

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“  
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ  
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“**



**Снежина Стоянова Календжиева-Великова**

## **АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд

на тема **„Управленски процеси в съдебната система“**

за присъждане на образователна и научна степен **„доктор“**

в професионално направление

**3.3. Политически науки (Публична администрация)**

**Научен ръководител:**

**доц. д-р Атанас Славов**

София

2023

Дисертационният труд е в обем от 272 страници и включва въведение, три глави и заключение. В текста са поместени 1 фигура, 5 таблици и 12 графики. Библиографията включва общо 229 източници, от които: 109 - научни публикации; 18 - нормативни актове и други актове на държавни органи; 53 - доклади, препоръки, становища и други актове на международни правителствени и неправителствени организации и техни органи и на органи на ЕС; 16 - съдебна практика (ЕСПЧ, Съдът на ЕС, Конституционен съд); 33 - доклади и проекти на български неправителствени организации и други институции, социологически и други проучвания и други източници. 121 от източниците са на английски език, 107 на български език и 1 на немски език.

Дисертационният труд е обсъден от катедра "Публична администрация", Философски факултет, Софийски университет "Св. Климент Охридски" на 20.11.2023 г.

Защитата на дисертацията ще се проведе на 16.02.2024 ч. в зала Яйцето, бл. 4 на СУ „Св. Климент Охридски“ на открито заседание на научно жури в състав:

1. Доц. д-р Атанас Владиславов Славов, СУ
2. Проф. дпн Тодор Александров Танев, СУ
3. Проф. д-р Екатерина Иванова Михайлова, НБУ
4. Доц. д-р Теодора Иванова Калейнска, ВТУ
5. Доц. д-р Тони Атанасов Димов, БАН

Официални рецензенти:

1. Проф. дпн Тодор Александров Танев
2. Проф. д-р Екатерина Иванова Михайлова

## Съдържание на автореферата

Обща характеристика на дисертационния труд.....	4
Актуалност и значимост на темата .....	4
Обект и предмет.....	6
Цел и задачи .....	6
Изследователска теза .....	6
Ограничения на изследването .....	7
Методи .....	8
Структура и съдържание на дисертационния труд.....	10
Структура.....	10
Съдържание на дисертационния труд .....	11
Кратко изложение на дисертационния труд .....	13
Глава 1. Стандарти за независимост на съдебната власт .....	13
Глава 2. Модели на управление на съдебната система и лидерството .....	17
Глава 3. Стратегическо управление на съдебната система .....	22
Заключение.....	28
Бъдещи изследвания .....	32
Самооценка на приносните моменти в дисертационния труд.....	33
Публикации.....	34
Благодарности .....	35

## Обща характеристика на дисертационния труд

### Актуалност и значимост на темата

Управлението на съдебната система е ключов политически въпрос за България от десетилетия. Още през първите години след смяната на режима и опитите да се загърби тоталитарното минало, е осъзната ролята на съдебната система за осъществяване на цялостния преход към парламентарно управление, основаващо се на принципите на правовата държава и разделението на властите. Основите на една независима съдебна система, в която съдиите правораздават независимо от каквото и да било влияние, е следвало да бъдат поставени още с приемането на Конституцията през 1991 г. Нерешените повече от 30 години след съставянето на Конституцията проблеми в съдебната система показват, че тази основа не е била достатъчно стабилна. Четири от петте изменения на Конституцията (2003, 2006, 2007 и 2015 г.) засягат глава „Съдебна власт“. Необходимостта от още промени в основния закон с цел реформиране на съдебната система и гарантиране независимостта както на системата, така и на отделните съдии е изтъквана от много експерти и политици и е в основата на обсъжданите и през 2023 г. конституционни промени.

Същевременно дебатът за необходимите промени в съдебната система често бива ограничаван до конституционната уредба, която засяга основните въпроси в областта. Решенията, които са постижими само със законови промени, не са във фокуса на обсъжданите промени и често са посочвани като недостатъчни или решения „на парче“. Още по-малко внимание се отделя на решения, които не изискват промяна на нормативната уредба, а различен управленски подход или промяна само на подзаконови нормативни актове. Действително осъществяване на цялостна реформа изисква и промени на конституционно ниво. Но ограничаването на проблематиката само до такива промени или разглеждането им като необходимо условие за осъществяване и на други, е погрешно. По този начин може да се стигне до концентрация на усилия за дадена конституционна промяна, която не е била необходима, тъй като същият резултат е можело да бъде постигнат с други средства. Възможно е и дадената конституционна промяна да не доведе до желаните и очакван

резултат и защото не е отчетено значението на други фактори като политическа среда, административна структура, управленски капацитет и др.

Дебатът за съдебната реформа в България все още е ограничен преди всичко в юридическите среди, както е бил и при приемането на Конституцията през 1991 г. Темата за съдебната реформа продължава да е важна за обществото и основна за определени политически субекти, но монополът върху експертността по темата на юристите е неоснователен. Въпросите за управлението на съдебната система не са от юридически, а от управленски характер. Юристите, особено тези с дълга практика в системата, било то като магистрати или като адвокати, имат опит, благодарение на който познават част от проблемите на съдебната система много добре. Това обаче не означава, че следва да са запознати и с решенията на тези проблеми по-добре от други експерти. Познанията по стратегическо управление са безспорно по-ценни при намирането на работещите решения от тези по граждански процес например.

Съвременните изследвания, посветени на различните национални съдебни системи, отделни аспекти на независимостта на съдебната власт, както и на международните стандарти за независимост, са изоставили този тясно юридически подход към тематиката и използват достиженията на публичната администрация като наука за обяснение на събитията, които наблюдават, и търсене на конкретни решения. Редица от тези изследвания разглеждат проблемите в държавите от Централна и Източна Европа през последните десетилетия и по-конкретно проблемите, свързани с прехода към система, в която съдебната власт е действително независима и гарант за спазване върховенството на правото. Тези изследвания отчитат както общите теоретични постановки, свързани например с разделението на властите, така и националните специфики и конкретното наследство от предишните десетилетия на тези държави, но преодолявайки ограниченията на чисто юридическия подход.

Дисертационният труд прави опит за изследване въпросите, свързани с управлението на съдебната система, през призмата на публичната администрация. Именно този подход, при който изследването на правната рамка е само част от изследването, но в никакъв случай и негов фокус, е ключов за работата.

## Обект и предмет

*Обект на изследването* са процесите на управление на съдебната система.

*Предмет на изследването* са съответствието на нормативната уредба и практиката по управление на съдебната система с принципите на правовата държава и разделението на властите, международните стандарти в областта и изискванията за стратегическо управление в публичния сектор.

## Цел и задачи

*Целта на дисертационния труд* е да се изследва в дълбочина начинът, по който се управлява съдебната система в България, като се разкрият специфичните за България проблеми и се предложат решения за тях.

*Задачите на изследването* са:

- Да се разкрие същността на понятието независимост на съдебната власт в контекста на съвременната теоретична рамка и обществените реалности;
- Да се дефинират основните международни стандарти за независимост на съдебната власт и да се определи степента на съответствие на българската нормативна уредба и практика с тези стандарти;
- Да се представят възможните модели на управление на съдебната власт и да се изследват спецификите на българския модел на управление на съдебната власт;
- Да се разкрият практическите проблеми, свързани с лидерството в съдебната система, в контекста на приложимите теоретични концепции;
- Да се разгледа теоретичната основа на стратегическото управление в съдебната система;
- Да се анализират съдържанието и изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и да се направи оценка на въздействието.

