от сериозна оптимизация.

През 2001 година Министерският съвет (МС) приема *Националната стратегия за реформа на българската съдебна система* и съответния план за действие към нея. До голяма степен заявените по онова време промени остават през следващите години пожелателни в частта, която се отнася към публичните средства за правосъдие, оптимизирането на работата на съдилищата, както и изготвяне на ясни критерии и условия за формиране на възнагражденията на магистратите и системата.

Приемането на Стратегията за продължаване на съдебната реформа в условията на членство в Европейския съюз - девет години по-късно през 2010 г. - става причина за редица нормативни промени, които трябва да създадат условия за *„Подобряване работата на съдебната система, повишаване на доверието в нея и гарантиране на правовия ред в страната“*, които са *„конкретните стъпки по пътя за постигането на най-важната цел на всяко правораздаване - утвърждаване на върховенството на закона.“* Стратегията за продължаване на реформата на съдебната власт трябва *„да консолидира съществуващите различни концепции, като обхване всички основни елементи на този процес – ефективност, прозрачност, бързина, качество, отчетност и борба с корупцията.“*<sup>15</sup> През 2015 г. Народното събрание приема Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, която надгражда предишната и в която има включена Специфична цел 6 – Предвидими правила за определяне на възнаграждението. Следва приемане на Пътната карта за изпълнение на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и последвалите ѝ актуализации.<sup>16</sup>

И в двете стратегии се говори за програмно бюджетиране като инструмент за дългосрочно планиране и показател за добро управление на съдебната власт. Независимо от това обаче, въвеждането на програмно и ориентирано към резултати бюджетиране си остава добро пожелание на хартия, а формирането и отчитането на изпълнението на бюджета на съдебната власт и до днес демонстрира използването и прилагането на остарели практики.

15 <https://www.eufunds.bg/sites/default/files/2018-11/1362749913.pdf>

16 <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=957>

## Икономически аспекти

Съгласно Закона за публичните финанси първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции прилагат и програмен формат на бюджет, което означава, че техните бюджетни разходи се класифицират също така и по области на политики/функционални области и бюджетни програми, които попадат в компетентността и отговорността на съответния разпоредител с бюджет.<sup>17</sup>

*Законът за публичните финанси* е обнародван през 2013 г. и е в сила от 01.01.2014 г. Оттогава разходите по бюджетите на всички първостепенни разпоредители, какъвто е и ВСС, трябва официално да отчитат разпределения по области на политики и/или бюджетни програми<sup>18</sup> в обнародвания за всяка календарна година в „Държавен вестник“ *Закон за държавния бюджет на Република България*.

Бюджетите на бюджетните организации в програмен формат се структурират в няколко основни раздела, сред които са разделите, касаещи областите на политики с акцент върху основните ползи/ефекти за обществото от постигането на стратегическите цели на политиките на бюджетната организация; основните бюджетни параметри с обобщени приходни и разходни показатели; бюджетните програми, включително целите на програмата, организационните структури, участващи в нея, съответните предоставяни по програмата продукти/услуги, както и показатели за изпълнение по програмата.

Програмното бюджетиране подпомага първостепенните разпоредители в проследяването на резултатите от дейността на бюджетните организации и съответстващите на това разходи, като за целта са предвидени и законови норми за възможностите за извършването при необходимост през годината на промени на утвърдените разходи по области на политики и бюджетни програми. Наличието на програмен бюджет позволява и адекватното планиране и управление на човешките ресурси и необходимите за това средства.

През 2012 г. Оперативна програма „Административен капацитет“ финансира проект с бенефициент Висшия съдебен съвет, чрез който съдебната власт трябва да бъде подпомогната,

---

17 – „Чл. 18. ... (2) Първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции прилагат и програмен формат на бюджет. (3) Разходите по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, които прилагат програмен формат на бюджет, се класифицират и по области на политики/функционални области и бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет.”

18 Разходите на Народното събрание се разпределят по функционални области

за да премине към програмно бюджетирание. Проектът „Въвеждане на модерни, надеждни и ефикасни процедури за планиране и изпълнение на бюджета на съдебната власт“ на обща стойност 597 886 лева, от които 392 700 лева са БФП приключва през 2014 г. и по него е отчетена Методология за програмно бюджетирание в съдебната власт.<sup>19</sup> В публично достъпните източници такава не беше намерена. Дейностите по този проект са почти идентични /вж. таблица 1/ с нов проект на ВСС „Въвеждане на програмно бюджетирание в органите на съдебната власт“, финансиран по ОПДУ на стойност 700 000 лева. Срокът за изпълнение на този проект е удължен до 2022 г.

Таблица 1

Дейности по проекта по ОПАК <sup>20</sup>	Дейности по проекта по ОПДУ <sup>21</sup>
<p><b>Дейност 1:</b> Организация и управление на проекта.</p> <p><b>Дейност 2:</b> Анализ на съществуващата бюджетна практика в органите на съдебната власт.</p> <p><b>Дейност 3:</b> Въвеждане на подхода за изготвянето на програмен и ориентиран към резултатите бюджет на ВСС и пилотно тестване в три органа на съдебната власт.</p> <p><b>Дейност 4:</b> Провеждане на съпътстващо обучение на представители от оперативните звена по планиране, разработка и управление на бюджета в</p>	<p><b>Дейност 1:</b> Установяване политиката за бюджетно планиране в съдебната система съгласно принципите на програмното бюджетирание.</p> <p><b>Дейност 2:</b> Диагностичен преглед на съществуващата бюджетна практика в съдебната система.</p> <p><b>Дейност 3:</b> Разработка на единен модел за програмно-ориентирано планиране и бюджетирание приложим за съдебната система.</p> <p><b>Дейност 4:</b> Методологично описание на избрания модел за програмно-ориентирано бюджетирание, респективно калкулационен образец.</p> <p><b>Дейност 5:</b> Разработване на единни процеси по</p>

<sup>19</sup> <http://umispublic.government.bg/srchProjectInfo.aspx?id=69277> [05.02.2021]

<sup>20</sup> <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1347870240.pdf>

<sup>21</sup> <http://www.vss.justice.bg/page/view/2304?print=1>

<p>съдебната власт.</p> <p><b>Дейност 5:</b> Дейности за информация и публичност.</p> <p><b>Дейност 6:</b> Одит</p>	<p>прилагането на програмно-ориентирания модел за бюджетирание, в това число съпътстващите го процедурите.</p> <p><b>Дейност 6:</b> Провеждането на пилотно тестване на програмно-ориентирания модел за бюджетирание в трите типологични съдебни органи.</p> <p><b>Дейност 7:</b> Провеждане на въвеждащо обучение на представители от оперативните звена по планиране, разработка и управление на бюджета в съдебната система.</p> <p><b>Дейност 8:</b> Разработка на сценарии за поетапното внедряване на програмно-ориентираното бюджетирание.</p> <p><b>Дейност 9:</b> Дейности за информация и публичност.</p> <p><b>Дейност 10:</b> Одит на проекта</p>
---	---

Тепърва предстои да се видят резултатите от този последен проект, но факт е, че седем години след приключване на проекта по ОПАК, ВСС продължава да планира разходите си, да ги управлява и отчита без програмен бюджет – т.е. без предварително дефинирани цели, яснота в постигнатите резултати, без обвързване на финансирането със заложените цели и дейности, натовареност и обективна оценка на разходите по видове преписки и дела, така че да се постига адекватно финансиране на правораздаването.

До голяма степен и заради това бюджетът на съдебната власт се променя неравномерно през годините спрямо размера на приетите с отчета разходи за предишните, което в условията на липсващ програмен бюджет няма как да бъде логично обосновано. Изводът, който се налага не е, че измененията са необосновани, а че липсват данни, които да покажат какво налага тези промени и каква изобщо е логиката в процеса на съставяне на бюджета на съдебната власт.

Подобна е ситуацията и в областта на възнагражденията на магистратите. Възможен критерий за промяна в разходите в държавния бюджет, на който и да било разпоредител с бюджетни средства, при положение, че той няма ясно разписана програма, политики и цели, е

инфлацията. Но дори на основа на темпа на инфлацията, не може да се разбере логиката зад увеличението на разходите за заплати в съдебната власт в България. Възнагражденията на магистратите се определят съгласно Закона за съдебната власт. ЗСВ определя възнаграждението за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния статистически институт, но възнагражденията за останалите длъжности в органите на съдебната власт се определят от Висшия съдебен съвет, а както икономическа и финансова обосновка, така и мотиви липсват.

Графика 1<sup>22</sup>



Източник: Страница на ВСС и Евростат<sup>23</sup>

Съвсем разбираемо е, че за да се гарантира независимостта и да се ползва с обществено доверие работата на магистратите, те трябва да бъдат добре платени. Никой не оспорва парите, които са усвоени за възнаграждения, но каква е логиката, какви са мотивите

<sup>22</sup> Използван е хармонизиран индекс на потребителските цени, средногодишен процент на промяна  
<sup>23</sup><https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00118&plugin=1>

зад това увеличение и достатъчно ли е то, не е ясно. Защо веднъж те нарастват с повече от 8 процента (2016 г.), а след това с 13,5% (през 2019 г. спрямо 2018 г.), при положение, че в този период инфлацията върви в обратна посока? Това се случва при положение, че не се провежда реформа в заплащането, която безспорно да бъде обвързана с административната реформа на съдилищата и прокуратурата.

