

България

Функциониране на съдебната система, натовареност с дела и преглед на разходите (2008 - 2014 г.)

ноември 2015 г.

Глобална управленска практика

Регион Европа и Централна Азия

Световната банка

ВАЛУТНИ ЕКВИВАЛЕНТИ
(Валутен курс на 31 август 2015)

Валутна единица = Български лев (лв.)
0.57 = 1 US\$

ФИНАНСОВА ГОДИНА
1 януари – 31 декември

СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ

Лв.	Български лев
ЕКЕП	Европейската комисия за ефективност на правосъдието
СЕ	Съвет на Европа
ППД	Процент на приключени дела
ПРД	Продължителност на разглеждане на дела
ЕС	Европейски съюз
БВП	Брутен вътрешен продукт
ЗСВ	Закон за съдебната власт
МФ	Министерство на финансите
МП	Министерство на правосъдието
МС	Министерски съвет
СП	Сметна палата
НСС	Национална следствена служба
ПРИП	Публични разходи и институционален преглед
ВСС	Висш съдебен съвет

Вицепрезидент
Директор за страната
Постоянен представител за страната
Мениджър на глобалната практика
Основен автор
Ръководител на екипа

Сирил Мюлер
Мамта Мурти
Антъни Томпсън
Ейдриън Фозард
Арун Аря
Дейвид Бърнстайн

Съдържание

Съдържание	3
Кратко изложение.....	6
Резюме на препоръките.....	9
Предговор.....	10
I. Правна рамка за правораздаването	11
Фигура 1: Йерархия на българските съдилища.....	13
II. Стратегия за реформа на съдебната система.....	14
III. Функциониране на съдебната система по отношение на разглеждането на дела	17
Таблица 1: Функциониране на съдебната система: Разглеждането на дела през 2014 г.	18
Таблица 2: Процент на приключени дела и продължителност на разглеждане на дело в българските съдилища между 2008 г. и 2014 г.	19
Таблица 3: Сравнение на процент на приключени дела и продължителност на разглеждане на дело между държавите-членки на СЕ през 2012 г.	20
Таблица 4: Сравнение на процента на приключени дела и продължителността на разглеждане на дело между държавите-членки на СЕ за 2012 г.	21
IV. Натовареност на съдебната система с дела в България.....	22
Таблица 5: Брой съдии и натовареност по тип съдилище през 2014 г.	22
Таблица 6: Окръжни съдилища с постоянно ниска натовареност от 2010 г. насам	25
Таблица 7: Районни съдилища с постоянно ниска натовареност между 2010 г. и 2014 г.	26
V. Сравнителен анализ на броя на съдиите.....	27
Таблица 8: Сравнение на брой професионални съдии на 100 000 жители в България и други държави-членки на СЕ	27
Таблица 9: Брой входящи дела между 2008 и 2014 г.	28
Таблица 10: Брой съдийски длъжности в различните съдилища между 2008 и 2014 г.	29

Таблица 11: Сравнително съотношение на съдилища към население по страни	30
VI. Следователи	31
VII. Програма за командироване	32
Таблица 12: Брой на съдии, командировани от институции през 2015 г.	32
Таблица 13: Брой на приключените и висящи дела по тип съдилище	33
Таблица 14: Срок на командироване	33
VIII. Помощен персонал в съдебната система	34
Таблица 15: Съотношение на помощен персонал към съдии	34
Таблица 16: Сравнително отношение на персонал към съдии	35
IX. Разходна рамка за съдебната система	36
Таблица 17: Искане за бюджет на съдебната власт, сравнено със Закона за държавния бюджет и действителните разходи	37
X. Тенденции в бюджета и разходите на съдебната власт	38
Таблица 18: Финансиране на съдебната власт от държавния бюджет и институционални разходи ...	38
Таблица 18б: Общ държавен бюджет и разходи на България	38
Фигура 1: Бюджет и разходи на съдебната власт (2007-2014 г.)	39
Таблица 19: Годишно бюджетно разпределение към съдебните състоим:	40
Таблица 19б: Годишно бюджетно разпределение към съдебните системи:	41
XI. Финансиращи операции на съдебната власт	42
Таблица 20: Финансиране на дейността на съдебната власт: Собствени източници и държавна субсидия	42
XII. Бюджет и разходи на съдебната власт по административни елементи:	43
Таблица 21: Устройството на бюджета по административни елементи	43
Фигура 2: Устройство на бюджета на съдебната власт за 2014 г. по административни елементи	45
Фигура 3: Бюджет и разходи по административни елементи	46
Таблица 22: Бюджетно изпълнение в % по административни елементи	46

