



**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ “СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”  
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за получаване на образователна и научна степен „Доктор”

Научна специалност: 3.3 Политология (Публична администрация)

**ТЕМА:**

**УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО  
В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА  
ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

Докторант на самостоятелна подготовка Венко Иванов Петков

Научен консултант: проф. д-р Александър Маринов

**СОФИЯ**

**2017 г.**

## СЪДЪРЖАНИЕ НА АВТОРЕФЕРАТА:

<b>СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>4</b>
<b>I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>6</b>
1. АКТУАЛНОСТ И ЗНАЧИМОСТ НА ПРОБЛЕМАТИКАТА.....	6
2. ОБЕКТ И ПРЕДМЕТ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....	9
3. ЦЕЛ И ЗАДАЧИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....	10
4. ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА ТЕЗА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....	10
5. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ .....	12
6. МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДВАНЕ .....	17
<b>II. СТРУКТУРА И РЕЗЮМЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>19</b>
<b>III. ОСНОВНИ ИЗВОДИ ОТ ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>21</b>
<b>IV. САМООЦЕНКА НА ПРИНОСИТЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>23</b>
<b>V. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>23</b>

Докторантът е зачислен на докторантура на самостоятелна подготовка към катедра „Публична администрация”, Философски факултет на Софийски университет „Св. Кл. Охридски” от 10.02. 2015 година.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от Съвет на катедра „Публична администрация” на 5 юни 2017 г., който прие и състава на научното жури:

1. доц. д-р Татяна Томова – Софийски Университет „Св. Кл. Охридски“
2. проф. д.н. Веселин Цанков – Пловдивски Университет „П. Хилендарски“
3. доц. д-р Александър Вълков - УНСС
4. проф. д-р Борис Манов – Югозападен Университет „Св. Н. Рилски“
5. проф. д-р Александър Маринов – Софийски Университет „Св. Кл. Охридски“

Защитата на дисертационната работа ще се състои на ..... 2017 г. от ..... часа в зала 500, блок 4 на Философски факултет на Софийски университет „Св. Кл. Охридски” (бул. „Цариградско шосе” 125).

Материалите по защитата са публикувани на интернет страницата на Софийски университет „Св. Кл. Охридски” и са на разположение в офиса на катедра „Публична администрация”, Философски факултет на Софийски университет „Св. Кл. Охридски”.

## СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД	4
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧНИ АСПЕКТИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	23
1. РАБОТНИ ДЕФИНИЦИИ НА ОСНОВНИТЕ ПОНЯТИЯ	23
1.1. Публична администрация. Администрация на органите на съдебната власт	23
1.2. Изпълнение (performance) и управление на изпълнението	25
1.3. Административен капацитет. Капацитет за управление на изпълнението в администрацията	27
2. ПЛАНИРАНЕ И РЕАЛИЗИРАНЕ НА ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ОРГАНИЗАЦИОННИТЕ ЦЕЛИ И ОЧАКВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОТДЕЛНИТЕ НИВА НА ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ	38
3. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ, КОИТО ИМАТ ОТНОШЕНИЕ КЪМ УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО	49
3.1. Капацитет за изработване на стратегии и политики	49
3.2. Капацитет на координация в администрацията	53
3.3. Капацитет за управление на човешките ресурси.	56
3.4. Капацитет за иновации и иновационни технологии	59
ГЛАВА II. КАПАЦИТЕТ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	65
1. ОСНОВНИ ГЛОБАЛНИ ПРОБЛЕМИ И ОСНОВНИ ТЕНДЕНЦИИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ НА АКТУАЛНИЯ ЕТАП	65
2. СПЕЦИФИЧНИТЕ ПРОБЛЕМИ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В МЕЖДУНАРОДЕН КОНТЕКСТ	78
3. АНАЛИЗ НА КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.	92
3.1. Стандарти за изпълнение и основи за оценка на изпълнението в съдебната власт в Република България.	92
3.2. Определяне на очакваните резултати от изпълнението на администрацията в съответните административни звена	95
3.3. Атестиране на съдебните служители.	99
4. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА КАПАЦИТЕТА ЗА ИЗРАБОТВАНЕТО НА СТРАТЕГИИ И ПОЛИТИКИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ.	106