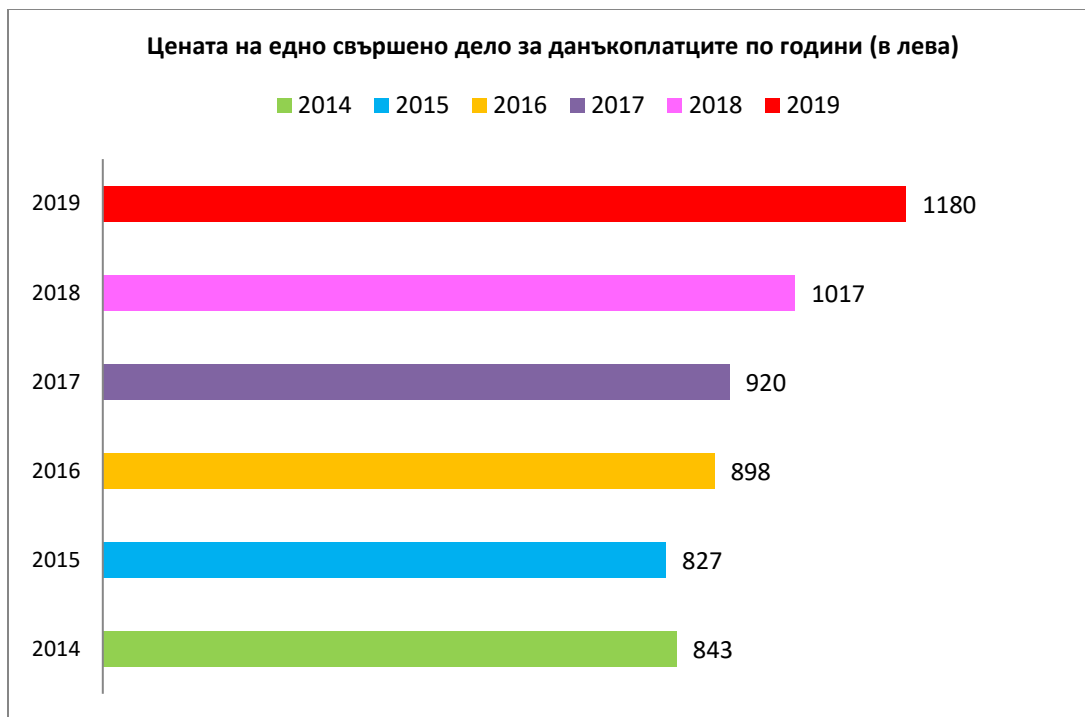
Въвеждането на програмно бюджетирание ще разсее натрапчивото усещане за липса на прозрачност и със сигурност ще повиши доверието в институциите и правораздавателната система като цяло.

Тъй като няма ясно разпределение на бюджета по програми и реформи, не може да бъде направен какъвто и да било анализ за ефективност или ефикасност на изразходването и отчитането на бюджета в съдебната власт. Това, което може да се изчисли е колко дела са били приключени с този бюджет за съответната година или образно казано каква е „цената на едно приключило дело за данъкоплатците“ погледнато през бюджета и данните от съдебната система.

**Данните сочат, че след 2015 година тази стойност нараства всяка година, като през 2015 г. едно дело е струвало средно 827 лв., през 2018 г. то е било 1017 лв., а за последната 2019 година, за която има данни е вече 1180 лв.**

**Графика 2**





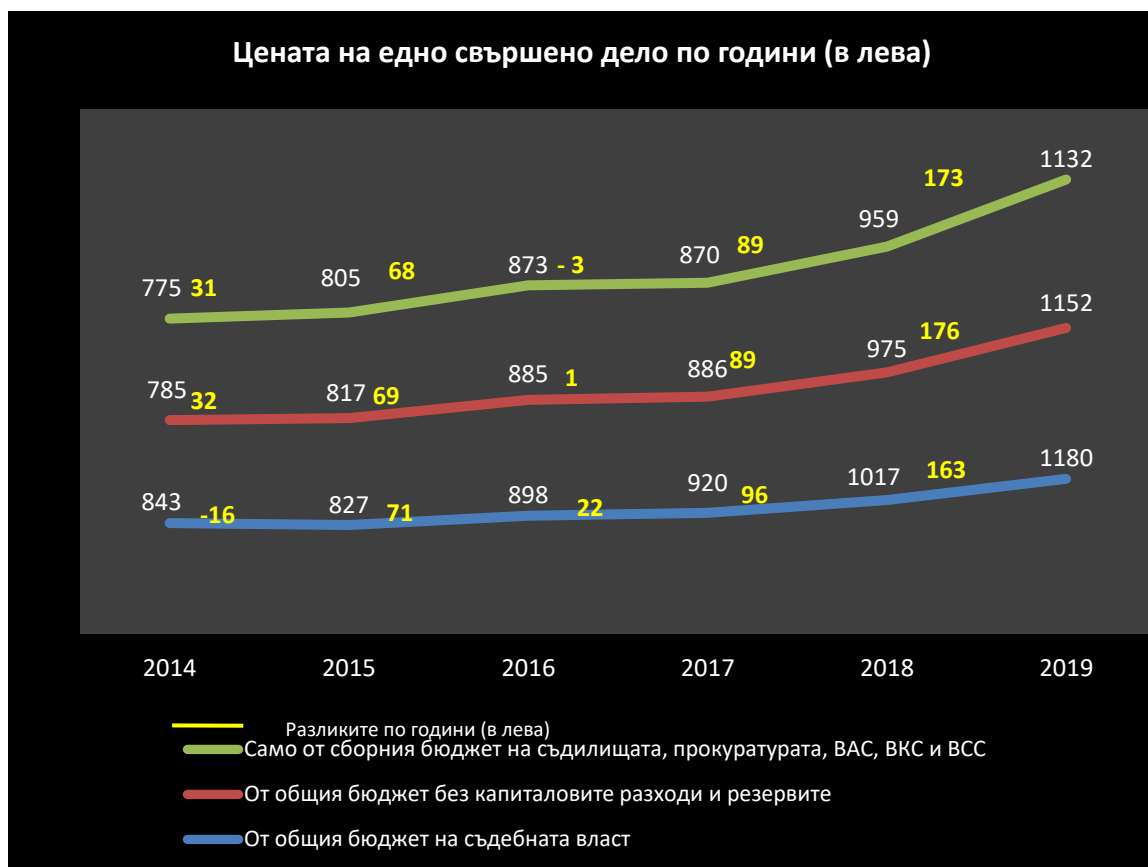
**Източник: Министерство на финансите и ВСС**

Както и да се разглеждат тези данни в рамките на бюджета на съдебната власт, не може да бъде намерена логиката или принципът, чрез прилагането на който се стига до тези резултати. В търсене на обяснение на случващото се, бяха направени изчисления при три различни изходни условия на данните:

- всички свършени дела за календарна година към целия бюджет на съдебната власт (както е в Графика 2);
- всички свършени дела за календарна година към бюджета на съдебната власт без капиталовите разходи и резерва за непредвидени и/или неотложни разходи;
- всички свършени дела за календарна година към бюджета на съдилищата, прокуратурата, ВАС, ВКС, ВСС (т.е. от общия бюджет на съдебната власт са извадени разходите за Националния институт за правосъдието, за Инспектората към ВСС, капиталовите разходи и резервът за непредвидени и/или неотложни разходи).

В трите разгледани варианта, в жълто са отбелязани разликите в цената на едно свършено дело на данькоплатците между годините в лева. Но отново не може да бъде открит смисълът, който стои зад увеличенията. А в бюджетната сфера подобен смисъл обикновено е лесно откриваем. Ако го има.

Графика 3



Източник: Министерство на финансите и ВСС

Дори при отчитане на разлики в броя на свършените дела по години (Таблица 1), пак не може да бъде намерена никаква логика в нарастването на сумата за едно дело, респективно нарастването на бюджета на съдебната власт.

Таблица 1

Година	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Брой свършени дела	546 462	567 498	574 983	617 909	590 267	588 132

Източник: ВСС

През 2017 г. броят на свършените дела е повече от следващите 2018 и 2019, но сумата за разходите по едно дело за тези две години пак нараства във всички посочени варианти на графика 6. Защо това е така, отново не става ясно.