XIII. Бюджет и разходи на съдебната власт по икономически елементи	47
Таблица 23: Устройство на бюджета по икономически елементи.....	47
Фигура 4: Устройство на бюджета на съдебната власт за 2014 г. по икономически елементи	49
Таблица 24: Искания на бюджет за капиталови разходи и одобрения от Народното събрание (НС).49	
Таблица 25: Структурата на разходите на съдебната власт по икономически елементи.....	50
Фигура 5: Структура на разходите на съдебната власт по икономически елементи за 2014 г.....	51
Таблица 26: Изпълнение на бюджета по икономически елементи (2008-2014)	51
Таблица 27: Бюджет и разходи за придобиване и обновяване на сгради, съоръжения и оборудване на съдебната власт	52
Заклучения и препоръки	54
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Разпределение на дела и натовареност между 2008 и 2014 г.	59
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Действителна натовареност по съдилища между 2008 г. и 2014 г.	68
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Сравнителен анализ на държавен бюджет на глава от населението и % на БВП с държавите-членки на Съвета на Европа.....	91
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Сравнителен анализ на заплатите на съдебната власт спрямо други държави-членки на СЕ	94

Кратко изложение

Световната банка публикува Публични разходи и институционален преглед (ПРИП) на българската правосъдна система, озаглавено "Ресурси за функционирането на съдебната система: Преглед на публичните разходи и институциите на съдебната система" през 2008 г. Целта на настоящото проучване е да се извърши оценка на разходването и институционалните промени в съдебната система на България от 2008 г. насам. Настоящият доклад разглежда основните тенденции в ресурсното осигуряване на съдебна система в България от 2008 г. насам, като сравнява разходите и функционирането на съдебната система с тези на други европейски страни. Докладът предоставя набор от заключения и препоръки за подобряване на ефективността и ефикасността на съдебната система в България и на бюджетния процес в съдебната система.

Според последния публикуван доклад за "Европейски съдебни системи - Издание 2014 г. (данни за 2012 г.): ефективност и качество на правосъдието" годишният бюджет на България на глава от населението за цялата съдебна система е бил 29,5 евро, което е по-малко от средното 60,6 евро за държавите-членки на Съветът на Европа. Въпреки това, в сравнение с БВП на глава от населението, годишният бюджет на България за нейната съдебна система е 0.54% от БВП на глава от населението, което е по-високо от средно 0,33% за държавите-членки на Съветът на Европа. Въпреки високите разходи за съдебната система като процент от БВП на глава от населението, съдебната система на България е недостатъчно финансирана по отношение на бюджетните ѝ искания и изискваните по закон минимални работни заплати за съдиите. Текущите разходи възлизат на 98% от бюджета на съдебната власт на България, като по-голямата част от тях е за заплати и други възнаграждения. Въпреки това, настоящите бюджетни нива не са достатъчни, за да се плати минималната работна заплата за магистратите, предписана по закон. Бюджетът за капиталовложения е също недостатъчен, за да посрещне нуждите на съдебната система, тъй като само около 10-15% от исканията на съдебната власт за бюджет за капиталовложения са одобрени от Народното събрание. Има поле за съдебната власт да увеличи собствените си приходи чрез реформиране и повишаване на съдебните такси за завеждане на дела. Висшият съдебен съвет (ВСС) е изготвил предложение за преразглеждане на тарифата и го е внесъл в Министерския съвет.

Функционирането на съдебната система по отношение на продължителността на разглеждане на делата е доста задоволително. Процентът на приключените дела в българските съдилища е бил близо до 100% през всичките последни 7 години, а времето за решаване е било по-малко от 75 дни за всички години, с изключение 2008 г., което може да се счита за добра ефективност в сравнение с други европейски страни.