5. АНАЛИЗ НА КАПАЦИТЕТА ЗА КООРДИНАЦИЯ В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ.	113
6. АНАЛИЗ НА КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ (УЧР) В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	118
6.1. Ниво на професионализация на дейностите в звеното по управление на човешките ресурси.	118
6.2. Конкурското начало, като предпоставка за изграждането на административен капацитет.	119
6.3. Политика на възнаграждения в администрацията на органите на съдебната власт.	120
7. АНАЛИЗ НА КАПАЦИТЕТА ЗА ТЕХНОЛОГИЧНИ ИНОВАЦИИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНА ВЛАСТ	123
ГЛАВА III. ИДЕИ И ПРЕПОРЪКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	128
1. ФОРМУЛИРАНЕ НА ОБЩИТЕ ЦЕЛИ И ОЧАКВАНИ РЕЗУЛТАТИ, КОИТО ТРЯБВА ДА БЪДАТ ПОСТИГНАТИ ОТ СЪДЕБНАТА ВЛАСТ.	130
2. СЪЗДАВАНЕ НА СТАНДАРТИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ И ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОЧАКВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОТ ВСЕКИ ОРГАН НА СЪДЕБНА ВЛАСТ.	132
3. СЪЗДАВАНЕ НА СТАНДАРТИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ ЗА ВСЯКА ЕДНА ДЛЪЖНОСТ В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ОРГАНИТЕ НА СЪДЕБНА ВЛАСТ	137
4. ВЪТРЕШНА САМООЦЕНКА В АДМИНИСТРАЦИЯТА	158
5. ВЪВЕЖДАНЕ НА СИСТЕМА И МЕТОДИКА ЗА ВЪНШНА ОЦЕНКА НА ДЕЙНОСТТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА	166
6. ПРОМЯНА В НАЧИНА НА СТИМУЛИРАНЕ	173
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	175
ЛИТЕРАТУРА	185

## I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### 1. Актуалност и значимост на проблематиката

Идеята за управление на изпълнението в дейността на съдебната система е отдавна наложила се тенденция с оглед на очакванията на гражданите да бъдат осигурено качествено, ефективно и ефикасно правораздаване. В различни общества и правни традиции ръководителите на съдилищата и административните мениджъри се стремят да интегрират системите за управление на изпълнението във всекидневната работа на своите организации. Преобладава мнението, че началото на управлението на изпълнението в най-масовите съдилищата – първоинстанционните, е положено преди около 30 години с въвеждането на т. нар. *Стандарти за изпълнението в първоинстанционните съдилища в САЩ*. В следващите години се наблюдават енергични усилия за разработване на измерители на изпълнението, подходящи за разнообразните специализирани съдилища, както и за отделенията в съдилищата. Този процес е довел до оформянето на редица направления и създаването на многобройни стандарти за изпълнение на съдилищата, измежду които е възможно да се избере най-подходящият във всеки конкретен случай.

Актуалността и значимостта на разработването на теоретичната и емпирично-изследователската проблематика на управлението на изпълнението в съдебната система изпъкват още по-ясно, когато се отчита специфичната двойствена природа на трудностите при дефинирането на неговите желателни измерения и критерии. От една страна, налице е неизбежна неопределеност, произтичаща от *разнообразието на дейността на съдилищата и техните подразделения*. От друга страна, какво означава „*добре свършена работа*” от съдилищата и съдиите (противно на разпространеното масово мнение), съвсем не е еднозначно дефинирано; нещо повече, в някои аспекти се набиват на очи съществени разногласия. Да вземем за пример споровете относно определянето на общоприети времеви рамки за разглеждане на делата. Въпреки, че в някои конституции навременността е изрично упомената (в американската Конституция е записано „правото на бърз процес” - *right to a speedy trial*), съществуващите количествени показатели

изразяват по-скоро деликатна препоръка, отколкото критерии за формиране на реалистични и еднозначно измерими очаквания за темпото на протичане на делата. В това отношение предпазливостта на магистратите е разбираема – фокусирането единствено върху бързината на съдебното производство без въвеждане на допълващи оценъчни критерии крие риск от влошаване на качеството на правораздаването и увреждане на законни интереси на страните. Още по-проблематично е постигането на съгласие относно емпиричните критерии, определящи какво точно означава един съд да е „справедлив” и „достъпен”.

Посочените две взаимосвързани трудности извеждат на преден план необходимостта от формулиране на системна и практически приложима рамка за оценка и усъвършенстване на постиганите от съдилищата и от отделните им структурни звена резултати. За да бъде валидна и полезна, тази рамка – приложена към работата на съдебната администрация – трябва да идентифицира основните дейности, извършвани от администрацията на съдилищата, да създава възможност за формулиране на желаните цели и очакваните резултати и да даде ориентир за разработване на индикатори, удостоверяващи степента на постигане на целите (очакваните резултати). В настоящия дисертационен труд като подобна концептуална рамка се предлага капацитетът за управление на изпълнението като ключов елемент на административния капацитет.

От *практическа гледна точка* изграждането на висок капацитет за управление на изпълнението в съдебната администрация има следните непосредствени положителни ефекти:

- създава възможност да се измери и оцени дали административните звена и служители отговарят на очакванията към изпълнението им;
- предлага достоверни данни относно постиганите резултати в областите, приоритетни за различните заинтересувани страни;
- полага надеждна основа за подготовка, обосноваване и защита на исканията за бюджетно и друго финансиране;
- насочва влаганите ресурси към реално подобряване на предлаганите услуги;
- служи като добра основа за устойчива отчетност на администрацията и съдилищата пред пряко заинтересуваните страни и пред обществото като цяло.