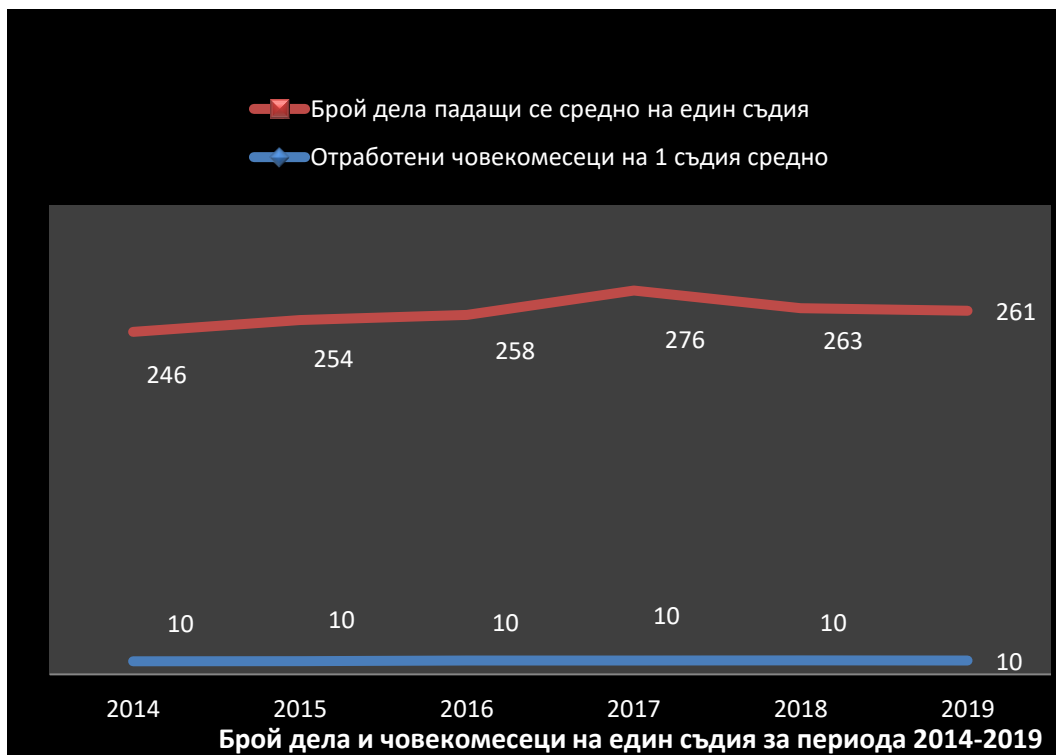
Трябва да бъде направено уточнението, че изчисленията са направени на база одобрен бюджет, а не уточнен бюджет.<sup>24</sup> Допълнително следва да се отчете и това, че обикновено капиталовите разходи се залагат, но не се изразходват, а като спестени най-вероятно отиват към допълнителните възнаграждения, които в края на всяка година се разпределят в съдебната власт. Това означава, че цената, която данъкоплатецът плаща на едно свършено дело за година, е по-висока.

Както във всички предишни случаи от анализа на данните и за тази тенденция на увеличение не могат да бъдат открити причини или мотиви. Не са направени никакви по-съществени промени в работата на институциите на съдебната власт и в частност на съда, така че натовареността на съдиите да бъде по-балансирана, било то чрез реструктуриране на работата на съдилищата или чрез оптимизиране на работата на съдиите. Безспорно се полагат усилия в тази посока, но данните сочат за липса на промяна.

#### **Графика 4**

---

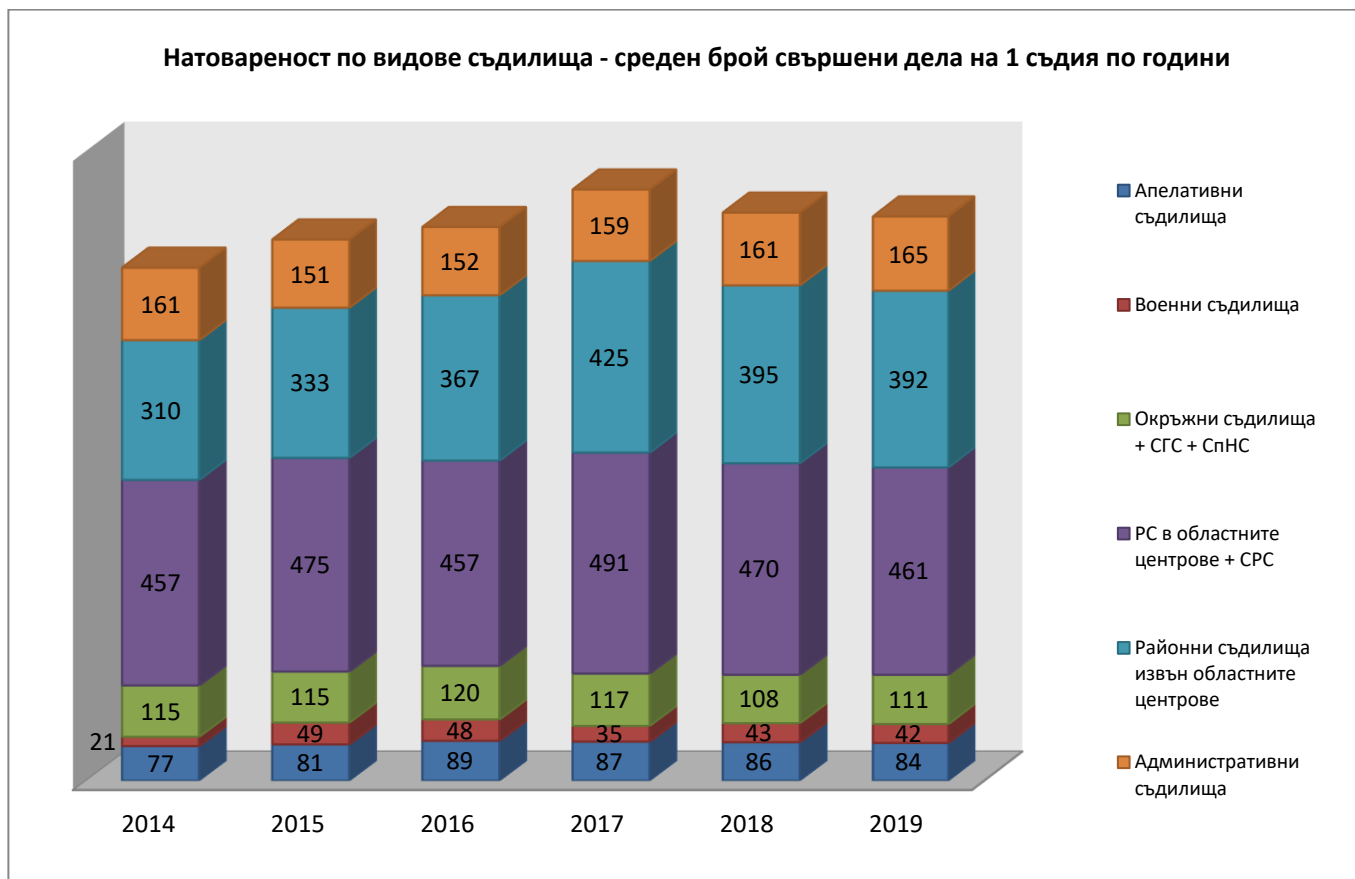
<sup>24</sup> Съдебната власт системно коригира бюджета си с т.нар. уточнен годишен план - корекции на бюджета за предходната година, които се правят чак в началото на следващата календарна година – т.е. бюджетната година е вече фактически приключена, а уточненият план за приключилата година се приема постфактум. Или казано по друг начин – бюджетът се прекроява със задна дата съгласно вече направените разходи. По този начин се създава погрешно впечатление за перфектно изпълнение на бюджета в текущата година, а всъщност направените разходи превишават гласувания от Народното събрание бюджет. Впоследствие тези „корекции“ официално влизат за одобрение и се приемат от Народното събрание с отчета за изпълнение на Държавния бюджет.



**Източник:** Министерство на финансите и ВСС

Средно 10 човекомесеца работят съдиите в България в обхванатия петгодишен период, а приключените дела по години бележат лек спад от 2017 до 2019 – със средно 14 дела на съдия. Натоварването на съдиите от различните видове съдилища, обаче, продължава да бъде с големи диспропорции.