В същото време докладът разкрива, че има възможност за съдебната власт на България да се реорганизира, за да подобри своята ефективност и ефикасност на базата на оценка на натовареността на съдиите. Има 2 225 щатни съдийски длъжности, а работят 1 811 съдии. Средната действителна натовареност с дела на съдия на месец на национално ниво е около 30. Има няколко съдилища с натовареност доста под средната за страната. В резултат на това има възможност да се преразпределят остатъчните или недостатъчно натоварените съдии в други съдилища с висока натовареност. На национално ниво, като начална стъпка в по-широкото реструктуриране на съдебната система, ВСС може да обмисли намаляване на броя на щатните съдийски длъжности до броя на заетите длъжности в момента. Съотношението на съдебните служители към населението в

България е 2,7, което е едно от най-високите в страните от Източна Европа. ВСС може да обмисли намаляване на това съотношение на национално ниво (като по този начин се допринася за намаляване на разходите) и равномерно разпределяне на ревизираното съотношение за страната в съдилищата (с което да подобри ефективността).

В момента има 13 окръжни съдилища, където натовареността с дела на съдия е по-малка от 10 дела на месец, и 6 районни съдилища, където натовареността с дела е 20 или по-малко дела на съдия на месец, като тези съдилища са доста под средното за всеки тип дела. Вероятно броят на съдии в тези съдилища може да бъде намален, като някои съдии могат да бъдат освободени, за да бъдат преразпределени към други съдилища, в които има по-висока натовареност с дела. По същия начин, има 147 съдии, работещи в шест апелативни съдилища, които имат средна натовареност от само 8 дела на месец. ВСС може да обмисли консолидирането на 6-те апелативни съдилища в 2 или 3 апелативни съдилища и да преразпредели излишните съдии другаде. В 4-те военни съдилища има 19 съдии, които работят със средна натовареност от само 2 дела на съдия на месец. ВСС може да обмисли консолидирането на 4-те военни съдилища в единствен военен съд, който да се справи със съществуващата натовареност с дела и да преразпредели излишните съдии. Сред следователите средната годишна натовареност с дела в Националната следствена служба бе оценена на 12 дела през 2013 г., от които само 6 дела са приключени и само 0,6 дела са довели до съдебни обвинителни актове. Висшият съдебен съвет трябва внимателно да проучи потенциалната натовареност на тези магистрати и да реши колко са необходими, за да се свърши възложената работата. Излишните съдии могат да бъдат преразпределени на други места.

Възможно е ВСС да не може да идентифицира подходящи места за преназначаването на всички съдии, определени в плана за реструктуриране на съдилищата. Въпреки това, съгласно българското законодателство, съдии не могат да бъдат отстранени от служба, освен по собствено желание. Следователно, правителството може да обмисли възможността да позволи на тези съдии да се пенсионират или да бъдат назначени на други позиции в държавната администрация като алтернативен изход вместо промяна на закона. Пенсионирането или назначаването на други позиции извън съдебната система би могло да се очаква да намали годишните текущи разходи за заплати, други възнаграждения и свързаните офис разходи в бюджета. Като се имат предвид общите разходи, е препоръчително част от всички икономии от реструктуриране на сектора да се използва за финансиране на увеличения на заплатите и по-високи капиталови разходи.

В момента има около 114 съдии, командировани в други съдилища чрез споразумения между председателите на съдилищата. Възможно е да е проява на фаворизиране, когато някои съдии са командировани в по-висши съдилища със свързаното с това увеличение на заплатата. За да се справи с този проблем, ВСС трябва да обмисли прекратяване на програмата за командироване, тъй като в момента тя се администрира (по споразумение между председателите на съдилищата), и да поеме пряка отговорност за вземане на решение за назначаването на командированите съдии въз основа на оценка на най-ефикасното и ефективно справяне с натовареността с дела на съдилищата.

Съдебната власт изрази опасения, че всички икономии, реализирани в програма за реструктуриране на съдебната система чрез намаляване на разходите или увеличаване на приходите, могат да доведат до намаляване на субсидията на правителството към бюджета на съдебната власт, оставяйки общите разходи на тяхното сегашно недостатъчно ниво. Последният Закон за държавния бюджет за първи път постави условие, ако съдебната система не успее да постигне заложените в бюджета нива на собствени приходи, субсидията от държавния бюджет да не

бъде повишавана, за да компенсира всеки недостиг. (Тази разпоредба, обаче, бе отхвърлена от Конституционния съд). ВСС би искал по-голяма предвидимост на средствата, които получава от държавния бюджет, така че да може да предприеме необходимата реорганизация и реструктуриране на съдилищата и съдебната власт с увереност, че ще има достъп до необходимите ресурси.