## Изследователска теза

Представената и защитавана *теза на дисертационния труд* е, че макар избраният модел на управление да е най-близо до т.нар. европейски модел на съдебен

съвет, нормативната уредба и практиката, свързана с управлението на съдебната власт в България, не съответстват напълно на европейските стандарти в областта. Преодоляването на основните за съдебната система проблеми и осигуряване на съответствие с европейските стандарти е възможно само ако има необходимото лидерство на съответните нива в системата, както и стратегическо управление на системата като цяло.

## Ограничения на изследването

Темата на дисертационния труд обхваща изключително широк кръг въпроси, които няма как да бъдат разгледани изчерпателно в рамките на този труд. Представената дисертация е съзнателно ограничена от автора в няколко аспекта, подбирайки най-относитимите към целта, задачите и тезата на изследването въпроси.

В тази връзка е необходимо да бъдат посочени следните ограничения на изследването:

1. Управленските процеси, които са обект на изследването, са ограничени до тези на най-високото и стратегическо ниво в системата. Във фокуса попадат въпросите, свързани с управлението на системата като цяло, а не управлението на всяка една отделна структура в самата система. Поради това в дисертацията са разгледани съставът, структурата и дейността на Висшия съдебен съвет, Инспектората към ВСС, председателите на ВКС и на ВАС и главния прокурор. Статутът на председателите на съдилища е разгледан в контекста на основните принципи при управлението на съдебната система, а не е фокусиран върху конкретните процеси за отделните съдилища. Извън фокуса на дисертационния труд остават правомощията и ролята на съдебните администратори и административните секретари, които са изключително важни за осигуряване ефективната работа на съдиите, но нямат пряко отношение към управлението на съдебната система.

2. Въпросите за мястото и структурата на прокуратурата са изключително важни, когато разглеждаме проблемите, свързани със съдебната система в България. В дисертационния труд те са засегнати доколкото не е възможно да бъдат изолирани. В центъра на изследването обаче са съдилищата и статутът на съдиите.

3. Съзнателно е ограничен и времевият период, който се разглежда в изследването. Това ограничение има значение преди всичко за втора глава („Модели на управление на съдебната система и лидерство“) и трета глава („Стратегическо управление на съдебната система“) от дисертацията. В раздел втори на втора глава се разглежда актуалната нормативна уредба като се споменават само най-съществените за изследването промени през годините. В раздел четвърти е представена практиката от последните проведени избори за председател на ВКС, председател на ВАС, главен прокурор и членове на ВСС. В трета глава изследването е фокусирано върху Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система от 2014, но се разглеждат и първите стратегически документи в тази област в България – от 2001 г.

Задълбочено изследване на горепосочените проблеми в бъдеще би допринесло за по-доброто разбиране на управленските процеси не само на стратегическо, а и на тактическо и оперативно ниво. Освен това би могло да даде и отговори на въпроси, на които този дисертационен труд не си е поставял за цел да отговори, като например къде в институционално отношение е мястото на прокуратурата.

## Методи

Изследването на начина, по който се управлява съдебната система в България, и изпълнението на поставените конкретни задачи изискват интердисциплинарен подход. От една страна, следва да се имат предвид достиженията на юридическата наука, особено при разглеждане на понятието за независимост на съдебната власт и при изследването на българското законодателство. От друга страна, изследването се стреми да предложи един по-различен от традиционния за България подход към тематиката, като отчита и достиженията на публичната администрация като наука. Това е водещо при разработването на въпросите, свързани с лидерството и стратегическото управление, но е ключово и при представянето на съвременното разбиране за независимост на съдебната власт. По този начин се цели да се постигне една дълбочина на изследването, която чисто юридическият или чисто управленският подход не биха били способни да достигнат.

Проведено е качествено изследване на избрания обект. По този начин се цели да се постигне разбиране в дълбочина на най-важните за управлението на съдебната



система понятия и да се разгледат техните специфики в контекста на българската политическа реалност. Тази цел не би могла да бъде постигната с количествено изследване. Считаю, че именно едно качествено изследване на избраната проблематика е най-подходящо и с оглед сложния характер на избрания предмет на изследване.

И в трите глави на дисертационния труд, при сравнението между дадено желано или предписвано положение и практиката (например в Раздел 3 на глава първа, раздел 4 на глава втора и раздел 2 на глава трета) изследването не се задоволява с формално отчитане наличието на определени признаци или законови положения, а се стреми задълбочено да изследва реалното състояние на съответния проблем. За целта често е избран подход, при който изследването се фокусира върху дадени, счетени от автора като най-важни за съответния въпрос, аспекти на проблема. Само по този начин съответната оценка ще бъде адекватна и ще спомогне за изпълнение на поставените в изследването задачи.

Проведено е кабинетно проучване на ключови за всяка една от трите части на дисертационния труд понятия. Разглежда се развитието на основни теоретични концепции като авторът съзнателно е ограничил тази част от изследването до най-относителните към практическите и актуалните проблеми концепции и не е разглеждал подробно корените на всяко едно от понятията.

Ключов за първата глава от дисертационния труд е анализът на документи, в които са закрепени международните и европейските стандарти за независимост на съдебната власт. Това са преди всичко документи на международни правителствени организации и техните органи (напр. ООН, Съвета на Европа и консултативните органи към Съвета на Европа) и на международни неправителствени организации или конференции (напр. Международна асоциация на съдиите, Европейска асоциация на съдиите, LAWASIA - професионална асоциация на представители на адвокатски съвети и правни асоциации, отделни адвокати, адвокатски кантори и корпорации основно от Азиатско-тихоокеанския регион, Конференцията на върховните съдии от Централна и Източна Европа).

В раздел втори на глава втора е направен анализ на нормативната уредба в България, за да бъде представена конституционната и законовата рамка на българския модел на управление.

В основата на третата глава е анализът на стратегическите документи в областта на съдебната система в България. Във фокуса на изследването е Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система от 2014 г., но обект на изследване са и предхождащите я стратегическите документи. Разглеждат се направените до момента оценки на изпълнението и е направена оценка на въздействието на Актуализираната стратегия от 2014 г.

Във всяка една от главите се изследват не само теоретичната и нормативната рамка на съответните проблеми, а и българската практика, като са посочени съответни примери и изследвани конкретни случаи.

Направен е и вторичен анализ на данни от различни социологически проучвания във връзка с предмета на изследването.

Дисертационният труд е написан въз основа на правната уредба, актуална към 01.12.2023 г.

## Структура и съдържание на дисертационния труд

### Структура

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, заключение и библиография. Трите глави са озаглавени съответно „Стандарти за независимост на съдебната система“, „Модели на управление на съдебната система и лидерство“ и „Стратегическо управление на съдебната система“. Избраният от автора подход при структурирането на работата на основата на предмета, който е изследван, е обусловен от сложния характер на предмета на изследването. Във всяка една от главите е поставена теоретичната основа на разглежданите проблеми и нормативната рамка, където е приложимо. По този начин задачите на изследването могат да бъдат постигнати по последователен и логичен начин, а тезата - защитена по-убедително.