Няма съмнение, че през последните две десетилетия нарасналото внимание към управлението на изпълнението в съдебните системи е неслучаен феномен, част от по-общ, глобален поток на реформи в публичния сектор и различните клонове на публичната власт. Но в различните части на света водещите причини и мотиви за усилията в тази област са различни. Например, в САЩ и Западна Европа нарастването на ролята на управлението на изпълнението в съдебните системи е продължителен процес, чиято предистория е свързана преди всичко с изискванията за повишаване *ефикасността на публичните услуги* и се вписва в по-широк контекст на събития и процеси, като глобалната петролна, а след това и икономическа криза от началото и средата на 70-те години, засилената тенденция към приватизация и възлагане на публични услуги на бизнеса, както и доминацията на неоконсервативната политическа идеология през 80-те и 90-те години, и т.н.

В същото време, провеждането на аналогични реформи в страните от Третия свят и в пост-съветското пространство се ръководи от други приоритети – цялостната демократизация на обществото, изграждането на нови, ефективни институции и утвърждаването на върховенството на закона като ключово условие за развитието на институционалната ефективност, частната собственост и пазарната икономика.

*Кои са специфичните фактори за нарастване на значимостта на управлението на изпълнението в съдебната система, в частност в нейната администрация, у нас?*

Известно е, че в България като цяло съдебната система не се ползва с високо доверие от страна на гражданите. Често биват споделяни обвинения в корупция, липса на безпристрастност и обективност от страна на органите на съдебна власт, като се цитират нашумели и популярни в медиите дела, чиито изход според хората е бил повлиян и предопределен от корупционни или сродни практики. Споделят се и обвинения, че правораздаването в България е твърде бавен и скъп процес, често завършващ с несправедлив, според хората, край. Поради тази причина някои хора предпочитат да не търсят правата си по съдебен път, а други смятат, че не биха могли да си го позволят от финансова гледна точка. Разпространеното сред широки обществени слоеве мнение, че всичко в съда се решава с пари и „връзки“, действа демотивиращо на гражданите, които считат себе си за хора със скромни финансови възможности, да проявяват по-задълбочен



интерес към съдебните процедури, чрез които биха могли да защитят своите интереси и права, ако те бъдат нарушени.

Целта на реформата в съдебната система у нас е чрез нормативни и организационни промени да се създаде ефективен механизъм на съдопроизводство и правораздаване, който да подобри работата ѝ и да сведе до минимум възможностите за корупция в тази сфера. Пътят да се постигне тази цел е чрез изграждане на принципно нова съвременна организация и управление на съдебната система.

В частност, необходими са *промени в организацията и усъвършенстване на изпълнението в администрацията на съдебната власт*. Основните насоки и принципи на реформата следва да обхванат въвеждането на:

- ✓ ясни и унифицирани правила, които да доведат до прозрачност, откритост и уеднаквяване на практиката на органите на съдебната власт;
- ✓ опростяване на процедурите, които да осигурят достъпност за всеки гражданин до правосъдие, бързина и коректност в отношенията между съдебната власт и гражданите, както и да се ограничат до минимум възможностите за властническо влияние върху хода им по корупционен път;
- ✓ организиране на ефективен вътрешен контрол и допускане на независим граждански контрол върху дейността и оценката на работата на съдебната администрация.

## **2. Обект и предмет на дисертационния труд**

*Обект на дисертационното изследване* е администрацията на съдебната власт в България и по-конкретно – процесите и механизмите на формулиране на цели и измерване и оценка на постигнатите резултати.

*Предмет на дисертационния труд* е капацитетът за управление на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт, неговото състояние, типични проблеми, както и възможните насоки на неговото усъвършенстване в системна връзка с останалите елементи на административния капацитет.

### 3. Цел и задачи на дисертационния труд

*Целта* на настоящия дисертационен труд е да изследва и изясни процеса на управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт в България, да установи доколко този процес е ефективен и да бъдат формулирани насоки на практическо усъвършенстване на този елемент на административния капацитет.

Осъществяването на така формулираната цел на дисертационния труд предполага решаването на няколко *изследователски задачи*:

- ✓ да изгради теоретични основи на изследването на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт;
- ✓ да анализира основните положителни и отрицателни страни на действащите процеси и инструменти за управление на изпълнението на администрацията на съдебната власт;
- ✓ да очертае основните причини за съществуващите проблеми в процеса на управление на изпълнението на администрацията на съдебната власт;
- ✓ да бъдат обосновани предложения за промяна с цел усъвършенстване на системата на организация на изпълнението на администрацията на съдебната власт.