В светлината на възможностите за реструктуриране на съдебната система, идентифицирани в настоящия документ, е препоръчително ВСС, МП и МФ да постигнат споразумение за средносрочна стратегия за финансиране на съдебната власт. Такова споразумение може да се основава на план за реструктуриране на съдебната система, който води до по-ефективна система на съдилищата с по-справедливо разпределение на работната натовареност (чрез пренасочване на съдии, консолидиране на съдилища и свиването на съдебни и щатни длъжности, когато това е необходимо), които могат да бъдат изцяло финансирани (както текущи, така и капиталови разходи), без да се прибягва всяка година до дебати и несигурност, свързана с допълнителните бюджетни искания.

Отделно от подходящо ниво на финансиране за съдебната власт, е проблемът със свръх централизираното вземане на решения на ниво ВСС. Според съществуващото законодателство съдилищата трябва да получат предварително разрешение от ВСС за всеки разход, който те правят от бюджета. Председателите на съдилища не могат да задържат никакви средства, нито да вземат сами решения за някакъв разход. ВСС може да обмисли предложение за законодателни промени, позволяващи децентрализация на пълномощията си като позволи на председателите на съдилищата да задържат някакъв процент от таксите, които техните съдилища събират. ВСС може да оформи специфични правила, които определят обекта и метода, съгласно които председателите на съдилищата биха могли да използват тези средства и да държат председателите на съдилища отговорни за използването на тези задържани средства и за постигане на предварително договорени резултати.

Резюме на препоръките

1. Ревизия на тарифите на съдилищата: Преразглеждането на тарифите е закъсняло и се препоръчва предложените от ВСС ревизирани тарифи да бъдат преценени въз основа на тяхното икономическо въздействие и техния ефект върху достъпа до съдилищата.

2. Намаляване на броя на щатни съдии: ВСС може да обмисли намаляване на броя на щатните съдийски длъжности до заетите към момента като начална стъпка в по-широкото реструктуриране на съдебната система.

3. Намаляване на броя на помощния персонал: Съотношението на персонала към населението на страната е 2,7, което е едно от най-високите сред европейските страни. ВСС би могъл да обмисли намаляване на това съотношение на национално ниво и равномерно да разпредели ревизираното съотношение за страната във всички съдилища.

4. Пренасочване на съдии в окръжни и районни съдилища: България би могла да намали броя на съдиите от 13 окръжни съдилища с натовареност от по-малко от 10 дела на един съдия на месец и от 6 районни съдилища с натовареност на 20 или по-малко дела на съдия на месец. Тези съдии биха могли да бъдат пренасочени в съдилища с висока натовареност.

5. Консолидиране на апелативните съдилища: ВСС би могъл да обмисли консолидирането на 6-те апелативни съдилища в 2 или 3 апелативни съдилища и да пренасочи излишните съдии на друго място.

6. Консолидиране на военните съдилища: ВСС би могъл да обмисли консолидирането на 4-те военни съдилища в единствен военен съд, който да се справя със съществуващата натовареност с дела.

7. Намаляване на броя на следователите: Броят на следователите, работещи в Националната следствена служба (НСС), може да бъде намален от сегашния брой с приблизително 80 на базата на текущата натовареност.

8. Обмисляне на варианти за съдиите, които не са назначени на друга позиция: Правителството може да обмисли предлагането на програма за онези съдии, които не могат да бъдат пренасочени на друго място след прилагането на програмата за реструктуриране на съдебната система, да се пенсионират от активно упражняване на съдебни правомощия или да бъдат назначени на позиция в държавната администрация.

9. Преразпределение на икономии: Препоръчва се част от нетните икономии, генерирани от плана за реструктуриране на съдебната система, да се използват за финансиране на увеличение на заплатите и по-високи капиталови разходи.

10. Средносрочна стратегия за финансиране: Препоръчва се ВСС, МП и МФ да постигнат споразумение за средносрочна стратегия за финансиране на съдебната власт въз основа на план за реструктуриране на съдебната система, обвързан с постигането на целите по Стратегията за реформа на съдебната система, който може да се финансира изцяло, без да се прибегва до допълнителни бюджети.

11. Децентрализация на разходите: ВСС би могъл да обмисли децентрализиране на бюджетните си пълномощия, като позволява на председателите на съдилищата да задържат някакъв процент от таксите, които събират техните съдилища за издръжка и развитие на съдилищата си, и да създаде правила за отчетност, определящи обекта и метода, по които председателите на съдилищата биха могли да използват тези средства.