**Графика 5**

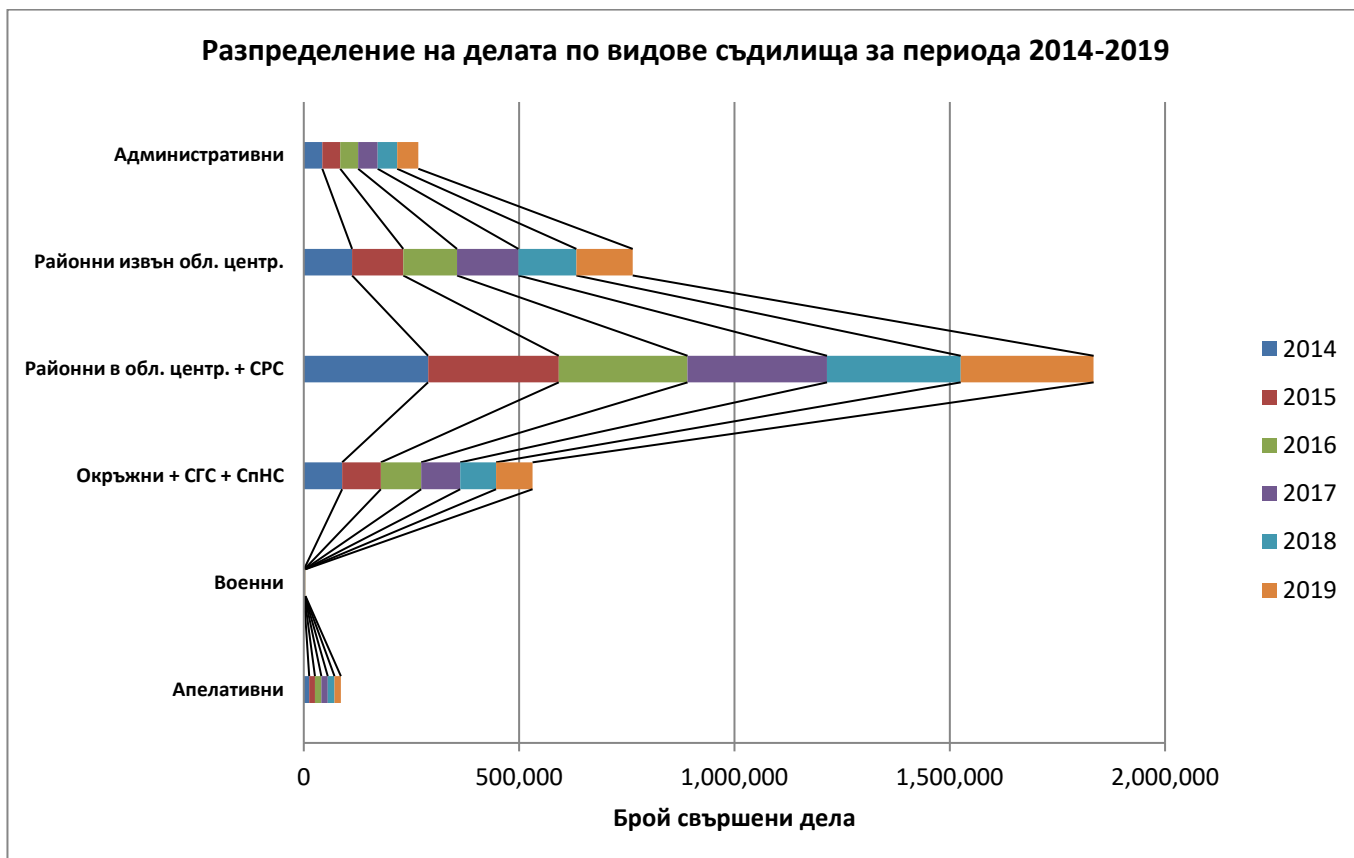


**Източник: Министерство на финансите и ВСС**

Докато на един съдия от районен съд в областен център и Софийски районен съд (СРС) са се падали 461 свършени дела, то на негов колега от апелативен съд са се падали средно 165 такива дела, а на колегите им от апелативните съдилища - 84 дела годишно за 2019 г. Тенденцията на намаляване на делата е пренебрежимо малка и не би трябвало да бъде отчитана като резултат.

Статистиката на разглежданите дела е още по-фрапантна от тази на свършените. Неравномерното разпределение на делата по видове съдилища е проблем на съдебната система отпреди да се заговори за съдебна реформа. Редовно определян като приоритетен за решаване, през годините той е по-скоро повод за сериозни противоречия между ВСС и съдии и все още чака своя адекватен отговор.

Графика 6

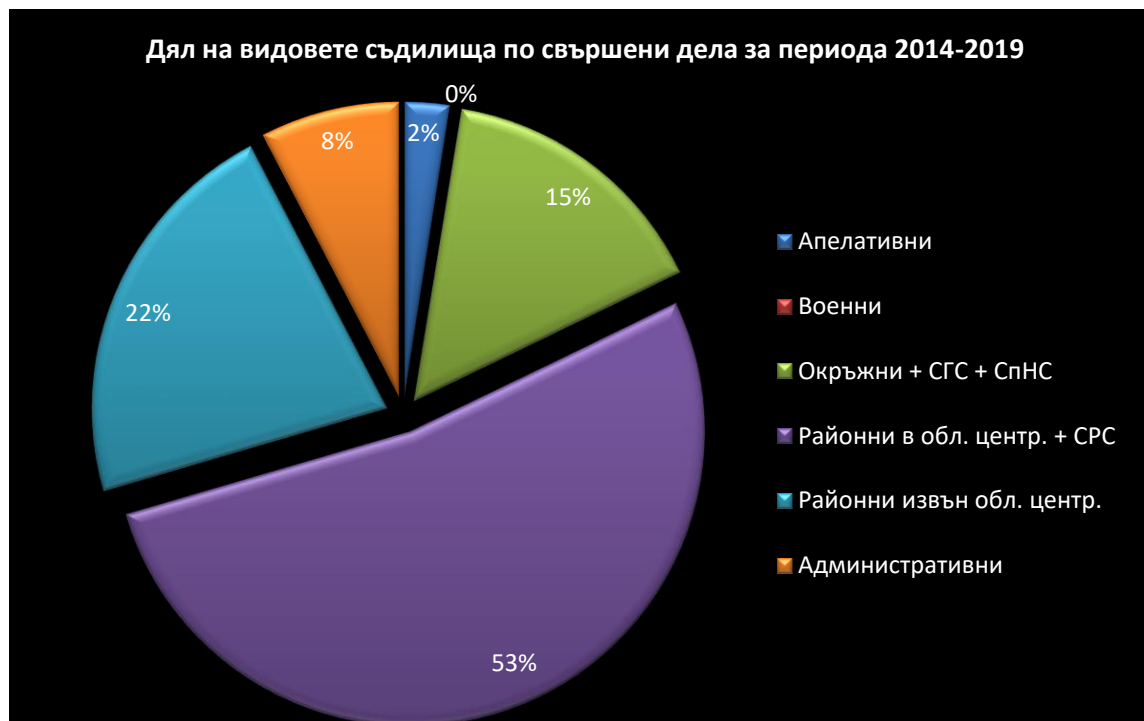


*Източник: Министерство на финансите и ВСС*

Индексът на натовареността на съдиите, който се прилага в съдебната система със сигурност помага за повече справедливост в тяхната работа, но както е видно от графиките, диспропорциите в натовареността са все още много големи. Много скоро реформата ще трябва да навлезе в същинската си част по отношение на кардинални мерки в реструктуриране на съдилищната система, ако магистратите желаят адекватно и таргетирано управление и планиране на ресурсите (човешки, финансови и времеви) в системата на съда.

Графика 7 демонстрира дела на районните съдилища в общия брой на свършените дела за периода 2014-2019 г. Съотношението е същото и на годишна база.

Графика 7



Източник: Министерство на финансите и ВСС

Ако съпоставим тези резултати с резултатите от Графика 6, ще видим, че 85% от делата за периода 2014-2019 г. са решени в районните съдилища, където средно на един съдия се падат повече дела от дните в годината, което прави дейността на съдебната система да изглежда нелогична и ирационална, или несериозна, и в този смисъл има нужда да бъде оптимизирана, а натовареността на съдиите от различните съдилища – въведена в разумни граници.

Безспорно ВСС инициира и провежда множество дейности<sup>25</sup>, свързани с оптимизиране на работата на съдиите и уеднаквяване на натовареността на магистратите от различните видове съдилища. Макар и с много проблеми и нужда от доработки, беше разработена Единна информационна система на съдилищата<sup>26</sup>, както и Правила за оценка на натовареността на съдиите (ПОНС), и Система за изчисляване на натовареността им (СИНС). Настоящият анализ отчита тези усилия, но резултатите от тях са противоречиви. Независимо от всички тези

25 <http://www.vss.justice.bg/page/view/4051>

26 [http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/12/opdu\\_1-1.pdf](http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/12/opdu_1-1.pdf)

документи, проекти и дейности, административната реформа на съдилищата се случва много бавно и по-скоро боксува. Такава реформа не трябва да подмине и прокуратурата<sup>27</sup>. България продължава да е в челните места по брой прокурори на глава от населението в Европейския съюз с общо 1 506 действащи прокурори през 2016 г.<sup>28</sup>

Към момента на приключване на настоящия анализ – началото на февруари 2021 г. Пленумът на ВСС на заседание проведено на 4.04.2021 г. взема решение за 10 % увеличаване на заплатите и възнагражденията за ранг в съдебната власт със задна дата – от 01.01.2021 г. В началото на миналата година заплатите отново бяха вдигнати с 10%. Няма данни дали в други държави членки е правено подобно увеличение. Във Великобритания през изминалата 2020 г. съдиите получават увеличение с 2% едновременно със заети в полицията, учители, военослужещи, служители в пенитенциарните заведения и др.

В контекста на направения правен и икономически преглед на критериите за определяне на възнагражденията на магистратите, неясната методология за фиксиране на размерите им и не на последно място, ситуацията с COVID-19, решението на Пленума на ВСС изглежда неадекватно. В много сектори възнагражденията бяха намалени или изобщо спрени. Това не се случи в най-важните за адекватното функциониране на държавата сектори – здравния сектор, МВР, социалната сфера, образованието и съдебната власт. От петте изброени сектора, всички четири без съдебната власт планират, управляват и отчитат бюджетите си програмно. Съдебната власт чрез висшия си административен орган може да използва сегашната ситуация и проектът по ОПДУ, който, както беше споменато по-горе, е удължен до 2022 г., за да стартира с програмното бюджетиране. То би помогнало за по-висока степен на яснота за това къде и за какво се изразходват парите и какво налага съответното увеличение на възнагражденията.