## Съдържание на дисертационния труд

### Управленски процеси в съдебната система

<b>Въведение</b>	<b>4</b>
Актуалност и значимост на темата	4
Обект и предмет	6
Цел и задачи	6
Изследователска теза	7
Ограничения на дисертационното изследване	7
Методи	9
Структура на дисертационния труд	11
Приноси	12
<b>Глава 1. Стандарти за независимост на съдебната власт</b>	<b>13</b>
1.1. Независимост на съдебната власт – теоретични основи	13
1.1.1. Независимост на съдебната система и разделение на властите	14
1.1.2. Видове независимост	16
1.1.3. Условия за независимост на съдебната власт	22
1.1.4. Независимост на съдебната власт и върховенство на правото	26
1.1.5. Независимост и отчетност	29
1.2. Стандарти за независимост на съдената система	35
1.2.1. Международни актове, уреждащи стандартите за независимост на съдебната власт	36
1.2.2. Европейски актове, уреждащи стандартите за независимост на съдебната власт	40
1.2.3. Основни стандарти за независимост на съдебната власт	46
1.3. Отговаря ли българската уредба на конституционно и законово ниво на европейските и международни стандарти за независимост на съдебната власт?	48
1.3.1. Нивото, на което са уредени принципът на независимост на съдебната власт и основните положения относно статута на съдиите	49
1.3.2. Основания за решенията, касаещи кариерното развитие на съдиите и органът, който взема съответните решения	51
1.3.3. Относно съдебния съвет	53
1.3.4. Несменяемост на съдиите – продължителност на мандата	55
1.3.5. Забрана за преместване в друг съд	55
1.3.6. Възнаграждението на съдиите	57
1.3.7. Относно бюджета на съдебната власт	59
1.3.8. Независимост на съдията от вътрешни за системата и външни влияния	60
1.3.9. Краен характер на съдебните актове	61
1.3.10. Разпределението на делата	61
1.4. Ролята на външните наблюдатели и партньори за развитие и спазване на международните и европейски стандарти за независимост на съдебната власт	65
1.5. Изводи	75
<b>Глава 2. Модели на управление на съдебната система и лидерство</b>	<b>78</b>
2.1. Модели на управление на съдебната система	79

2.1.1. Различни модели на управление на съдебната система	79
2.1.2. Моделът на съдебен съвет	84
2.1.3. Съдебният съвет като решение за проблемите при управлението на съдебните системи в Европа	94
2.2. Българският модел на управление	99
2.2.1. Обща характеристика на българския модел на управление на съдебната власт	100
2.2.2. Особенности и проблеми на българския модел и българската реалност	118
2.2.3. Общественото доверие в съдебната система	124
2.2.4. Има ли алтернатива моделът на съдебен съвет в България?	129
2.3. Лидерство	132
2.3.1. Дефиниция	132
2.3.2. Видове лидерство	133
2.3.3. Лидерството и управлението на съдебната система в България	140
2.4. Изборите в системата	147
2.4.1. Избор на членове на ВСС	148
2.4.2. Избор на „тримата големи“	156
2.4.3. Оценка на последните проведени процедури за избор на членове на ВСС, председател на ВАС, председател на ВКС и главен прокурор	164
2.5. Изводи	166
<b>Глава 3. Стратегическо управление на съдебната система</b>	<b>169</b>
3.1. Стратегическо управление в публичния сектор	171
3.1.1. Основните понятия	172
3.1.2. Създаване на стратегия – теории	178
3.1.3. Цикъл на стратегическо управление	187
3.2. Стратегическо управление на съдебната система в България	198
3.2.1. Стратегически документи и стратегическо управление на съдебната система до 2014 г.	198
3.2.2. Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система от 2014 г.	210
3.2.3. Оценка на въздействието и оценка на изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система от 2014 г.	228
3.3. Изводи	250
<b>Заключение</b>	<b>253</b>
<b>Бъдещи изследвания</b>	<b>259</b>
<b>Благодарности</b>	<b>261</b>
<b>Библиография</b>	<b>262</b>

## Кратко изложение на дисертационния труд

### Глава 1. Стандарти за независимост на съдебната власт

В първата глава са изпълнени първите две задачи на дисертационния труд, а именно: да се разкрие същността на понятието независимост на съдебната власт в контекста на съвременната теоретична рамка и обществените реалности; да се дефинират основните международни стандарти за независимост на съдебната власт и да се определи степента на съответствие на българската нормативна уредба и практика с тези стандарти.

Разгледани са теоретичните основи на понятието независимост на съдебната власт и неговото развитие в теорията през последните десетилетия. След това са разгледани и основните документи на международно и европейско ниво, в които са закрепени отделни изисквания към националните съдебни системи, за да бъде очертан каталог от основните стандарти за независимост на съдебната власт. На тази основа е направена и оценката на съответствието на българската нормативна уредба и практика с тези утвърдени международни стандарти. Разгледана е и ролята на Европейската комисия и Венецианската комисия, както и други външни партньори и институции в процеса на реформиране на съдебната власт с цел постигане на независима такава по най-високия стандарт за това – европейския такъв.

За да бъдат постигнати задачите на изследването, е изследвана същността на независимостта на съдебната власт, излизайки извън рамките на обяснението с разделението на властите. Търсен е отговор на въпросите за кого, от кого, от какво и с каква цел търсим да постигнем независимост, за да може да бъде изведена работна дефиниция на понятието. Разгледани са различните видове независимост, които авторите разглеждат – независимост на отделния съдия, независимост на отделните съдилища и независимост на системата от съдилища; вътрешна и външна независимост; институционална и лична независимост; институционална и поведенческа независимост; негативна и позитивна независимост; *de jure* и *de facto* независимост. Повечето от тези понятия са близки или дори идентични, но акцентът е поставен върху различни аспекти от независимостта. Представени са и проблеми като ролята на политическата обстановка за гарантиране независимостта на съдиите и връзката между

върховенството на правото и независимостта на съдебната власт. Посочена е и връзката между понятията независимост и отчетност в контекста на управлението на съдебната система.

След като е изяснено в дълбочина понятието за независимост на съдебната власт, са разгледани и стандартите за независимост на съдебната система. Предмет на изследване в тази част от труда са най-съществените документи, оказали влияние върху развитието на стандартите през последните 30 години. Първо са разгледани международните актове, уреждащи стандартите за независимост на съдебната власт (Основните принципи на ООН, Бангалорските принципи, Всеобща харта на съдиите, Принципите от Пекин, Принципите от Киев), а след това и европейските такива (Хартата на съдиите в Европа, Принципите от Бриони, Документи на Европейската мрежа на съдебните съвети, най-важните актове на Съвета на Европа и консултативните органи към Съвета на Европа, сред които Европейската харта за статута на съдиите, Препоръка R (94) 12, Препоръка CM/Rec (2010) 12, Магна харта на съдиите, становища на Консултативния съвет на европейските съдии и на Венецианска комисия). Често на един проблем различните документи дават повече от едно решение. В повечето случаи тези решения не се изключват взаимно, а едното от тях осигурява много по-високо ниво на защита (или се стреми да осигури такава). Разликите в правилата често се крият не в противоречиви правила по една и съща материя, а в уреждането на различни аспекти от независимостта. Сериозни противоречия или взаимоизключващи се положения в заложеното в избраните международни и европейски актове трудно можем да открием. Различни постановки могат да бъдат открити в актове с тясно регионално значение, но на полето на международните стандарти основните принципи са общоприети. На европейско ниво източниците ни представят доста по-детайлна уредба и по-високо ниво на защита на независимостта на отделния съдия и на съдебната система. През годините се наблюдава развитие на определени институти и принципи (например по отношение на съдебните съвети), уредбата става все по-детайлна и в повечето случаи води до защита в по-голяма степен на независимостта на съдиите. Също така се наблюдава и тенденция да се засяга не само независимостта на съдебната власт, а и нейната ефективност и прозрачност. Акцентът продължава да е върху независимостта, защото ефективността не може да е за сметка на независимостта.