12. Реорганизация на програмата за командироване на съдии: ВСС би могъл да обмисли прекратяване на програмата за командироване, тъй като сега тя се администрира от председателите на съдилищата, и сам да поеме отговорността да решава назначаването на съдии, с цел да се подобри ефективността на системите на съдилищата.

Предговор

Световната банка публикува Преглед на публичните разходи и институциите (ППРИ) на правосъдния сектор на България озаглавен *“Ресурси за функционирането и отчетността на съдебната система: Преглед на публичните разходи и институциите на съдебната система”* през 2008 г. Докладът включваше преглед на избран съдебен бюджет, човешки ресурси, стимули и инфраструктурни проблеми; предложи метод за укрепване на управлението на съдебните ресурси; и предложи целеви показатели за проследяване на напредъка на функционирането и ефективността. Докладът анализира разходването на сектора на правосъдието с течение на времето, включително и на общото ниво на разходване, и неговото разпределение по отделните съдилища и основните разходни елементи и анализира различните разходни фактори, включително брой служители и повишаване на заплатите. Прегледът също сравни разходването с показатели като средна натовареност и темп на разглеждане на дела, за да получи представа за развитието на производителността. И накрая, прегледът обърна внимание на редица институционални фактори, които подкрепят бюджетния процес.

Целта на настоящия доклад *Функциониране на съдебната система, натовареност с дела и преглед на разходите* е да актуализира Доклада на Банката от 2008 г. и да направи преценка на разходването и институционалните промени в съдебната система на България от 2008 г. насам. Мисията на Световната банка¹ пътува до София през юни 2015 г. Екипът на мисията направи преглед на процедурите и процеса на разработване и разпределяне на съдебния бюджет и на институционалната рамка за разработване и прилагане на този бюджет, анализира данните за разходите на съдебната система, собствените приходи на съдилищата и функционирането на българските съдилища. Този доклад и нашите препоръки се фокусират изцяло върху съдебната система в България и не адресират проблеми на бюджета или натовареността с дела на прокурорите.

Екипът се среща с високопоставени длъжностни лица в ключовите заинтересовани правителствени агенции, които включват, *inter alia*: г-жа Надежда Йорданова, началник на кабинета, и г-н Петко Петков, заместник-министър в Министерството на правосъдието; г-н Кирил Ананиев, зам.-министър, и г-н Добрин Пинджуров, директор „Бюджет“ в Министерство на финансите; г-н Калин Калпакчиев, г-жа Елка Атанасова, г-н Михаил Кожарев и г-н Камен Иванов, членовете на Висшия съдебен съвет; г-жа Христина Тодорова, директор „Международни отношения“ във Висшия съдебен съвет; г-жа Горица Грънчарова-Кожарева, заместник-председател на Сметната палата; г-жа Анелия Щерева, заместник-председател на Софийския районен съд; началник „Отчети“ в Софийския районен съд; г-н Веселин Хаджиев, председател на Пловдивския окръжен съд; и, г-н Калин Монов, главен счетоводител, Пловдивски окръжен съд. Екипът на мисията събра публично достъпни данни от тези институции и ценна информация за функционирането на съдебната власт от основните заинтересовани страни.

Настоящият доклад разглежда основните тенденции в ресурсното осигуряване на съдебната система на България от 2008 г. насам, като същевременно сравнява разходите и функционирането с тези на

¹ Екипът на мисията беше ръководен от г-н Арун Аря (старши специалист Публичен сектор) и включваше г-н Джозеф Бобек (консултант), г-жа Светозара Петкова (консултант) и г-жа Адела Делчева (асистент на екипа). Г-жа Стела Илиева (старши икономист) се присъедини към екипа в София и г-н Дейвид Бърнщайн, Ръководител на екипа (водещ специалист Публичен сектор) и г-н Йонас Фалов (старши специалист Публичен сектор) предоставиха подкрепа от Вашингтон и Дания съответно.