---

27 „Високата численост на прокуратурата е необоснована, след като данните на Съвета на Европа сочат, че българската прокуратура не е сред високо натоварените в Европа. Така например, във Финландия при регистрирани 425 хил. престъпления за 2012 г., прокурорите са 402, а в България, при регистрирани 120 хил. престъпления за 2012 г., има 1977 прокурора (включващи 512 следователи, които са част от прокуратурата). Остава загадка какво налага при близо 4 пъти по-нисък брой на регистрираните престъпления България да поддържа прокуратура с 3,5 пъти повече прокурори от Финландия.”, <https://ime.bg/bg/articles/nov-analiz-na-ipi-byudjet-i-upravlenie-na-sydebnata-vlast/>  
28 <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/14/Spisak-prokurori-02.03.2017.pdf>

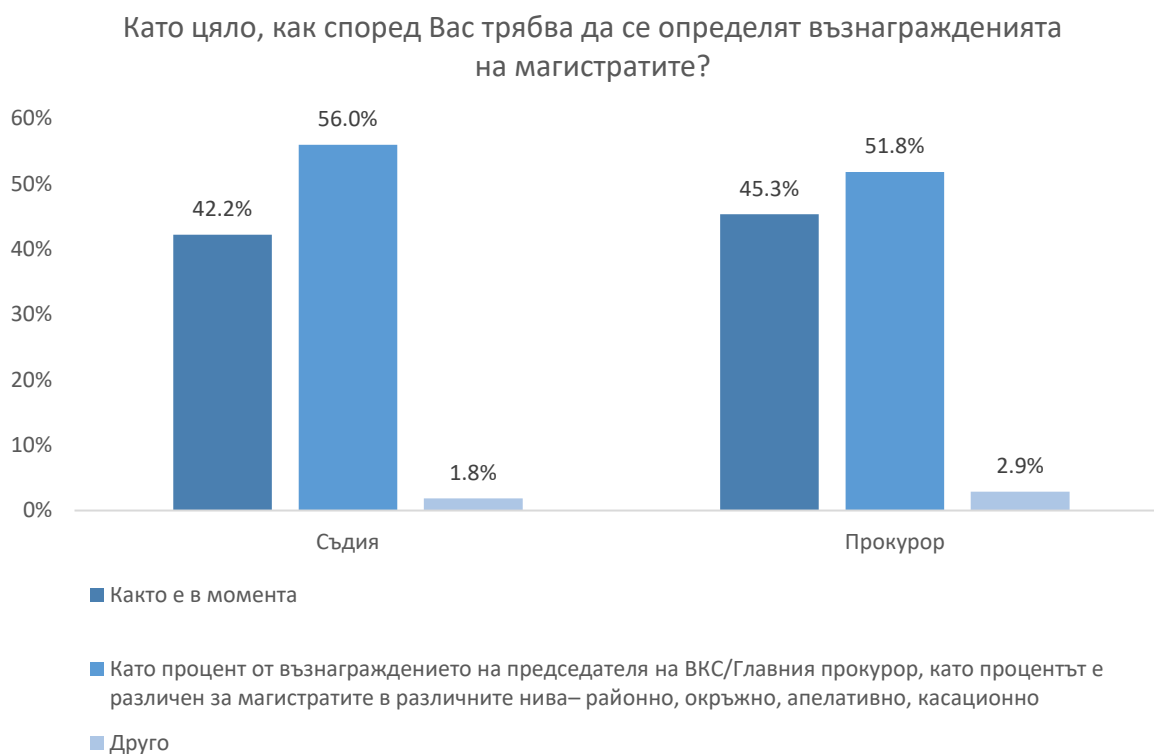


## Възнагражденията в съдебната власт през погледа на магистратите

По поръчка на Български институт за правни инициативи бе проведено национално представително социологическо проучване сред магистратите в България за тяхното мнение във връзка с възнагражденията в системата. Изследването е проведено от социологическа агенция „Глобал Метрикс“ в периода юли-септември 2020 г. и обхваща 312 съдии, 318 прокурори и 74 следователи. Събирането на информацията е осъществено чрез метода на прякото стандартизирано интервю.

Тук са представени обобщените мнения на магистратите (съдии и прокурори) по ключови въпроси свързани с основното и допъ.

### Графика 8



Определянето на възнагражденията на магистратите, базирано на обективни критерии е ключов въпрос за безпроблемното функциониране на съдебната система. Мнозинството от анкетираните съдии (56%) и прокурори (51,8%) са категорични, че възнагражденията на магистратите следва да се определят като процент от

възнаграждението на съответния висш административен ръководител – съответно председател на Върховния касационен съд и Главен прокурор. Процентът, по който да се изчислява възнаграждението, следва да варира в зависимост от нивото, на което работи съответният магистрат – районно, окръжно, апелативно или касационно. 42,2% от съдиите и 45,3% от прокурорите са на мнение, че няма необходимост от промяна на методиката на изчисление на възнагражденията и че тя трябва да остане такава, каквато е сега.

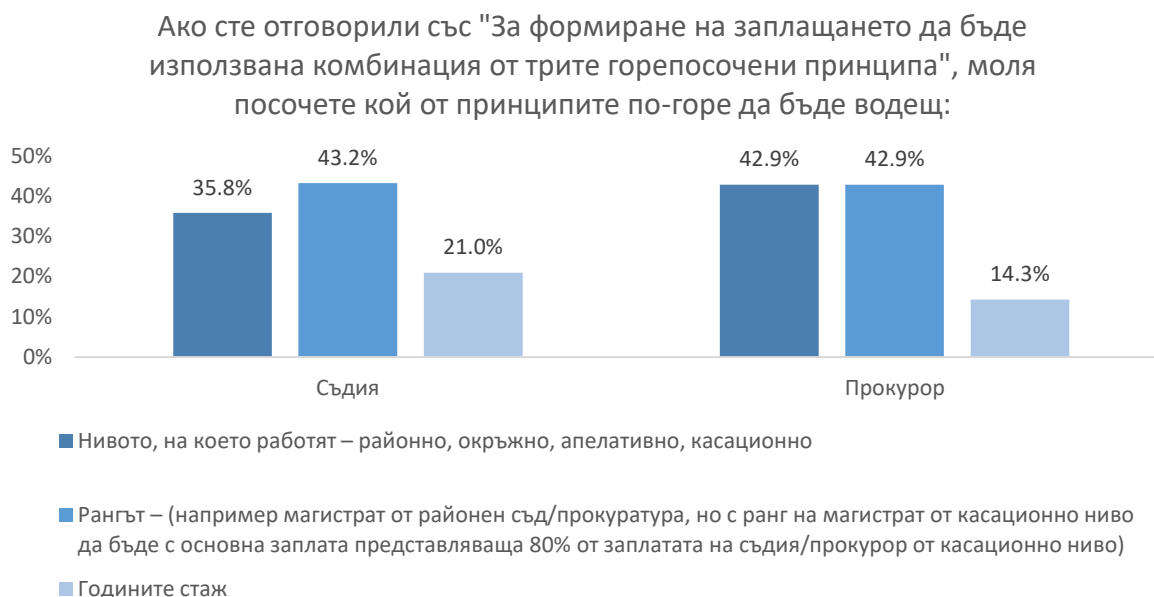
## Графика 9



59,5% от съдиите и 74,2% от прокурорите са на мнение, че при определяне на възнаграждението на магистратите не трябва да има един определен водещ принцип, а следва да се прилага комбинация от такива. Рангът на магистрата трябва да е водещ

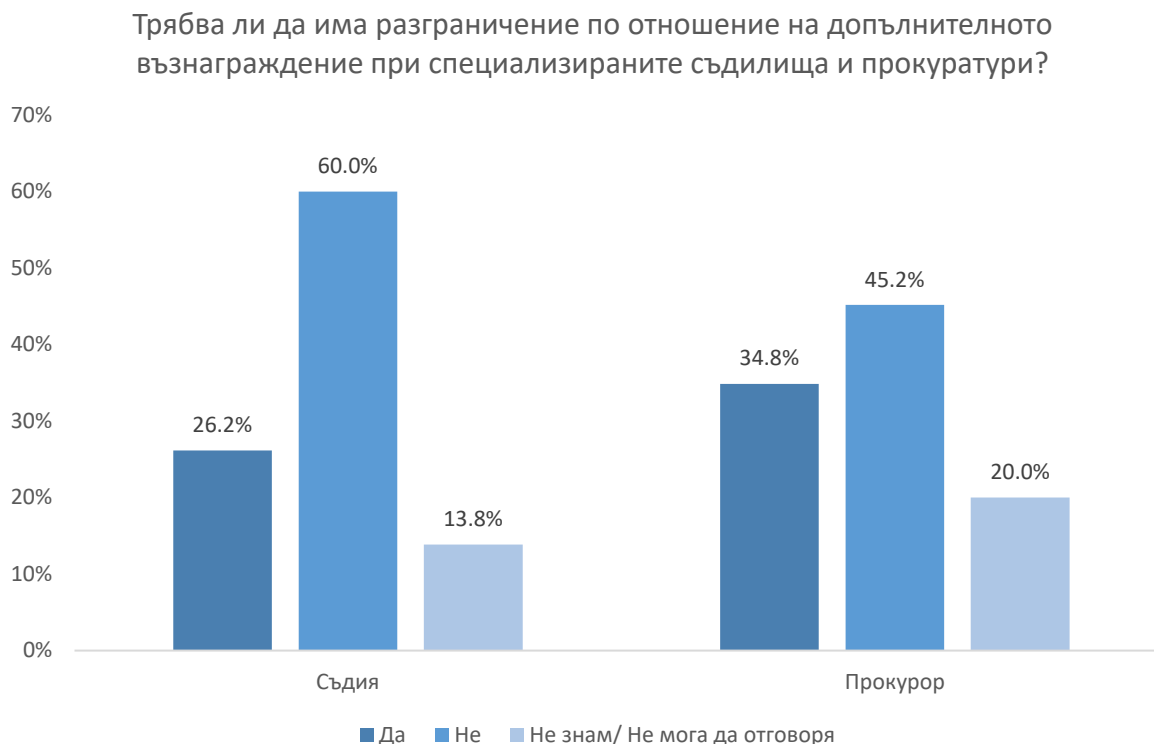
принцип според 26,2% от съдиите и 14,8% от прокурорите. Тук следва да се направи уточнението, че магистрат от районен съд или прокуратура, но с ранг на магистрат от касационно ниво, трябва да бъде с основна заплата, равняваща се на 80% от заплата на съдия или прокурор от касационно ниво. За 10,3% от съдиите и 9,7% от прокурорите нивото, в което работи магистратът – районно, окръжно, апелативно, касационно, следва да е определящ принцип при формиране на възнаграждението.