### 4. Изследователска теза на дисертационния труд

**Защитаваната теза е, че управлението на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт трябва да бъде съществено променено с оглед изискванията на съвременните стандарти за обвързване на целите, които си поставят органите на властта, техните администрации, административните звена и отделните служители, с потребностите и очакванията на обществото и на отделните заинтересувани страни. Докато такава пряка и обратна връзка не бъде изградена чрез система от ефективни механизми и процедури, резултатите ще бъдат фрагментарни и незадоволителни.**

Тук следва да се направи изричното уточнение, че връзката между резултатите от дейността на публичното управление като цяло и на отделните му органи, от една страна, и потребностите и очакванията на обществото, от друга, е сложно отношение, което не бива да се свежда до пряко, предметно-съдържателно удовлетворение от всяко едно конкретно постижение. *Това е съществена зависимост, която трябва да се реализира в крайна сметка.*

Изискването, залегнало в самата основа на идеята за управление на изпълнението (performance management), а именно – публичната власт да формулира цели, да постига резултати и да се отчита в съответствие с поетите през върховния суверен ангажименти, не противоречи на научните критерии за ефективност, ефикасност, икономичност и т.н.. Ясно е, че целите трябва така да бъдат формулирани и преследвани, че да бъдат осъществявани в приемливо висока степен и при приемлив разход на публични ресурси. Но също така е ясно, че тези научно обосновани критерии нямат обществен (а и научен) смисъл сами по себе си, което може да бъде убедително доказано с проблемите при реализирането на изискванията за ефикасност и икономичност.

Дори съотношението между постигнати резултати и изразходвани ресурси да се подобрява, това съвсем не гарантира, че удовлетворяването на съответните обществени потребности ще бъде на приемливо ниво. Големият въпрос е не дали управлението на изпълнението стъпва на критериите за ефективност и ефикасност – това не подлежи на дискусия, а как се формулират тези критерии и конкретните им показатели в дадена област на политиките. Възможно е да се постигне много по-добра стойност на показатели като „средна продължителност на разглеждане на едно дело“, или „средна стойност на ресурсите, изразходвани за едно дело“, но ако тази „оптимизирана“ стойност води до ограничен достъп до правосъдие или до твърде забавено правосъдие, цялостният ефект от промяната едва ли може да се приеме за приемлив.

Разбира се, много сложен въпрос е дали обществените потребности и интереси са вярно идентифицирани, а също така – какви рискове и изкривявания биха могли да настъпят при формирането на едни или други обществени очаквания и претенции към публичното управление или конкретно – към съдебната система и правораздаването. Впрочем, това е проблемна област, чието по-задълбочено разработване би спомогнало за усъвършенстването на системите за управление на изпълнението в публичното

управление и отделните му компоненти. Тук изхождаме от принципната постановка, че обществените *потребности* от справедливо, навременно и достъпно правосъдие са реални и обосновани, и че – като цяло – тези потребности намират израз в устойчиви и легитимни обществени *очаквания* към дейността на органите на съдебната власт и техните администрации.

## 5. Ограничения на дисертационното изследване

Както всяко научно начинание, представеният дисертационен труд има определени *ограничения*, вкл. *съзнателно поставени изследователски рамки*. Тези ограничения и рамки не отхвърлят ценността и потенциалната приложимост на алтернативни теоретични концепции и изследователски ориентации, а просто отразяват авторския избор да се подбере най-релевантния към целта, задачите и тезата на изследването инструментариум.

Необходимо е да бъдат изрично посочени и обосновани поне следните *четири ограничения на дисертационното изследване*.

На първо място – *ограничения, свързани с проблемите при преноса на утвърдените подходи и модели за изучаване и управление на изпълнението (разпространени предимно в изпълнителната власт и нейната администрация) към дейността на органите на съдебната власт и нейната администрация*.

Това ограничение е свързано с наличието на множество неизяснени теоретични и емпирично изследователски въпроси относно *отражението на спецификата на органите от различните клонове на властта (респективно, на подпомагащите ги администрации) върху подходите и техниките за измерване и оценка на изпълнението*. Например, кои са методологически допустимите и недопустими аналогии между оценката на изпълнението на Министерския съвет и „правителството“ на съдебната власт в България – Висшия съдебен съвет? Ясно е, че всяка власт трябва са си поставя цели и да постига резултати, които съответстват на потребностите и очакванията на обществото, и които се измерват и оценяват с помощта на основните понятия на управлението – ефективност (степен на постигане на целите), ефикасност (съотношение между постиганите цели и изразходваните ресурси), икономичност и др. Но *как спецификата на всяка власт и на нейните органи обуславя процеса на формулиране на целите и методите на оценка на тяхното постигане* – това е все още недостатъчно разработен в теоретично и емпирично

отношение проблем. Най-често поставяният изследователски въпрос в тази област е дали и как подходите и инструментите за управление на изпълнението, които исторически са се развивали първоначално предимно в органите и администрациите на изпълнителната власт, могат да бъдат прилагани в съдебните органи и техните администрации.

Повечето научни търсения на съвременния етап в тази област намират общ знаменател в изискването да се отчитат и особеностите на отношението между съдебната власт (съдебната система) и останалите власти, които не само трябва взаимно да се съдържат и да си партнират, но и изграждат подчинената на общи принципи система на публично управление в дадена национална държава (национално общество). Взаимните зависимости на отделните власти (подсистеми на публичното управление) несъмнено влияят върху начина на осъществяване на функциите на всяка от тях. В случая със съдебната власт, например, традиционен е въпросът за нейната „независимост“, което означава недопустимост на намесата на другите власти в процеса на решаване на конкретните случаи. Ако една от властите влияе върху или участва при оценката на изпълнението на органи от друга власт, това застрашава ли принципа на разделение на властите?