други европейски страни. Докладът съдържа препоръки за подобряване на ресурсното осигуряване на съдебната система на България в светлината на наскоро актуализираната Стратегия за реформа на съдебната система в България. Докладът предоставя набор от заключения и препоръки за подобряване на ефективността и ефикасността на съдебната система в България и нейното бюджетиране. По-задълбочени изследвания върху заключенията и препоръките, идентифицирани в настоящия доклад, и по-обстойно изследване на пътища за реформа могат да се наложат след като планираните изменения и допълнения на Конституцията и Закона за съдебната власт на България се превърнат в реалност.

I. Правна рамка за правораздаването

1. Конституцията и Законът за съдебната власт на България представляват основната правна рамка за правораздаването. Конституцията предвижда, че съдебната власт защитава правата и законните интереси на всички граждани, юридически лица и държавата; тя е независима при осъществяването на нейните функции; всички съдии, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона; и тя има самостоятелен бюджет. Правораздаването в България се основава на три инстанции. Съдилища са държавни органи, които правораздават в граждански, наказателни и административни дела. Организацията и дейността на българските съдилища се уреждат от Закона за съдебната власт, който определя структурата и принципите на функциониране на съдебните органи и управлява тяхното взаимодействие един с друг и със законодателните и изпълнителните органи. Териториалните юрисдикции на районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища съвпадат с административното деление на страната. Организацията на съдилища в България е представена в каре 1 по-долу.

Каре 1: Организация на съдилищата в България

Районни съдилища – Районните съдилища са основните съдилища за разглеждане на дела като първа инстанция. Техните решения подлежат на обжалване пред съответния окръжен съд. Има 113 районни съдилища, от които 27 са в областни центрове.

Окръжни съдилища – Окръжните съдилища действат като съдилища първа и втора инстанция. Като съдилища първа инстанция те разглеждат точно дефинирана категория дела, включващи значителни суми или значителен обществен интерес. Когато действат като втора (апелативна) инстанция, те разглеждат повторно решения взети от районните съдилища. Има 28 окръжни съдилища, включително Софийски градски съд.

Административни съдилища - Административните съдилища имат юрисдикция над всички действия, които целят издаването, изменението и допълването, отмяната или анулирането на административни актове. Те действат като втора (апелативна) инстанция на районните съдилища при някои категории административни дела. Има 28 административни съдилища.

Апелативни съдилища – Тези съдилища разглеждат жалби и протести срещу първо-инстанционни решения на окръжни съдилища в границите на техните териториални юрисдикции. Има 5 апелативни съдилища.

Върховен касационен съд – Върховният касационен съд е висшата съдебна инстанция по наказателни и граждански дела. Неговата юрисдикция обхваща цялата територия на Република България. Той осъществява върховен съдебен надзор върху правилното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. Седалището му е в София.

Върховен административен съд - Този съд осъществява върховен съдебен надзор върху правилното и еднакво прилагане на законите от административните съдилища. Занимава се с жалби и възражения срещу актове на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председатели, министри, ръководители на други ведомства, пряко подчинени на Министерския съвет, актове на Висшия съдебен съвет, актове на Българската народна банка, актове на областни управители и други актове, определени със закон.

СПЕЦИАЛИЗИРАНИ СЪДИЛИЩА

Военни съдилища - разглеждат, като съдилища от първа инстанция, наказателни дела, свързани с престъпления, извършени при изпълнение на служебните им задължения, или във връзка с тях, от генерали, офицери, сержанти и редници в Българската армия, цивилен персонал в Министерството на отбраната и на персонала в други министерства и агенции в рамките на структурите, подчинени на министъра на отбраната, в Държавната агенция за национална сигурност и в Националната разузнавателна служба. Има 3 военни съдилища.

Военен апелативен съд - разглежда обжалвания и възражения подадени срещу решения на военни съдилища в цялата страна. Има само 1 Военен апелативен съд.

Специализиран наказателен съд – който има седалище в София, е еквивалент на окръжен съд. Неговата юрисдикция е определена със закон и той се занимава предимно с дела за организирана престъпност.