### Графика 10



Магистратите, споделящи мнението, че е наложително използването на комбинация от принципи при определяне на възнагражденията в системата, бяха помолени да отличат един от изброените принципи като водещ. В отговорите им не се наблюдава натрупване по един от принципите, защото процентите между трите принципа са много близки. Все пак, най-голям дял от съдиите – 43,2%, казват, че рангът следва да бъде водещ принцип при формиране на възнагражденията, докато 35,8% са на мнение, че нивото, на което работят – районно, окръжно, апелативно или касационно, е определящо за възнаграждението на магистрата. Прокурорите са поравно разпределени между принципа за определяне на възнаграждението според нивото на работа и ранга като определящи принципи.

## Графика 11



По-голямата част от участвалите в проучването магистрати са на мнение, че не би следвало да има разграничение в допълнителното възнаграждение при специализирани прокуратури и съдилища. Прави впечатление, че разликата в оценките при съдиите е по-голяма от тази при прокурорите. 60% от съдиите смятат, че не трябва да има разграничение, докато 26,2% - че трябва да има. Сред прокурорите 34,8% смятат, че трябва да има определени разграничения при допълнителните възнаграждения за специализираните съдилища или прокуратури, а 45,2% са на противоположното мнение.

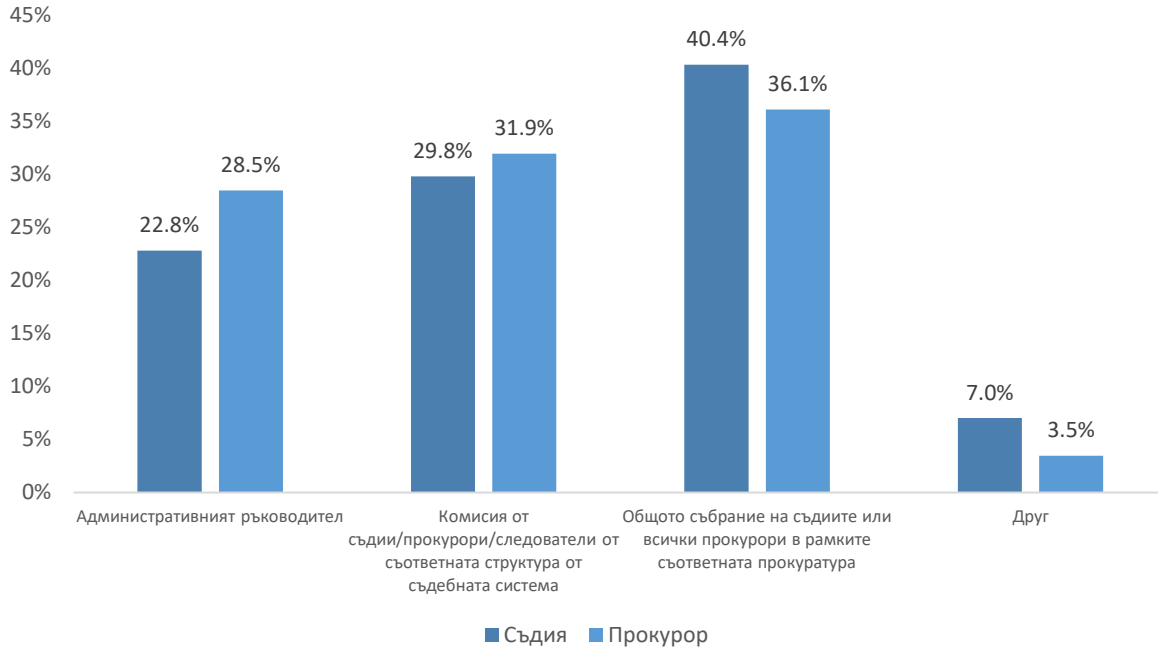
## Графика 12



По отношение на честотата на допълнителните възнаграждения най-много съдии – 34,4%, заявяват, че подобни стимули следва да бъдат изплащани веднъж на шест месеца. 27,5% от анкетираните съдии смятат, че подобни възнаграждения следва да се получават веднъж в годината, докато 22,9% - веднъж на всеки три месеца. При прокурорите с най-голям дял са заявките, че допълнителни стимули трябва да има веднъж на всеки три месеца – 33,1%. 31,8% смятат, че подобно поощрение следва да се получава веднъж на шест месеца, а 20,8% - веднъж годишно.

### Графика 13

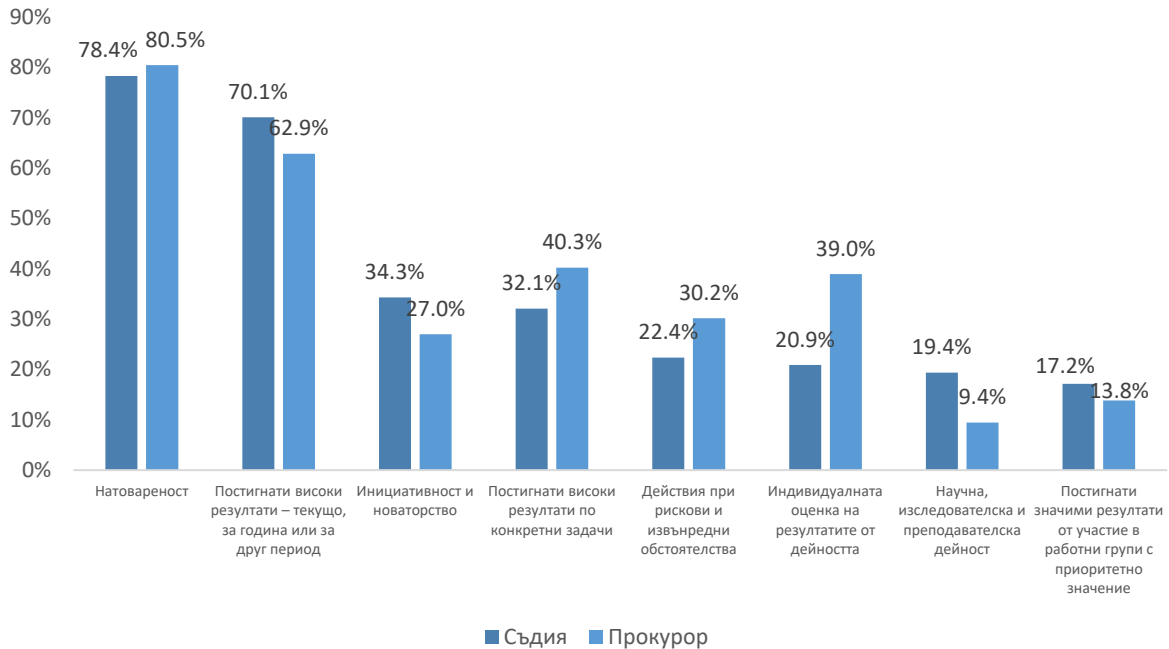
Кой трябва да определя допълнителното възнаграждение на магистратите в съответният съд/прокуратура?



Въпреки близостта в процентите, може да се каже, че съдии и прокурори са на мнение, че допълнителните възнаграждения на магистратите трябва да се определят от Общото събрание на съдиите или от всички прокурори в рамките на съответния съд или прокуратура. Едно от вероятните обяснения за това е, че в рамките на съответната структура, магистратите имат най-добър поглед върху работата си и биха могли да вземат най-информирано решение по отношение на допълнителното възнаграждение. С оглед по-ефективната работа и избягване на вътрешни напрежения би било добре гласуването в Общото събрание да е анонимно. Комисия от съдии, прокурори или следователи следва да определя допълнителните възнаграждения според 31,9% от прокурорите и 29,8% от съдиите. 28,5% от прокурорите и 22,8% от съдиите определят съответния административен ръководител като органа, който трябва да вземе решенията за допълнителните материални стимули на магистратите.

## Графика 14

Според Вас какви трябва да са критериите за допълнително възнаграждение?



Натовареността на първо място и постигнатите резултати – били те текущи, годишни или за друг период от време, са най-важните критерии за определяне на допълнителните възнаграждения според българските магистрати. При съдиите като следващи по важност критерии се нареждат инициативността и новаторството, постигнатите резултати по конкретни задачи и действията при рискови или извънредни ситуации. Според прокурорите постигнатите резултати по конкретни задачи, индивидуалната оценка на резултатите от дейността, както и действията в извънредни обстоятелства са сред останалите по-важни критерии при формирането на допълнителните възнаграждения.

## Графика 15



Мнозинството от анкетираните магистрати са категорични, че трябва да се изплащат обезщетения при напускане на магистрат по собствено желание – подобно мнение изказват 81,9% от прокурорите и 80,2% от съдиите. На противоположната позиция са 12,3% от прокурорите и 11,5% от съдиите.