Така логично стигаме до следващ въпрос – *в какво точно се състои спецификата на администрациите на органите на съдебната власт спрямо администрациите на органите на другите власти, например, на органите на изпълнителната власт?* Трудно може да се оспори, че има видимо фундаментално сходство, а именно, че *всяка администрация има едно основно предназначение – да подпомага даден орган на властта при реализацията на неговите нормативно определени правомощия.* Структурирането на администрациите на органите на съдебната и изпълнителната власт е аналогично от гледна точка на критерия *осъществяването на кои и какви правомощия се подпомагат* – например, и при едните и при другите установяваме наличие на обща и специализирана администрация. Но също така е ясно, че един орган на изпълнителната власт, който е политически по своя характер, процедура на излъчване и механизъм на отчетност, функционира по различен начин с едно съдилище.

Именно тук се натъкваме на дефицита от теоретични и емпирични изследвания, които да обясняват в детайли спецификата на администрациите на органите на съдебната власт в сравнение с много подробно изучените характеристики на администрациите на

органи на изпълнителната власт. Този дефицит слага поражда неизбежни ограничения и пред изпълнението на конкретната задача за изследване на процеса на управление на изпълнението в администрациите на органите на съдебната власт. Същността на това ограничение е в наличието на известна асиметрия – на преден план излизат сходствата в управлението на изпълнението в администрациите на органите на различните власти, по-непълно и фрагментирано е изучаването на особените характеристики на процеса.

Посоченото ограничение се осмисля и концептуализира в редица публикации. Независимо от примерите за широко разпространено пренасяне на определени измерители на изпълнението от изпълнителната власт към съдилищата и техните администрации (главно в сферата на ефикасността), все още множество автори изразяват обосновани съмнения относно ползата от този подход. Особено активни са подобни дискусии в страните, проявили въздържаност при прилагането на принципите на Новия публичен мениджмънт. Типичен пример е Франция, където има редица критични публикации относно въведените след 2006 г. индикатори на ефикасността на съдилищата. В частност, професор Тиери Кират посочва, че „една част от индикаторите имат парадоксално съдържание и водят до неопределени интерпретации ... а в същото време професионалните организации на магистратите, както и френският Сенат продължават да изразяват безпокойство с оглед ограничеността на чисто количествените индикатори, подчертавайки обстоятелството, че те не отразяват реалното многообразие на дейността на съдилищата” (Kirat, 2010, p. 5). Една от изтъкваните основни причини за възникващите проблеми е липсата на експлицитен контекстуален анализ в процеса на пренасянето на индикаторите – било от друга държава, било от друга подсистема на публичното управление. В България особен проблем представлява и начинът на формулиране на очакванията към резултатите от работата на съдебната власт – както от обществото, така и от другите клонове на властта (вж. по-подробно Петков, 2016).

Преодоляването на проблемите, произтичащи от това ограничение, логично се натъква на следващ концептуален кръг, аргументиращ необходимостта от дефиниране на второ ограничение в настоящото дисертационно изследване.

Това *второ ограничение* обхваща *границите и спецификата на изследователския интерес към управлението на изпълнението при органите на съдебната система*

*(например, съдилищата) и отделните магистрати, от една страна, и административните звена и служители в тази система, от друга страна.*

И в теоретично, и приложно отношение това ограничение поражда въпроси от ключово естество – например, *възможно ли е да се постигне съществено подобрене на изпълнението в администрациите на органите на съдебната власт, без да усъвършенства изпълнението на самите тези органи и на съдебната система като цяло?* В настоящия дисертационен труд е възприета общата позиция, че известно подобрене на управлението на изпълнението е възможно и само в рамките на администрациите на органите на съдебната власт, но съществена и трайна промяна е осъществима, само ако се реформира цялата система с оглед на постигането на резултати, доказано удовлетворяващи обществените потребности. Това е така, защото *по-качественото изпълнение в администрациите на органите на съдебната власт е важно не само по себе си, а именно за по-добро подпомагане на изпълнението на правомощията на тези органи.*

Посочената предпоставка очертава две взаимосвързани, но в същото време относително обособени насоки на изследване и практическо усъвършенстване на управлението на изпълнението в администрациите на органите на съдебната власт. От една страна, възможно и полезно е да се набележат и приложат подобрения в начините за измерване и оценка на изпълнението на администрациите относително самостоятелно. От друга страна, този процес на частично усъвършенстване би спомогнал за дефинирането и решаването на проблемите от по-висок порядък – а именно, въвеждането на промени в начина, по който съдебната власт и нейните органи формулират цели и отчитат резултати, предназначени да удовлетворяват обществени потребности и очаквания. Това несъмнено би довело и до преосмисляне на управлението на изпълнението в самите администрации. Настоящото дисертационно изследване предлага анализ и препоръки и в двете направления с приоритет на първото – усъвършенстване на изпълнението в относително обособено разглежданите администрации на органите на съдебната власт, но с отчитане на най-важните зависимости от реформите на по-високите нива на системата.