Обособен е каталог с международни стандарти за независимост на съдебната власт, съдържащ 10 изисквания към съдебните системи, на които те трябва да отговарят, за да може да бъде гарантирана независимостта на отделните съдии. На тази основа е направена оценката на съответствието на българската нормативна уредба и практика с международните стандарти.

В края на първата глава е разгледана е и ролята на Европейската комисия и Венецианската комисия, както и други външни партньори и институции в процеса на реформиране на съдебната власт с цел постигане на независима такава.

На основата на разгледаната в първата глава теория и направените анализи могат да бъдат направени следните изводи:

1. Под независима съдебна власт следва да разбираме такава съдебна система, която е в състояние да защити от външни или вътрешни за системата субекти независимостта на отделните съдии, което включва осигуряване на независимост от неправомерни влияния както при решаването на конкретните случаи, така и при процесите на вземане на решения относно назначаване, кариерно развитие, търсене на дисциплинарна отговорност, освобождаване на съдиите – основните процеси, които са предпоставка за осигуряване на независимо правораздаване. Под независимост на съдията следва да разбираме както осигурените на конституционно и законодателно ниво гаранции за ненамеса в работата на отделния съдия от външни или вътрешни за системата субекти, така и практическото проявление на независимостта в ежедневната правораздавателна дейност на всеки съдия.

2. Независимостта на отделния съдия е основната ценност, която следва да се защитава. Независима съдебна система със зависими съдии не би могла да гарантира върховенството на правото и поради това не е нито цел, нито ценност за обществото. Независимостта на системата може да бъде разглеждана като предпоставка за осигуряване независимостта на отделния съдия, както и независимостта *de jure* като предпоставка за независимостта *de facto*. Крайната цел на всяка промяна в законодателството и практиката по отношение управлението на съдебната система трябва да бъде осигуряване независимото разрешаване на споровете между гражданите, юридическите лица и държавата от съдиите.

3. Независимостта на съда и на отделните магистрати не изключва отчетността. И независимостта, и отчетността са предпоставки за доверие от страна на обществото в съдебната система, поради което трябва да бъдат създадени гаранции и за двете. Наблюдава се тенденция при международните стандарти в областта да се засяга не само независимостта на съдебната власт, а и нейната ефективност и прозрачност. Акцентът продължава да е върху независимостта, защото ефективността не може да е за сметка на независимостта.

4. Основните стандарти за независимост на съдебната власт включват: изискване за конституционна уредба на принципа на независимост на съдебната власт и основните положения на статута на съдиите; решенията, касаещи подбора и кариерното развитие на съдиите да се вземат от органа, който отговаря за гарантиране на независимостта на системата; независимост на съдебния съвет от изпълнителната и законодателната власт; назначаване на съдиите до навършване на определена възраст; забрана за преместване на съдиите в друг съд; изисквания относно размера на възнаграждението на съдиите и забрана то да зависи от конкретните резултати; задължение за осигуряване на необходимите средства на съдията за изпълнение на задълженията му; осигуряване условия за изпълнение на задълженията на съдията без социален, икономически или политически натиск; забрана за преразглеждане или отмяна на съдебните актове; обективно и прозрачно разпределение на делата.

5. Европейските стандарти за независимост на съдебната власт включват и изискването за конкретен модел на управление на съдебната власт, а именно – моделът на съдебен съвет и по-конкретно европейският модел на съдебен съвет.

6. Уредбата на съдебната власт в България не отговаря напълно на международните стандарти. Най-видно това несъответствие е във връзка със състава на Висшия съдебен съвет. Предприетите конституционни промени през 2015 г. и част от последвалите промени в Закона за съдебната власт (ЗСВ) са стъпка в правилната посока към осигуряването на независимост на съда и отделните съдии. Редица от промените в законодателството след това могат да бъдат определени по-скоро като стъпка назад и не съответстват нито на заложеното в Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, нито на европейските и международни стандарти, което е изтъкнато и в становищата на Венецианската комисия.



7. Европейските и международни органи и организации и преди всичко Европейската комисия и Венецианската комисия играят съществена роля за налагане на международните стандарти за независимост на съдебната власт както на законодателно ниво, така и в практиката на съответните органи. Препоръките и становищата на тези органи могат да бъдат изключително ценни от политическа или експертна гледна точка при бъдещи промени на нормативната уредба, но пътят за осигуряване на независимост на съдебната власт по европейски стандарти следва да бъде извървян от българските органи, политически субекти и общество.

## Глава 2. Модели на управление на съдебната система и лидерството

Във втората глава са изпълнени третата и четвъртата задачи на дисертационния труд, а именно: да се представят възможните модели на управление на съдебната власт и да се изследват спецификите на българския модел на управление на съдебната власт; да се разкрият практическите проблеми, свързани с лидерството в съдебната система, в контекста на приложимите теоретични концепции.

В разделите на втората глава последователно са разгледани различните модели на управление на съдебната система, които се срещат в Европа, особеностите на българския модел на управление, теоретичните основи на лидерството в контекста на управлението на и във съдебната система, както и практиката при последните проведени избори за членове на ВСС, за главен прокурор, председател на ВАС и последните два избора за председател на ВКС.

Под модели на управление или модели на администриране на съдебната система разбираме тази съвкупност от институционални решения, която определя кои субекти (държавни органи и други) са отговорни за бюджетирането на съдебната система, назначаването, кариерното израстване, дисциплинарното наказване и освобождаването на магистратите, осигуряването и поддържането на необходимата материална база за осъществяване дейността на магистратите и организиране работата на съдилищата и прокуратурата (ако тя е част от съдебната система), както и отношенията между тези субекти.

В първия раздел на втората глава са разгледани основните съществуващи модели на управление на съдебната система в Европа, а не всички възможни модели.

Представени са основните характеристики на различните модели на управление според различни класификации в теорията - модел на Министерството на правосъдието, модел на съдебните служби, модел на съдебен съвет, хибридни модели и социалистически модел; модел на изпълнителната власт, партньорски модел, модел на автономно управление на съдилищата. По-подробно е разгледан моделът на съдебен съвет и различните форми на тази институция, препоръчвана от различни европейски организации. Посочени са основните характеристики на европейския модел на съдебен съвет, които са залегнали и в разгледаните в първата глава международни стандарти. Основната характеристика, която отличава този модел от конкуриращите го алтернативи, включително другите видове съдебни съвети, е, че той централизира правомощията, свързани с почти всички въпроси за кариерата на съдиите и предоставя средства за контрол на този орган върху съдиите. Разгледани са в детайли разликите между т.нар. южен и северен модел на съдебен съвет чрез анализ на предоставените правомощия и състава на самите съвети. В тази част от дисертационния труд са представени и основните критики към подхода на налагане на един конкретен модел на съдебно администриране, какъвто е моделът на съдебния съвет.

След като са разгледани основните модели на управление на съдебните системи и по-конкретно спецификите на модела на управление на съдебен съвет, е разгледан и българският модел на управление на съдебната власт. В основата му е Висшият съдебен съвет (ВСС) – органът, натоварен с най-много правомощия по отношение управление на системата. В българския модел своето място имат и Инспекторатът към ВСС, министърът на правосъдието, т.нар. „трима големи“ – председателите на ВКС и на ВАС и главният прокурор, административните ръководители на съдилищата. Съотношението между правомощията на различните ангажирани органи се променя през годините. В дисертационния труд са представени само основните положения от актуалната правна уредба и най-важните акценти от промените в уредбата през годините. Представена е нормативната уредба на модела на управление на съдебната система, която се намира в Конституцията и в ЗСВ. След това е обърнато внимание и на особеностите на българския модел, които следва да се имат предвид при обсъждане на проблемите и търсене на решенията. Сред тях са мястото на прокуратурата в системата от държавни органи и структурата на прокуратурата, ролята на съдиите и пътят на тяхното кариерно

израстване, предвиденият ред за промяна на определени конституционно закрепени положения, както и характеристиките на политическата среда. В рамките на този раздел е отделено внимание и на нивото на общественото доверие в системата като ключов фактор, когато говорим за управление на съдебната власт. От една страна, повишаване доверието на гражданите в системата е цел на съдебната реформа, от друга, нивото на доверието е и своеобразна оценка за работата на ключови институции. По отношение на общественото доверие изключително полезни са регулярните проучвания на Евробарометър, които дават една ясна картина на общественото мнение през годините. Част от данните от Евробарометър, както и на други социологически проучвания са анализирани и коментирани в дисертационния труд.