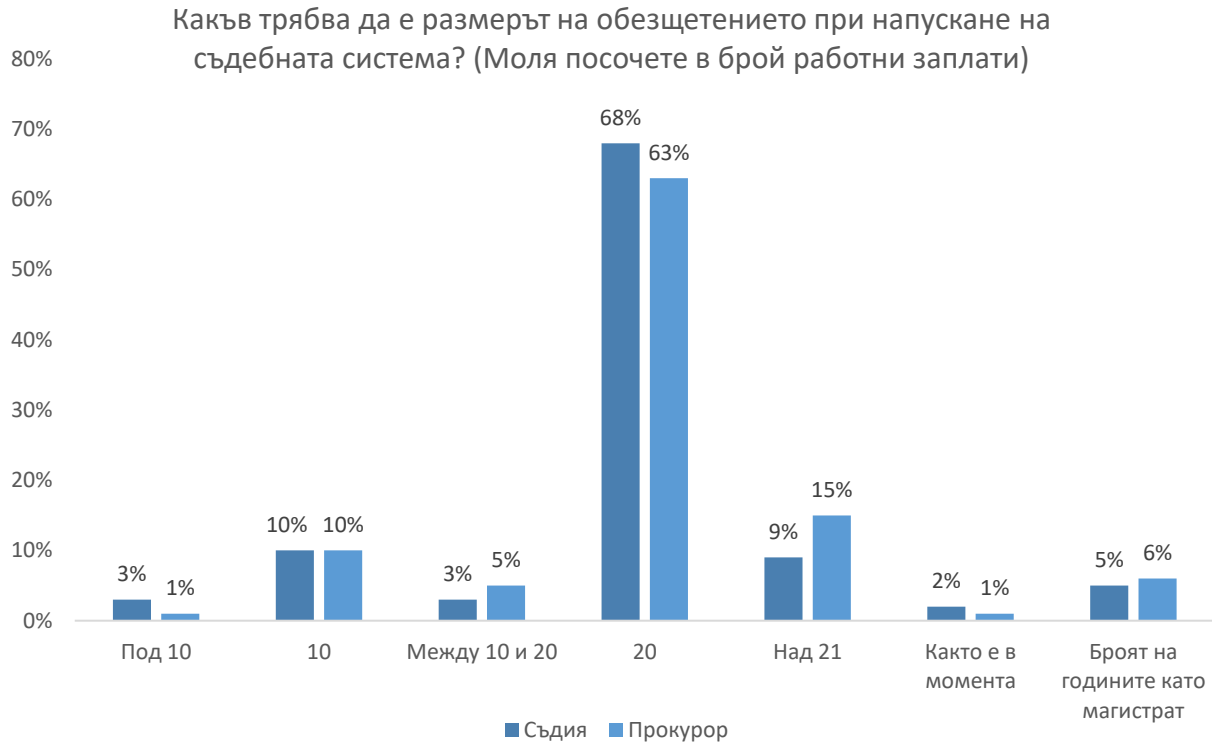


## Графика 16



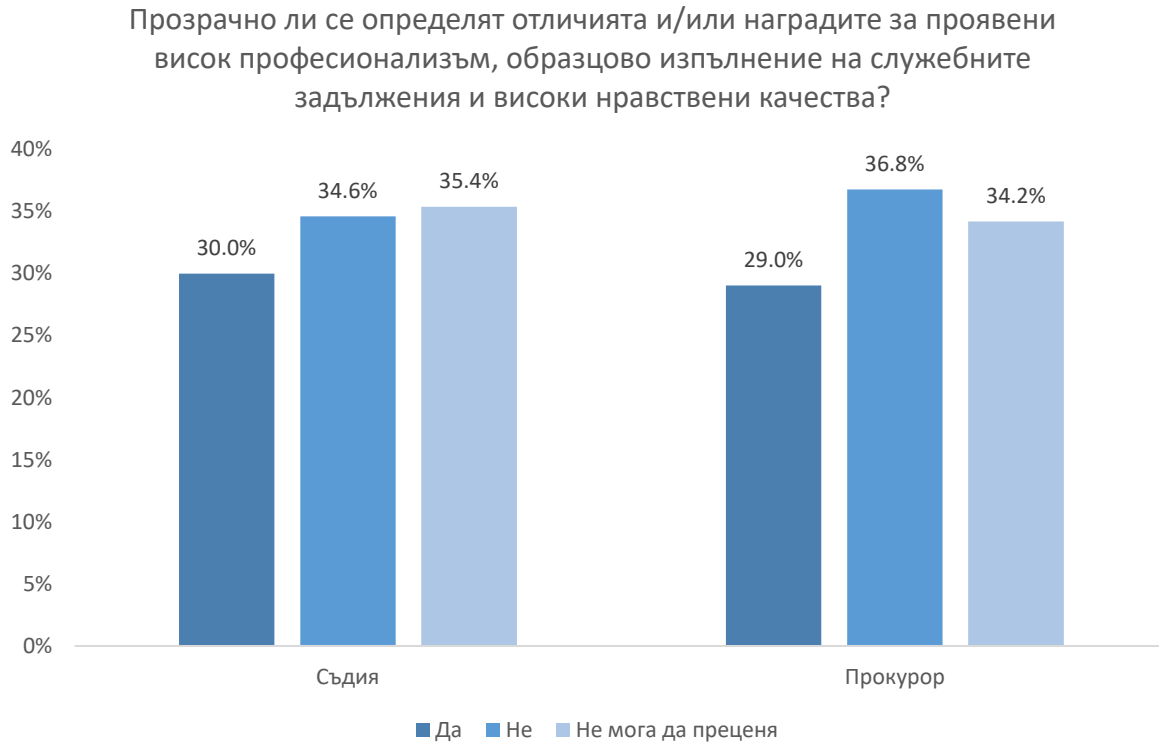
Участвалите в проучването магистрати в голямата си част споделят едно и също мнение и когато става въпрос за напускане на системата поради пенсиониране. В този случай утвърдителните отговори са дори повече – 95,4% от съдиите и 94,8% от прокурорите. На обратното мнение са едва 3,1% от съдиите и 2,6% от прокурорите.

## Графика 17



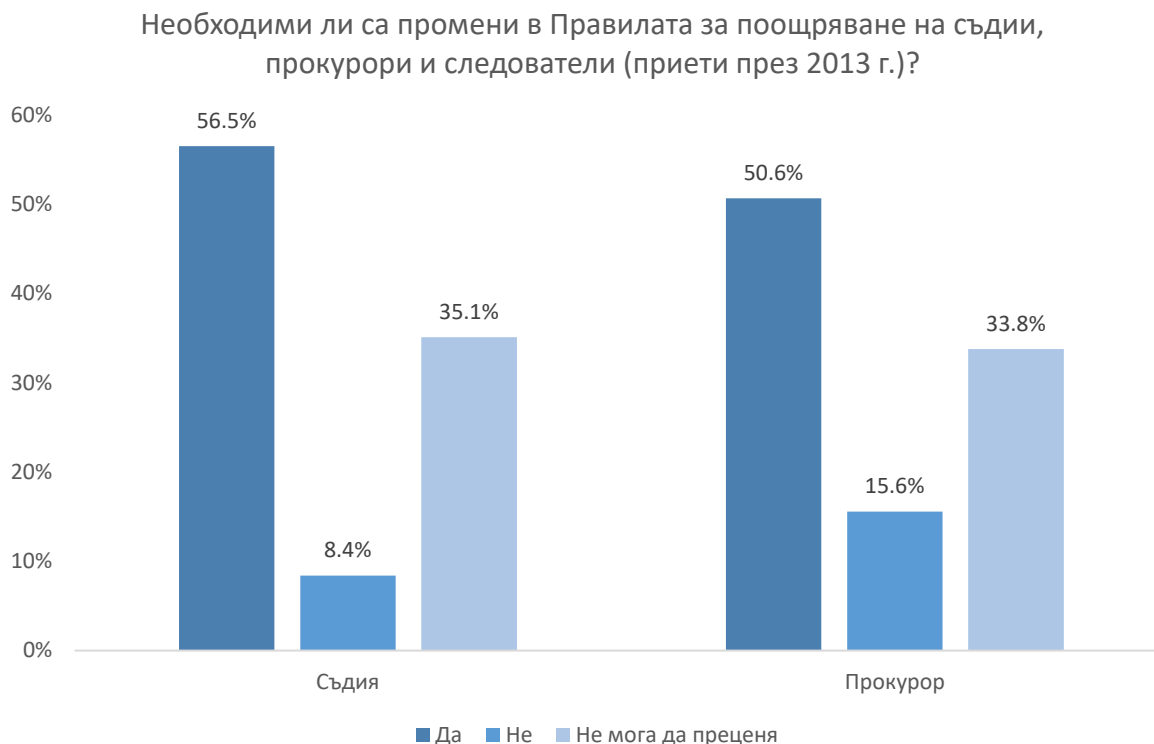
Мнозинството от анкетираните магистрати – 68% от съдиите и 63% от прокурорите, посочват, че при напускане на съдебната система трябва да се получи обезщетение в размер на 20 работни заплати. Това е и настоящата законовата уредба и тя се приема като адекватна от магистратите. Над 21 работни заплати трябва да се получават при напускане според 9 % от съдиите и 15% от прокурорите, а по 10% са съдиите и прокурорите, които посочват десет заплати като очаквано обезщетение при напускане на съдебната система.

## Графика 18



Прозрачното определяне на отличията и/или наградите за проявени висок професионализъм, образцово изпълнение на служебните задължения и високи нравствени качества също има значение за ефективното функциониране на съдебната система. Сред анкетираните български магистрати обаче негативните отговори са повече от утвърдителните – повече респонденти смятат, че определянето на отличията и наградите не е прозрачно. Високи са дяловете и на магистратите, които не могат да дадат ясен и еднозначен отговор на поставения въпрос. Тази невъзможност може да се приеме като индикатор за проблеми в системата, които може би създават напрежение и неудовлетвореност, респективно и липса на мотивация. Тези дялове могат да се дължат и на това, че малцинството от магистратите са ангажирани пряко в процеса на определяне на възнагражденията и е трудно да формулират мнение, основано на емпирично наблюдение.