Посочените теоретични и изследователски неясноти и обусловеното от тях второ ограничение при разработването на настоящия дисертационен труд също са предмет на научни дискусии. Прегледът на научната литература и чуждестранната управленска практика откроява съществени различия в подходите и последиците от прилаганите

инструменти за управление на изпълнението при магистратите, от една страна, и при съдебните административни звена и служители, от друга.

На първо място, към въвеждането на *системи за управление на изпълнението на отделните магистрати (най-вече съдии)* се отправят редица резерви поради опасенията, че такива механизми могат да навредят на конституционно гарантираната им независимост при вземане на решение. Същевременно, анализът на научните публикации показва, че на управлението на изпълнението в администрацията на съдилищата е отделено доста по-слабо внимание, вероятно поради неявната предпоставка, че тук преносът на подходи и инструменти от опита на изпълнителната власт не създава подобни деликатни проблеми. При всяко положение, както бе посочено по-горе, трябва да се отчита *взаимната зависимост в дейността на магистратите и съдебните административни служители*, която трябва да бъде отразена както при планирането на целите (очакваните резултати), така и при измерването и оценката на изпълнението.

*Третото съществено ограничение* на дисертационния труд засяга *основния източник на емпирични факти и наблюдения, който в дадени случаи е администрацията на съдилищата и по-конкретно – на административните съдилища*.

В дисертационния труд е направен опит за разработване на цялостен, интегриран подход и практически инструментариум за управление на изпълнението в съдебната администрация, но без съмнение спецификата на задачите и процесите в отделните компоненти на съдебната власт слага отпечатък и върху особеностите на поставяните цели и очакваните резултати пред техните администрации и административни служители. Както показва чуждестранният изследователски опит, администрирането има характерни различия дори между отделните съдилища, да не говорим за особеностите на работата спрямо такива компоненти (в частност, на българската съдебна власт), като прокуратурата, следствието, Висшия съдебен съвет и т.н. В страните, където държавното обвинение е част от изпълнителната власт, на преден план изпъкват различията, продиктувани от общото разделение между изпълнителна и съдебна власт.

Поради това, практическата полезност и приложимост на изводите и препоръки от дисертационното изследване са ориентирани главно към управлението на изпълнението в администрацията на съдилищата и най-вече – на административните съдилища. Опитът на други държави показва, че независимо от посоченото ограничение, разработването на



инструментариум за управление на изпълнението в един компонент на съдебната система може да има положителна, стимулираща роля за напредъка в това отношение в другите компоненти и звена на системата, без да се допуска механично копиране и пренасяне.

Накрая, *четвъртото ограничение* отразява необходимостта от методологическа и приложна предпазливост при *сравнителната оценка и евентуалния трансфер на подходи и инструменти за управление на изпълнението* в администрацията на съдебната власт, прилагани с определен ефект в други държави (национални съдебни системи). Както основателно се предупреждава в един анализ на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, „погрешната представа, че различните страни се сблъскват с едни и същи проблеми, често е съпроводена от илюзията, че съществува „банка от готови решения”, всяко от които и при всяко положение ще даде положителни резултати. Тази заблуда, придобила устойчивост под етикета на „най-добрите практики”, доведе до трагични последици в някои развиващи се страни”.

По-конкретно, когато се анализира възможността за сравняване и евентуално заимстване на определени модели и инструменти за управление на изпълнението в съдилищата и техните администрации, е необходимо да се дадат ясни отговори относно:

- същността и генезиса на общите и специфични за отделните страни проблеми и взаимовръзки между проблемите, конкретно предизвикали въвеждането на тези модели;
- конкретното отражение на проблемите върху дейността на съдилищата и техните администрации;
- осмислянето на проблемите и артикулирането им като мотиви (аргументи) за въвеждането на конкретната система за управление на изпълнението.

## **6. Методи на изследване**

В *методологическо отношение* настоящия дисертационен труд се базира на съчетаното прилагане на следните методи:

- изследване на случаи (case study);
- анализ на нормативни актове, стратегически и други политически документи;

- анализ на документи и практики на ръководни органи на съдебната система и съдилища;
- преки наблюдения на автора в определена съдебна администрация;<sup>1</sup>
- документално изследване на дейността на отделни администрации на органите на съдебната власт, в частност, анализ на практиката по оценка на изпълнението в съдилищата;
- изучаване на мнения на магистрати, административни служители и граждани относно проблемите в дейността на съдебната администрация;
- проучване на публични и неофициални изявления и становища на политически ръководители, висши държавни служители и магистрати, както и на експерти и представители на академичната общност.

Съществено място имат теоретични анализи и информационни източници относно съвременните тенденции, ползи и рискове от прилагането на системи за управление на изпълнението в съдебната система и нейната администрация.

Ключов акцент е поставен върху значението на *опита и идеите на хората, тясно свързани с дейностите по осъществяване на макар и противоречивите начални стъпки на управлението на изпълнението в България*, за научното осмисляне и практическото очертаване на възможни насоки за преодоляване на сериозните недостатъци при подготовката и осъществяването на необходимите промени в дадената област, които затрудняват разработването, прилагането и точната оценка на съвременните подходи и инструменти за измерване, оценка и оптимизиране на постиганите от администрацията на органите на съдебната власт резултати.