В третия раздел на втората глава са разгледани въпросите за лидерството, които са непосредствено свързани и с въпросите за стратегическото управление, обект на изследване в следващата трета глава. В центъра на изследването са въпроси, които са важни от практическата гледна точка за управлението на съдебната власт, сред които: доколко има разлика между лидерството в публичния сектор и лидерството в частния сектор, доколко трябва да се търсят различия между културите, доколко ръководителят следва да е и професионалист в дадената област, каква е разликата между политическо лидерство и лидерството в административна среда, какви е ролята на последователите. Разгледани са и различни класификации на лидерството и лидерските стилове, които авторите предлагат. Специално внимание е отделено на силното лидерство, основаващо се на харизмата на лидера, което крие много опасности. На основата на разгледаната теория и отчитайки спецификите на съдебната система и на политическите и социалните специфики в България, в края на раздела са очертани основните положения, когато разглеждаме темата за лидерството в контекста на управление на съдебната власт.

В края на втората глава са изследвани и въпросите за прилагането на основните стандарти и залегналите в законодателството правила при провеждане на различни важни за съдебната система избори. Фокусът е поставен върху най-важните за системата избори, към които има и най-високо общественото внимание, а именно – избора на членове на ВСС от парламентарната и от професионалната квота и изборите на „тримата големи“ (главен прокурор, председател на ВКС и председател на ВАС). Разгледаните процедури винаги са били наблюдавани от медиите и гражданското общество, а и са

посочвани и следени като важни от външни партньори като Европейската комисия и Венецианската комисия. Доверието на гражданите в съдебната система до голяма степен зависи именно от начина, по който са провеждани тези процедури. Представени са последните проведени процедури, като изследването не се ограничава до проверка за наличието само на формалните законови изисквания, а се стреми да разкрие дали тези процедури в същността си са проведени честно и прозрачно.

На основата на разгледаната във втората глава теория и направените анализи могат да бъдат направени следните изводи:

1. Европейският модел на съдебен съвет, препоръчван от повечето европейски органи и организации, не оправдава очакванията, че с въвеждането му в конкретни държави ще се постигне бързо преодоляване на натрупани с десетилетия проблеми в държавите от Централна и Източна Европа. Въвеждането на институцията съдебен съвет може да бъде основа за последващи дълбоки реформи на съдебната власт, но не може да преодолее липсата на политическа подкрепа за тези реформи.

2. Само наличието или липсата на съдебен съвет не е достатъчно, за да се определи дали са поставени институционалните основи на една независима съдебна власт. Начинът, по който се конституира съдебният съвет, и правомощията му са ключови за тази преценка.

3. Уредбата на ВСС в българската конституция и в законодателството не отговаря напълно на европейските стандарти за независимост на съдебната власт. Най-същественото несъответствие е по отношение състава на ВСС, в който кариерните въпроси на съдиите следва да се решават от мнозинство от съдии, избрани пряко от техни колеги съдии.

4. Въпреки необходимостта от промяна на отделни елементи в избрания модел на съдебен съвет, например състава на ВСС, процедурите по избор на членове на ВСС и др., този модел е най-подходящият за сегашното състояние на политическата среда в България.

5. Дълбоки промени в съдебната система са възможни само при наличието на лидерство на различни нива във и извън системата:

- лидерство сред политическия елит, за да се осигури необходимата политическа подкрепа за съответните промени;
- лидерство сред професионалните среди на магистратите (например представители във ВСС, председатели на съдилища, професионални организации на магистратите), за да могат въведените промени възможно най-бързо да станат част от ежедневната работа на съдии и прокурори;
- лидерство в научните среди, за да се обучат бъдещи магистрати, които да отстояват независимостта си, както и за да се стимулират процеси, които да доведат до обществено лидерство като състояние на обществото.

6. Когато говорим за лидерство в зависимост от степента на промяна, следва да предпочетем реформисткото такова. Революционното лидерство не е подходящо към момента и може да бъде по-скоро опасно, отколкото полезно за управлението на системата. Несъответствието на българската уредба и практика с международните стандарти и ниското доверие на обществото в съдебната система изключват приложимостта на консервативното лидерство към сегашния момент.

7. Авторитарният стил на управление не е подходящ за различните управленски процеси в съдебната система. Практическото приложение на либералния стил и колективното лидерство е силно ограничено. Най-важен за управлението на съдебната система е демократичният стил на управление, който дава възможност да бъдат включени широк кръг от участници в процесите, без това да води до липса на конкретни лица, които да вземат крайните решения и да носят отговорност.

8. Част от последните проведени процедури за най-важните избори в съдебната система (за членове на ВСС, председател на ВАС и главен прокурор) показват формално спазване на законовите правила и публичност на самите процедури, без това да води до прозрачност и повишаване общественото доверие в съдебната система.

9. Необходими са законодателни промени, с които да се постигне в по-голяма степен състезателност и откритост на процедурите. Промяната на правилата не е гаранция за бързо връщане на доверието в съдебната система, но конкретни решения несъмнено биха създали предпоставки за това (напр. промяна на субектите, които да могат да предлагат кандидати за членове на ВСС от парламентарната квота).

### Глава 3. Стратегическо управление на съдебната система

В третата глава са изпълнени последните две задачи на дисертационния труд, а именно: да се разгледа теоретичната основа на стратегическото управление в съдебната система; да се анализират съдържанието и изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и да се направи оценка на въздействието.

За да бъдат постигнати задачите, първо са изяснени някои основни понятия и теоретични постановки, свързани с развиващите се през последните десетилетия концепции за стратегия, стратегическо управление и стратегическо мислене. В първия раздел са маркирани основополагащите теоретични трудове в областта, като основната цел е да се изведат тези теоретични познания, които са основа за анализа в следващия раздел на третата глава. От най-широко разпространените и значимите теории, използвани при изработването и прилагането на стратегии в публичната сфера, са изведени тези, които са най-важни и в най-висока степен приложими конкретно за съдебната система. Понятията стратегия и стратегиране са изследвани в дълбочина през различните теории за създаването на стратегията, представени накратко в дисертационния труд. Разгледани са в детайли и въпросите, свързани с цикъла на стратегическото управление, включващ формулиране на стратегия, осъществяване на стратегия и оценка на стратегията. Познаването на тези фази и развитието на науката в областта е важно не само за изследователите, а и за субектите, ангажирани с изготвянето или прилагането на стратегиите.