**Графика 19**



С оглед на изразената несигурност в предишния въпрос, очаквано мнозинството от магистратите – 56,5% от съдиите и 50,6% от прокурорите, са категорични, че са необходими промени в Правилата за поощряване на съдии, прокурори и следователи, приети през 2013 г. На противоположното мнение са едва 8,4% от съдиите и 15,6% от прокурорите. Впечатление отново правят високите дялове на респондентите, които не могат да преценят дали са необходими промени в правилата – 35,1% от съдиите и 33,8% от прокурорите са дали подобен отговор.

БИПИ е единствената неправителствена организация, която осъществява систематичен мониторинг на процедурите за избор на административни ръководители на органи на съдебната власт, извършвани от съответните колегии на ВСС и в определените от закона случаи – от Пленума.

В хода на извършвания мониторинг, поставяме въпроси към кандидатите за административни ръководители. Част от въпросите са общи и имат за цел да проучат

мнението им по актуални за съдебната реформа въпроси. Друга част от въпросите са конкретно насочени към анализа и формулираните предложения в управленските концепции на кандидатите.

Един от въпросите, който поставяме към кандидатите от юли 2020 г. е: **„Ясни, прозрачни и справедливи ли са критериите за допълнително възнаграждение на съдии, прокурори, следователи, съдебните служители и администрацията, според Вас?“**

Към края на януари 2021 г. сме получили отговори от 22 кандидати за административни ръководители на съдилища и 13 кандидати - за ръководители на прокуратури. Обобщеният анализ на техните отговори показва, че за разлика от представителното мнение на всички магистрати (Вж. Графики 18-19 ), тези, които имат амбиции (а мнозинството от тях и на практика биват избрани за административни ръководители, тъй като по повечето процедури се явява само един кандидат), считат, че критериите за допълнително възнаграждение на работещите в системата, са ясни, прозрачни и справедливи. **Могат да се посочат най-малко две причини, поради които отговорите са такива: първо, кандидатите за административни ръководители са заинтересовани от това да имат повече правомощия при определянето на допълнителните възнаграждения (което беше отбелязано и в анализа) и, второ, кандидатите се явяват на изслушване пред органа, в чиято дискреция попада приемането и изменението на нормативните правила, което може да доведе до особена форма на самоограничаване на свободното изразяване на мнение.**

Съществуват и противни мнения, изразени от кандидатите за административни ръководители. *„Критериите, посочени в Правилата за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения са формулирани общо, така както е обичайно за норми, предназначени да уреждат неопределен брой случаи. От административните ръководители като хора, които определят тези възнаграждения зависи във всеки конкретен случай да мотивират своите решения по начин, че същите да са ясни, прозрачни и справедливи.“* (кандидат за председател на Районен съд). Тук се отбелязва факта, че именно от административните ръководители

на съда зависи доколко на практика ще бъдат реализирани изискванията за справедливост при определянето на допълнителните възнаграждения, при всеки отделен случай. Мнението се допълва и от друг кандидат: *„Критериите за допълнително възнаграждение не могат да бъдат категорично определени и абсолютно справедливи, тъй като се касае за полагане на интелектуален труд и специфика на работата“* (кандидат за военно-окръжен прокурор).

Аргументирани отговори в посока на по-детайлни и прецизирани критерии, обвързани и с международни препоръки са дадени от кандидати за председатели на съдилища. *„С Доклада от 30.09.2020г. относно върховенството на закона за 2020г, Ситуация в областта на върховенството на закона в България, в раздел I „Правосъдна система“, е обърнато специално внимание на уредбата на допълнителните възнаграждения, като е повдигнат въпроса за широките дискреционни правомощия на административния ръководител при определяне на допълнителните възнаграждения. По повод доклада, с решение на Пленума на ВСС по протокол No 26/22.10.2020г. е сформирана работна група, която да изготви предложение за изменение и допълнение на Правилата, като целта е да се регламентират ясни, обективни и прозрачни критерии. Считам, че Правилата се нуждаят от прецизиране на основанията за изплащане на допълнителните възнаграждения, с цел избягване на формалния подход при определянето на възнагражденията, а от друга – да се сведе до минимум възможността за субективизъм.“* (кандидат за районен съд). Мнението се допълва и с директна заявка на друг кандидат, че: *„Считам, че съществуващите към момента критерии за допълнително възнаграждение на магистратите, съдебните служители и съдебната администрация действително не са съвсем ясни, обективни и прозрачни. Намирам, че би било правилно да се ограничат правомощията на административните ръководители при определяне на допълнителните трудови възнаграждения.“* (кандидат за районен съд). Посочените две мнения отразяват и становището на мнозинството от магистратите, и всъщност посочват текущата ситуация с нормативното регулиране и международните препоръки към България в това отношение.

При отговорите на въпроса са дадени и конкретни предложения: „Считам, че административните ръководители могат да бъдат подпомогнати, като се разпишат изрично критерии, които да се съблюдават при определяне на допълнително възнаграждение, като например: Срочност на разглеждане на делата; Спазване на инструктивните срокове за изготвяне на съдебни актове; Качество на съдебните актове (резултати от инстанционен контрол); Степен на мотивираност на съдебните актове; Спазване на Етичния кодекс и др.“ (кандидат за окръжен съд), които следва да се вземат предвид от ВСС.

## Изводи

В рамките на анализа беше установено:

- Липсата на програмно бюджетиране на централно ниво в съдебната система е сериозен проблем, който трябва да бъде решен максимално бързо
- Планирането на бюджета, на възнагражденията и разпределението на работата не се базира на идеята за постигането на предварително целеполагане и задаване на резултати. И залаганото и постиганото, и отчитаното финансиране не е обвързвано със заложените цели, дейности, натовареност и обективна оценка на разходите по видове преписки и дела и съответно не води до оптимизация на правораздаването като основна държавна функция.
- Няма налична публична информация за дефиниране на критерии въз основа, на които да бъде формирано възнаграждението на голяма част от работещите в съдебната система, както и за формирането на допълнителните възнаграждения на магистратите.
- Налице е само медийна информация за предстояща реформа и оптимизация на съдилищата, което не води до създаване на сигурност в обществото за действията на ВСС и повишаване на доверието към съдебната власт.
- Развитието на човешките ресурси в съдебната власт не е обвързано с програмно бюджетиране.
- На основата на наличните в публичното пространство данни не може да се направи задълбочен анализ на ефективността на разходите за възнаграждения на магистратите – планирани и отчетени - в бюджета на съдебната власт за периода 2014 – 2019 г.
- Не са на лице данни за провеждане на редовни обществени обсъждания с участие на специализирани и професионални неправителствени организации на проектите за реформа и оптимизиране на работата на съдилищата.
- Не са на лице данни за провеждане на обсъждания с представители на професионалните организации и с административните ръководители при формирането на бюджета на съдебната власт.
- Настоящите подзаконови нормативни актове уреждащи допълнителното възнаграждение на магистратите предоставят прекалено широки правомощия на административните ръководители, с което увеличават риска от злоупотреба и нерегламентиран натиск върху отделни съдии.



- Цената на едно дело се увеличава обратно пропорционално на броя на делата и работата.
- Диспропорциите в натовареността на съдии от различните по големина съдилища в отделните градове на страната, са много високи и създават напрежение в системата.
- Представително изследване сред магистратите показва необходимостта от задълбочена дискусия и обсъждане на въпроса за основните и допълнителни възнаграждения в системата с оглед изготвянето на единен стандарт и обективни принципи за тяхното формиране.

## Препоръки

В следствие на направения анализ и изводи, могат да бъдат отправени следните препоръки за подобряване на критериите за определяне на основното и допълнителни възнаграждения на магистратите.

- Належащи са сериозни реформи за уеднаквяване на натовареността на магистратите от различните видове съдилища и прокуратурата и оптимизиране на дейността им.
- Водещ принцип при определяне на възнаграждението следва да бъде комбинация от трите основни критерия – нивото, в което работи магистрата /инстанцията/, рангът на магистрата и годините стаж.
- Основното възнаграждение на магистрата да се определя като процент от възнаграждението на председателя на ВКС / главния прокурор, с различен процент за различните нива в системата.
- Допълнителното възнаграждение уредено за работещите в специализираните съдилища и прокуратура трябва да бъде премахнато.
- Размерите на допълнителното възнаграждение трябва да се определят от Общото събрание на съдиите/прокурорите.
- Като качествени критерии за определяне на допълнително възнаграждение да се включи и становище за етичното поведение/почтеността на магистрата, както и качеството на неговата работа /чрез инстанционния контрол/.
- Въвеждането на програмно бюджетиране трябва и би могло да се случи в най-бързи темпове - по приключилия през 2014 г. проект по ОПАК и текущия в момента проект по ОПДУ има събрана достатъчно информация и разработени инструменти, както и получен опит от пилотното тестване в три различни органа на съдебната система.
- Предвид гореизброените препоръки, е необходимо въвличане на специализирани и професионални неправителствени организации за информирне и обсъждане на проектите за реформа по отношение на възнагражденията на магистратите и оптимизиране на работата на съдилищата.