Основните *източници на информация* са научни публикации, интернет сайтове на държавни институции, публикации в специализирани и масови издания, разговори и дискусии с участието на практики, свързани с прилагането на системи за управление на изпълнението в различни сектори на администрацията.

---

<sup>1</sup> В случая изразът „наблюдения на автора“ не съответства напълно на стандартите на строго формулирания научен метод „наблюдение“ и по-скоро обозначава относително системно обобщаван личен практически опит при дефиниране на проблеми и в процеса на тяхното решаване. В същото време, както е посочено и в заключението на дисертационния труд, важен допълващ източник на *научни доказателства* за системите за управление на изпълнението е *професионалното знание на практиците – администратори от различните нива*. Това знание е особено полезно с оглед неговата приложимост с оглед решаването на реалните проблеми при функционирането на публичното управление. Има основание и преценката, че става дума за специфичен *масив от приложна експертиза*, свързана с прякото предоставяне на услуги.

Разработването на дисертационния труд е обосновано и ръководено от убеждението, че съвременната съдебна система (от която съдебната администрация е неотделима и важна част) трябва да решава все нови и нови проблеми и на тази основа да прилага нови, научнообосновани подходи за усъвършенстване на ефективността и ефикасността си. В този контекст е особено важно да се изгради способност за акумулиране на ресурсите, средствата, експертизата и обществената съпричастност, необходими за решаването на усложняващите се проблеми.

## **II. СТРУКТУРА И РЕЗЮМЕ НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд е структуриран в следните раздели: увод, изложение в три глави и заключение, с общ обем от 190 страници, вкл. списък на използваната научна литература на кирилица и латиница (общо 71 източника), от която научни публикации (общо 59), нормативни актове и други програмни документи (общо 12). Използваните интернет ресурси са общо от 14 източника.

*Логическата структура на текста* е подчинена на последователността от стъпки за реализацията на целта и задачите на дисертационния труд.

В *първата глава на дисертацията* се разработват теоретичните рамки на изследването на управлението на изпълнението в администрацията на съдебната власт. Формулирани са и се обосновават *работни дефиниции* на основните понятия, необходими за описание и обяснение на процеса на управление на изпълнението. Обоснована е задължителната обвързаност на съвременното публично управление с измерването и оценката на постиганите резултати (performance – изпълнение). Очертана е теоретичната рамка на идеята за административен капацитет. Особено концептуално внимание е отделено на капацитета за управление на изпълнението в администрацията като ключов елемент на административния капацитет. Разгледани са общите теоретични рамки на процеса на формулиране и операционализиране на обществените очаквания към резултатите от дейността на публичното управление като цяло, на отделните власти и

институции, до равнището на административните звена и служители; идентифицирани са основните методи за извършване на това операционализиране, както и на последващото измерване и оценка на резултатите. Обозначени са съществените зависимости между капацитета за управление на изпълнението и останалите елементи на административния капацитет. По-нататък са разгледани основните теоретични и практически предизвикателства на въвеждането на управлението на изпълнението в съдебната власт и нейната администрация с оглед на техните специфични особености.

Във *втората глава на дисертационния труд* е анализирана проблемната ситуация на управлението на изпълнението в съдебната власт и в нейната администрация в България. Очертани са основните моменти в нормативната уредба на администрацията на съдебната система в България, като особено внимание е отделено на Правилника за администрацията в съдилищата. Разгледани са стандартите за изпълнение, проблемите при определянето на очакваните резултати от изпълнението на администрацията в различните органи и звена, процедурата за атестиране на съдебните служители. Анализирани са връзките между капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната система и другите основни елементи на административния капацитет в съдебната власт – капацитета за политики, капацитета за координация, капацитета за управление на човешките ресурси, капацитета за технологични иновации.

*Третата глава* систематизира поредица от конкретни идеи и препоръки за усъвършенстване на изпълнението в администрацията на съдебната власт в България, като се изхожда от теоретичните и аналитичните предпоставки в предходните глави. Основни акценти са: препоръчителна промяна на начина на формулиране на общите цели и очакваните резултати, които трябва да бъдат постигнати от съдебната власт; насоки за разработването на стандарти за изпълнение и определяне на очакваните резултати от всеки орган на съдебната власт и неговата администрация; създаване на стандарти за изпълнение за всяка длъжност в администрацията на органите на съдебната власт; въвеждане на вътрешна самооценка в съдебната администрация; разработване и прилагане на система за външна оценка на администрацията на съдебните органи; насоки на промяна в начина на стимулиране на служителите в администрацията на съдебната власт.

В *заключението* са обобщени основните аргументи в полза на необходимостта от устойчиви и ефективни усилия за усъвършенстване на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт в България.

### III. ОСНОВНИ ИЗВОДИ ОТ ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Първо. За да се повиши капацитета за управление на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт е необходим системен подход към цялостния проблем за оптимизиране на капацитет за управление на органите на съдебна власт и най-вече – да се изясни подходът за определянето на нейните цели и очаквани резултати. Опитите да се постигне напредък чрез въвеждане на отделни инструменти или чрез изолирани интервенции на равнище звена и отделни служители са обречени на неуспех.