Вторият раздел на третата глава е посветен на стратегическото управление на съдебната система в България. Разглеждането на последната стратегия в областта на правосъдието - Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система от 2014 г. - е във фокуса на тази глава и е в основата на практическите изводи, направени в края на главата. Когато говорим за стратегия и стратегическо управление обаче следва да изискваме от ангажираните със създаването и прилагането на стратегиите да мислят дългосрочно и отвъд мандата или формалния живот на даден политически документ или проект. Аналогично и изследователите на тези процеси не следва да се ограничават до един документ или до прекалено кратък период от време,

който разглеждат и анализират. В противен случай биха рискували да достигнат до непълни или дори погрешни изводи. Поради това и в дисертационния труд се започва с кратък преглед на основните стратегически документи в областта. След това е разгледана в детайли Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система от 2014 г., а в края на раздела е направен анализ на съществуващите оценки на изпълнението и оценка на въздействието.

Проблемите в съдебната система и необходимата за решаването им реформа на системата са осъзнати още от приемането на новата Конституция през 1991 г. Целта на изследването обаче не е просто да се направи преглед на развитието на законодателството или на основни за управлението на съдебната система въпроси, а да се потърсят корените на стратегическото в управлението на съдебната система. Политическите процеси през първото десетилетие след отхвърлянето на комунистическия режим и приемането на Конституцията от 1991 г. са изключително важни, тъй като именно наследството, оставено от комунистическия режим, е в основата на много непреодолими и до момента проблеми за съдебната власт. Без да се отричат поставените основи през този период, включително чрез закрепване на основните конституционни положения, осигуряващи независимостта на съдебната власт, прегледът на основните стратегически документи в областта започва с първия документ, който е наречен *стратегия* и е приет с решение на МС.

Фокусът не е върху конкретните политически процеси и събития през тези повече от 20 години, а върху самите стратегическите документи и тяхното изпълнение. Прегледът на развитието от 2001 г. до ден днешен е необходим, за да се отговори на въпросите стратегически ли се е управлявала системата през годините и какви са постигнатите резултати. Едва тогава може да се търси отговор и на въпросите, касаещи бъдещото на съдебната реформа. Предмет на изследване в тази част от дисертационния труд са Стратегия за реформа на българската съдебна система (2001), Актуализирана стратегия за реформа на българската съдебна система (2003) и Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз (2010).

След това са изследвани в дълбочина структурата, основните елементи и съдържанието на последния стратегически документ в областта - Актуализираната

стратегия за продължаване на реформата в съдебната система от 2014 г. Структурата, изборът на отделни елементи, които да бъдат включени в текста на документа, са формални на пръв поглед белези, които обаче са важни за възприемане посланията на документа, както от ангажираните в бъдеще с изпълнение на стратегията на всички нива на държавното управление, така и от широката общественост, чието доверие в тези процеси е от ключово значение. Поради това в дисертационния труд са разгледани и анализирани от съдържателна гледна точка предговора, мисията, визията, стратегическите и специфичните цели, залегнали в Актуализираната стратегия от 2014 г. Специално внимание в изследването е отделено и на Пътната карта към стратегията и проблемите, които са свързани с нейното следване, актуализиране и анализиране.

Логичен завършек на тази част от изследването са направените в края на втория раздел от третата глава оценка на въздействието на Актуализираната стратегия от 2014 г., преглед на съществуващите оценки на изпълнението и частичната оценка на изпълнението на ключови за съдебната реформа мерки.

Направената оценка на въздействието на стратегията се основава на разбирането за стратегия, надхвърлящо това за просто един подробен план, и съществено се различава от оценката на изпълнението на стратегията. Независимо от степента, в която са постигнати определени цели, и от причините за това, ако разгледаме Актуализираната стратегия в контекста на стратегическото управление, а не изолирано като документ, следва да отбележим, че на стратегическо ниво Актуализираната стратегия може да бъде определена като значителен успех. Факт е, че съдебната реформа не е осъществена в цялост, както и че редица от проблемите остават нерешени. Същевременно темата за съдебната реформа продължава да бъде актуална и да предизвиква интерес далеч извън тесните професионални кръгове. Обществото показва, че не се е изморило от темата „съдебна реформа“ въпреки очакванията, че след толкова много години и обществена енергия в тази посока, това в крайна сметка ще се случи.

Един от най-големите рискове в стратегически план пред съдебната система е тя да остане неререформирана, със съмнения за или под реалното влияние на външни за системата икономически или политически кръгове при вземането на решения и без реалистични шансове за промяна на това положение поради липса на политическа воля и обществен натиск. Такива съмнения има и в момента, но фактът, че обществото все



още изисква от управляващите действия в тази посока, показва, че стратегически съдебната система не е застрашена от това да изгуби трайно най-важната си функция за обществото – тази на независим арбитър между гражданите и на защитник на гражданите от неправомерни действия на държавата. До голяма степен това се дължи на политически процеси, започнали именно със създаването на Актуализираната стратегия, които успяват да използват в максимална степен енергията и усилията на неправителствения сектор, от една страна, и обществената енергия, от друга.

Ако Актуализираната стратегия и стратегическото управление на системата като цяло се бяха провалили, то темата за съдебната реформа щеше трайно да е напуснала обществения дневен ред, а гражданите щяха да търсят алтернативи за решаване на споровете помежду си. Тенденции в такава посока не се наблюдават. Този успех на Актуализираната стратегия се дължи именно на нейната адекватност на ситуацията – не просто на това дали е осъществима с оглед политическата ситуация, а дали е адекватна на обществените очаквания, като не просто ги покрива, а залага амбиция в себе си, която да е годна да поддържа високото ниво на обществени очаквания и през следващите години.

Когато се разглежда управлението на съдебната система от гледна точка на стратегическото управление, е важно да се обърне внимание не само на изготвянето на стратегическите документи, а и на тяхното изпълнение. В тази връзка са разгледани и съществуващи оценки на изпълнението на Актуализираната стратегия - Отчет за изпълнението на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система и актуализираната пътна карта към нея, изготвен от Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия, както и доклад на външни експерти. Сравнението между отчетеното изпълнение в двата документа е показателно за начина, по който са направени двете оценки на изпълнението. Отчетът, приет от Съвета по прилагане на Актуализираната стратегия, се основава на крайно формалистичен подход, за разлика от доклада на външните експерти, в който е направена една задълбочена оценка на изпълнението и анализ на реално постигнатото в сравнение със заложеното в стратегията.

Направената е и частична оценка на изпълнението на ключови за управлението на съдебната власт мерки – такива във връзка със състава и структурата на ВСС, с избора и отчетността на „тримата големи“ и с кадровата политика в съдебната система.

Оценката на изпълнението, която вниква в същността на заложените мерки, няма как доведе до извод за високите нива на изпълнение, които виждаме в отчета, приет от Съвета. Отчитането на формални дейности и приемането на такива отчети от различни органи не допринася с нищо нито за повишаване доверието на гражданите в системата, нито за решаване на проблемите в системата. В бъдеще ангажираните държавни органи следва да изготвят задълбочена оценка на изпълнението и оценка на въздействието на Актуализираната стратегия, за да очертаят насоките на бъдещи реформаторски усилия и за да могат да разчитат на доверие от страна на обществото, както и да положат основите за последващи стратегически документи.

Освен формалното изпълнение и отчитане на редица от мерките, следва да отбележим и несъответствието на заложените предвидени дейности с очакваните резултати и индикаторите за изпълнение, както и на предвидените в пътната карта дейности, очаквани резултати и индикатори за изпълнение със самите мерки или специфичните цели. Такива несъответствия са признак за проблеми не на най-високото ниво на стратегирането, където следва да се формулират мисията, визията и целите, а на етапа на формулиране на конкретния стратегически план (в случая Пътната карта), следването на който трябва да допринесе за постигане на заложените в стратегията цели.

На основата на разгледаната в третата глава теория и направените анализи могат да бъдат направени следните изводи:

1. Стратегическото управление на съдебната система изисква познаване на теоретичните основи на стратегическото управление в публичния сектор и трите основни фази на съвременния управленски цикъл - формулиране на стратегия, осъществяване на стратегия, оценка на стратегия.

2. Актуализираната стратегия от 2014 г. е стратегически документ в областта на съдебната система, който отговаря на изискванията за стратегически документи от

съдържателна гледна точка и който е годен да бъде стабилна основа за една реална съдебна реформа в България.

3. Пътната карта към Актуализираната стратегия играе ролята на стратегически план, следването на който да доведе до постигане на заложените в Актуализираната стратегия специфични и стратегически цели. Заложените в пътната карта дейности и индикатори за изпълнение често не са в съответствие със самата мярка или със специфичната цел, която тази мярка следва да обслужва. Това води до формално отчитане на дейности от страна на държавните органи и затруднява извършването на обективна оценка на изпълнението, която следва да има предвид както индикаторите за изпълнение, така и очакваните резултати, но и самата мярка.

4. От приемането на Актуализираната стратегия са предприети редица промени както на конституционно, така и на законодателно ниво. Част от тези промени отговарят на заложеното в стратегията и са стъпка в посока постигане на заложените стратегически цели. Същевременно макар основните критики често да са насочени не към самата уредба, а към начина, по който тя се прилага от ангажираните в процесите субекти, следва да отбележим, че последният важен избор за системата – този на председател на ВКС в началото на 2022-ра година, се отличава с липса на съмнение за корупция или други зависимости на самия кандидат. Новият председател на ВКС – съдия Захарова, беше избран от всички членове на ВСС с единодушие. Постигнатото в сферата не бива да се отрича или забравя, напротив. То може да бъде основата за бъдещи реформи в областта.

5. Без да отричаме всички стъпки в правилната посока, няма как да не отбележим, че едни от най-важните за съдебната реформа въпроси остават нерешени. Това са преди всичко въпросите, свързани със състава и структурата на ВСС. Съмненията за зависимости на представителите на прокуратурата (от главния прокурор) и на т.нар. парламентарна квота (от политически влияния) остават, въпреки опитите процедурите да бъдат направени по-прозрачни. Процедурите станаха само по-публични, но не и по-прозрачни. Доверието на гражданите в съдебната система продължава да е на критично ниски нива.

6. Основната причина за това част от промените, които ще доведат до най-видим резултат и за магистратите, и за обществото, да не са предприети, е липсата на политическа воля, което е функция на защитата на непублични интереси на водещи политически лица и групи (в т.ч. несанкциониране на политическа корупция на най-високите нива на управлението). Всички такива промени изискват стабилни мнозинства в Народното събрание, липсата на които не може да бъде компенсирана с активността на отделен министър, на отделни политически сили или на представители на неправителствените организации.

7. През следващите години стремежът следва да е не толкова към създаването на конкретен стратегически документ, особено ако той не отговаря на възприетите от теорията основни изисквания за такъв или ако не може да бъдат изпълнени целите му, а към разбирането за необходимостта от стратегическо управление в сферата като цяло. Това не означава, че не трябва да се положат всички усилия да се следва концепцията за управление чрез стратегически документи. Те обаче следва да бъдат както приемани с необходимите познания в сферата на стратегическото управление, така и изпълняване по същия този начин.

## Заклучение

В дисертационния труд последователно са разгледани въпросите, свързани със стандартите за независимост на съдебната власт, моделите на управление на съдебната система и стратегическото управление на съдебната система. Макар тези въпроси да са разгледани отделно, за да могат да бъдат изследвани в дълбочина, те са свързани помежду си както в теорията, така и в практиката.

Стандартите за независимост задават рамката за развитие на нормативната уредба, когато говорим за управлението на съдебната система. Част от тази рамка е и моделът на управление, като през последните десетилетия се наблюдават все повече препоръки за изграждане на съдебен съвет, който да управлява системата. Въвеждането на такава институция в редица държави от Централна и Източна Европа след падането на комунистическите режими е съпроводено с огромни очаквания, които обаче остават неоправдани. Това изисква да ограничим опростеното използване на понятията *съдебен съвет* или *европейски съдебен съвет* и да изследваме съответните модели в детайли и

в дълбочина. Така например българският опит показва, че въвеждането на Висш съдебен съвет още при приемането на Конституцията от 1991 г. не е достатъчно, за да бъде осигурена независимостта на съдиите. Това обаче не означава, че тази институция следва да бъде премахната, а че трябва да бъде променена така, че да е в състояние да изпълни основната си функция – управление и гарантиране независимостта на съдебната власт. Една такава промяна изисква познаване на понятието независимост на съдебната власт в дълбочина, познаване на стандартите за независимост, както и стратегически поглед от лидери на съответните позиции в системата.

Обзорът на теорията в първата глава разкри едно многопластово и сложно понятие за независимост на съдебната власт, включващо изисквания както към системата като цяло, така и към отделните съдии.

Разглеждайки различните източници на стандарти за независимост в областта на съдебната система, виждаме, че европейските такива са много по-детайлни и предоставят по-високо ниво на защита на независимостта както на отделния съдия, така и на съдебната система. Примерът с развитието в европейските документи през годините на института на съдебния съвет е показателен. Европейският модел на съдебен съвет е сред основните препоръки, но с него не се изчерпват европейските стандарти за независимост на съдебната власт. Основните проблеми в българския модел са свързани именно с ВСС, по отношение на който са и повечето несъответствия с международните стандарти, поради което заслужава и особено внимание.

Необходимо е и самият избор на членовете на ВСС както от магистратите, така и от Народното събрание, да бъде провеждан прозрачно и да бъдат избирани професионалисти с високи морални качества. Каквато и да е законовата рамка, ако тя се спазва само формално, а изборът е предопределен и е резултат от задкулисни договорки, реална промяна няма да има.

Ключово за подобряването на нормативната уредба и създаването на предпоставки за ограничаване неправомерното влияние върху магистратите е да се подходи стратегически към проблемите в съдебната система. Промени на отделни елементи от системата на управление, без да се анализира тяхното въздействие върху цялата съдебна власт, могат да доведат до създаване на нови проблеми вместо

решаването на вече съществуващи. Формалното създаване на документи, които се наричат стратегия, но нямат такъв характер, или които не могат да бъдат изпълнени поради липса на политическа воля, не помага по никакъв начин за качествено управление на съдебната система. Най-важното е да се осъзнае от ангажираните субекти необходимостта от стратегическо управление на съдебната система и полагането на целенасочени усилия в тази посока.

В тази връзка като ключово за управлението на съдебната власт следва да определим и лидерското поведение на различни нива във и извън системата.

В обобщение можем да посочим следните най-важни промени на конституционно и законово ниво, които следва да бъдат предприети, за да отговаря уредбата на международните стандарти и за да бъдат преодолени дефицити при прилагане на уредбата към момента:

- Да се осигури значително мнозинство на съдиите, избрани пряко от съдии, в Съдийската колегия на ВСС (изисква промяна на Конституцията);
- Да бъдат преразгледани правомощията на Пленума на ВСС в контекста на самоуправлението на съдиите като бъдат прехвърлени част от тях на Съдийската и Прокурорската колегии;
- Да бъде ограничена ролята на народните представители при избор на членове на ВСС, като се предостави възможност и на други субекти да номинират кандидати;
- Да бъде ограничена възможността за командироване на съдии до изключения в случаи, които изискват краткосрочно повишаване кадровия капацитет на даден съд.