Второ. Необходимо е изработването на Стратегия за развитие на съдебната власт, засягаща *само нейните правомощия и очертаваща нейната визия за развитие*. Тя би трябвало да се приеме с решение на ВСС, като при изработването и да се отчетат мненията и се защитят интересите на всички заинтересовани страни, от добрата работа на съдебната власт. Освен това тя би трябвало да е в съответствие и координирана с приетите вече от изпълнителната и законодателната власт стратегически документи. Стратегията е абсолютно необходима изходна предпоставка за формулирането на общи за съдебната власт цели и очаквани резултати, без каквато предпоставка е невъзможна ефективна система за управление на изпълнението.

Трето. Стратегията за развитие на съдебната власт трябва да бъде операционализирана, като нейните цели и задачи бъдат преведени по веригата на изпълнението до всеки орган на съдебна власт. Това е необходима процедура, за да се достигне накрая до очакваните резултати от всеки магистрат, администрация и съдебен служител. За да се усъвършенства управлението на изпълнението в администрацията на съдебната власт, е необходима коренна промяна в философията по изработването на

правилниците на съдебните администрации, с цел да се регламентира създаването на *станданти за изпълнение* за всяка структурна единица на администрацията.

Четвърто. С цел изпълнение на регламентите за стандартизиране на съдебната система като цяло, всеки отделен орган на съдебна власт ще трябва да разработи свои собствени стандарти, регламентиращи очакваните резултати от съответната администрация, както и да определи индикатори, чрез които ще се следи постигането на целите.

Пето. Стандартите на всички структури би трябвало да са ориентирани към резултатите, поради което е необходимо въвеждането на *процедури, които да обвържат планираните резултати от управлението с целите на ръководството и с изискванията на конкретните потребители на услугите на съдебната администрация*. Показателите за оценка и индикаторите, които ще се ползват за измерване на изпълнението, трябва да са логически свързани с очакваните резултати.

Шесто. Съставянето на стандарти за изпълнение, ориентирани към резултата за всяка длъжност в администрацията е следващата основна цел на управлението на изпълнението в органите на съдебната власт. Нейното изпълнение изисква промяна в Методиката за атестиране на съдебните служители, с която да се регламентира задължение *всяка една организационна единица да изработи индивидуални стандарти за изпълнение за всяка длъжност в администрацията*. От една страна, индивидуалните стандарти за изпълнение трябва да са обвързани с очакваните резултати от дейността на цялата администрация, като същевременно са ориентирани към задълженията на конкретният служител. Индивидуалното очакване от изпълнението на всеки служител трябва да е съизмеримо с индивидуалните очаквания към изпълнението на другите служители, заемащи същата или съпоставима длъжност в администрацията, както и с индивидуалните очаквания към изпълнението на служителите, заемащи същите или подобни длъжности в администрациите на другите органи на съдебна власт. От друга страна, очакванията към всеки служител трябва да са строго специфични, обвързани с отчетените резултати от изпълнението на служителя от предходните отчетни периоди и от нивото на неговата компетентност в момента.

Седмо. Въвеждането на системата за управление на изпълнението изисква качествено усъвършенстване на регламентацията и изискванията за компетентност на

*съдебните администратори* като ръководители с особена роля за ефективната работа на системата.

#### **IV. САМООЦЕНКА НА ПРИНОСИТЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Направен е първият систематичен теоретичен опит в България да бъде обоснована и разработена проблематиката на въвеждането на цялостна система на управлението в администрацията на органите на съдебната власт.
2. Теоретично и чрез анализ на случаи е обоснована ролята на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт, основните критерии насоки за неговото изграждане и развитие.
3. Разработен е анализ на проблемната ситуация, свързана с управлението на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт, като са приведени аргументи за съпоставимостта на възможните решения с тенденциите в съдебната власт в други страни от Европа и света.
4. Предложени са практически насоки за цялостно решаване на проблемите, свързани с управлението на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт в България. Специално внимание заслужават предложенията за въвеждане на нови елементи, засега неприлагани в България, като самооценка на изпълнението и външна оценка на изпълнението на администрацията, съобразени със спецификата на съдебната система.
5. Някои от идеите за усъвършенстване на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт предлагат възможности за експериментиране на нови модели и образци в други сектори на българското публично управление.

#### **V. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Петков, В. (2016) Теоретико-методологически основи на усъвършенстването на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт. Публични политики.bg, година 7, брой 2, май 2016 г.

Петков, В. (2017) Усъвършенстване на ролята на съдебния администратор като предпоставка за въвеждането на система за управление на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт в България. Публични политики.bg, година 8, брой 3, юни 2017 г.

Петков, В. (2017) Преносимост на подходите за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт в различен културен и политико-управленски контекст. В: Сборник доклади от международна научна конференция по публична администрация „Международният трансфер на административни модели и инструменти: възможности, ограничения и рискове“. София, Издателство „Св. Кл. Охридски“, под печат