Освен промени в уредбата е необходимо да бъде променена и практиката по следните въпроси:

- ВСС следва активно да защитава независимостта на отделните съдии от публични действия на представители на изпълнителната власт, прокуратурата или медиите, когато те представляват заплаха за независимостта;

- Да бъде гарантирано случайното разпределение на делата във всички съдилища в страната;
- Да бъде осигурено прозрачно провеждане на всички процедури по избор на административни ръководители в системата или на членове на ВСС, главен инспектор и инспектори при спазване на всички законови изисквания;
- Да бъде осигурено реално участие на гражданския сектор при процедурите за избор на членове на ВСС от народните представители;
- Да бъде осигурено реално участие на гражданския сектор при предприемане на законови промени в областта на съдебната власт.

Освен тези основни промени както на законово ниво, така и в практиката, които са необходими, следва да отбележим и какво следва да не се предприема, за да не бъде подкопана независимостта на съдиите или ограничена възможността за реформирането на системата. Някои от най-важните примери в тази връзка са:

- Да не бъде прилаган еднакъв подход към статута на съдиите и прокурорите, съответно на председателите на върховните съдилища и главния прокурор. Един такъв подход при бъдещи промени би накърнил независимостта на съда или би довел до безотчетност на прокуратурата;
- Да не бъде ограничаван разговорът за необходимите промени в съдебната система до конституционни промени. Редица от необходимите промени са на законово ниво или дори в практиката по прилагането на съществуващата уредба;
- Да не се подхожда към стратегическото управление на съдебната система формално, а с разбиране за необходимостта от стратегическо управление в дългосрочен план и с нужните познания по стратегическо управление в публичната сфера;
- Да не се ограничават разговорите за съдебната реформа в юридическите среди, а да се включат и специалисти по публична администрация.

В заключение можем да отбележим, че поставените цел и задачи на настоящия дисертационен труд са изпълнени. Направеното изследване на теоретичната рамка,

анализът на нормативни, стратегически и други документи, както и оценката на практическото приложение на избрани процедури, пряко свързани с управлението на системата, дават основание да считаме тезата, че „макар избраният модел на управление да е най-близо до т.нар. европейски модел на съдебен съвет, нормативната уредба и практиката, свързана с управлението на съдебната власт в България, не съответстват напълно на европейските стандарти в областта, а преодоляването на основните за съдебната система проблеми и осигуряване на съответствие с европейските стандарти е възможно само ако има необходимото лидерство на съответните нива в системата, както и стратегическо управление на системата като цяло“ за доказана.

Прилагането на теоретичните познания във връзка с предмета на изследването би допринесло за по-доброто управление на съдебната система и за повишаване общественото доверие в съдебната власт като цяло.

## Бъдещи изследвания

Макар да са постигнати поставените в началото на изследването задачи, с дисертационния труд са повдигнати и редица въпроси, чиито отговори биха спомогнали за изясняване на част от разгледаните проблеми в още по-голяма степен. Тези въпроси няма как да бъдат разгледани в дълбочина в рамките на това изследване, но могат да бъдат предмет на бъдещи изследвания.

На първо място сред тях е въпросът за *отчетността на съдиите и прокурорите*. Изследването на европейските практики в тази връзка би било изключително ценно с оглед бъдещи законодателни промени в тази посока. В тази връзка полезно би било да се разгледат и конкретни *практики от новия публичен мениджмънт при управлението на съдебната система*, като се отчетат спецификите на системата. Посочването на тези от тях, които не са приложими за съдебната система, с оглед гарантиране независимостта на магистратите, както и тези, които в най-голяма степен биха могли да допринесат за отчетността на магистратите, а оттам и за повишаване общественото доверие в системата, би допринесло за практиката. *Факторите, които влияят върху общественото доверие към системата*, също следва да бъдат изследвани. Дори и най-добре работещата съдебна система няма да



изпълни обществената си функция, ако гражданите не ѝ се доверяват и не се обръщат към нея при необходимост. Отново в контекста на независимостта на системата внимание заслужават и въпросите, свързани с *бюджета на съдебната власт* – как следва да се изготвя той така, че да може да се гарантира функционирането на системата по възможно най-ефективен начин. *Детайлен преглед на практиката на ВСС* от последните години би дал категоричен отговор на съмненията за начина, по който се взимат решенията в този най-важен за системата административен орган. *Задълбочен анализ на практиката на Конституционния съд* по въпросите, свързани с управлението на системата, и сравнителен анализ на практиките в други държави, би допринесъл при дебатите за бъдещи конституционни промени или приемане на нова конституция.

Освен това и нарочно изключените от предмета на изследването въпроси, свързани с *управлението на отделните съдилища*, както и тези за *структурата и мястото на прокуратурата* в системата от държавни органи, биха хвърлили допълнително светлина върху огромната тема за управлението на съдебната система в България.

## Самооценка на приносните моменти в дисертационния труд

1. Проведено е комплексно изследване на управленските процеси на съдебната система в България през призмата на достиженията на публичната администрация като наука.

2. След задълбочено теоретично проучване се обогатява разбирането за „независимост на съдебната власт“ в контекста на съвременните изисквания за отчетност на институциите.

3. Изследвано е съответствието на българската уредба на конституционно и законово ниво с европейските стандарти за независимост на съдебната власт на основата на предварително обособен каталог от основни стандарти.

4. Въз основа на разгледаните основни теории в областта на лидерството и стратегическото управление са изведени тези теоретични положения, които в най-

голяма степен са приложими при управлението на съдебната власт предвид спецификите на системата.

5. Анализирани са българският опит за стратегическо управление на съдебната система и са посочени основните несъответствия със заложените в теорията изисквания.

## Публикации

1. Модели на съдебни съвети в Европа. В: *Доклади от „Докторантски четения 2018“, Философски факултет*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2019, 159–172.
2. Коронакризата и кризата на върховенството на правото в Европейския съюз. В: *Европейският съюз и новото нормално. От социална изолация към гражданска осъзнатост. Доклади от Петата съвместна конференция на катедра „Европеистика“, катедра „Политология“ и катедра „Публична администрация“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“*, София, 2020, 16-26.
3. Европейските стандарти за независимост на съдебната власт и българската реалност. В: *Доклади от „Докторантски четения 2020“, Философски факултет*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2021, 425-450.
4. Елементи на административната справедливост при управлението на съдебната власт. В: *Административната справедливост като елемент на доброто управление. Доклади от Четвъртата международна конференция по публична администрация, проведена в Софийски университет „Св. Климент Охридски“ през 2020 г.* София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2021, 344-362.
5. Стратегически ли се управлява съдебната система по време на действието на Актуализираната стратегия 2015-2022? В: *Публичната администрация при глобална криза: между либерализма и етатизма. Доклади от Шеста международна конференция по публична администрация, проведена в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ през 2022.* София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2023, 109-128.

## Благодарности

Бих искала да изразя огромната си благодарност към моя научен ръководител, доц. Атанас Славов, за неизменната му подкрепа и ценните насоки, които изиграха ключова роля в успешното завършване на този труд. Безспорните му професионализъм и академичен дух, както и увереността му в моя успех през тези години ще оставят трайна следа в бъдещия ми професионален път.

Благодарности дължа и на катедра „Публична администрация“ за предоставената възможност да изпълня този изследователски проект. На всяка стъпка от този дълъг и труден път усещах подкрепяща младите учени среда и готовност за съдействие от членовете на катедрата.

Благодаря и на всички колеги, с които се срещнах на различни научни форуми, организирани от Философския факултет на Софийския университет и отделните катедри към него. Техните високи стандарти и академично ниво ме мотивираха да давам най-доброто от себе си от самото начало на моя научен път като докторант.