Специализиран апелативен наказателен съд - разглежда жалби и протести, подадени срещу решения на Специализирания наказателен съд

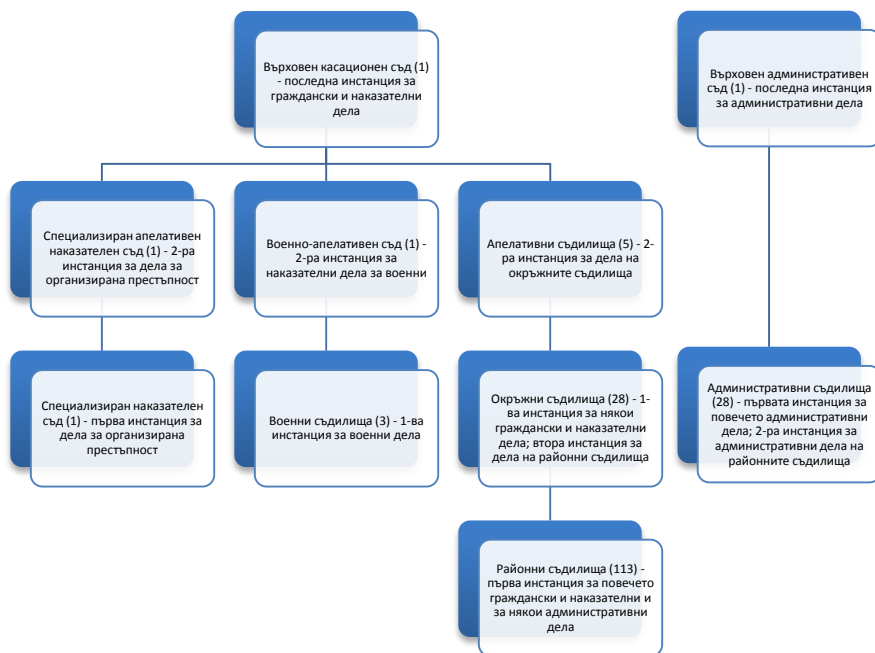
Арбитражен съд при Българската търговско-промишлена палата - Арбитражният съд урежда граждански спорове и спорове за попълване на празноти в договори или адаптиране на договори към нови обстоятелства, независимо от това дали едната или двете страни са със седалище или местожителство в Република България.

2. Всички пълномощия на съдебната власт се осъществяват в името на народа и правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативните, районните съдилища, военните съдилища и окръжните съдилища. Със закон могат да се създават специализирани съдилища. Върховният касационен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

3. Ръководството на съдебната система е възложено на Висшия съдебен съвет (ВСС), който отговаря за назначаването, повишаването, преместването и налагането на дисциплинарни наказания (освобождаване от длъжност) на служители от съдебния сектор, включително съдии, прокурори и следователи. Той е отговорен също за изготвянето и изпълнението на бюджета на съдебната власт. Съгласно Закона за съдебната власт, обнародван в Държавен вестник № 64/2007 г., ВСС е най-горестоящият административен орган и е отговорен за управлението на съдебната система и гарантирането на нейната независимост. Той определя състава и организацията на съдебната система и управлява нейните работи, без да засяга независимостта на съответните органи. Той определя броя на съдебните окръзи и седалищата на районните, окръжните, административните и апелативните съдилища въз основа на предложение на министъра на правосъдието и - по отношение на военните съдилища - съгласувано с министъра на отбраната.

4. Йерархията на български съдилища е представена на Фигура 1 по-долу.

Фигура 1: Йерархия на българските съдилища



5. Структурата на прокуратурата съответства на тази на съдилищата и главният прокурор осъществява надзор за законността и осигурява методическо ръководство на всички останали прокурори. Прокуратурата трябва да гарантира спазването на законността като води и упражнява надзор над разследванията. Тя също може да провежда разследвания.

6. Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на ВСС за срок от седем години. Законът за съдебната власт определя структурата и принципите на действие на органите на съдебната власт, взаимодействието между тях, както и взаимодействието между органите на съдебната власт и органите на законодателната и изпълнителната власт.

7. Проектът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България бе приет на първо четене на 23 септември. Изменението на Конституцията предвижда разделяне на Висшия съдебен съвет на две камари - съдийска и прокурорска – като всяка отговаря за администрирането на съответните професии.

8. Проектът за изменение на Закона за съдебната власт (ЗСВ), който е подготвен, но не е внесен в Народното събрание, съдържа следните разпоредби: разделяне на ВСС на две камари - съдийска и прокурорска; пряк избор на членове на ВСС от общи събрания на съдии и на прокурори и следователи; увеличаване на самоуправлението на съдилищата чрез увеличаване на функциите на общите събрания на съдиите; промени в дисциплинарното производство, за да се гарантира безпристрастност и независимост; подобрения в атестирането на магистратите, за да се гарантира

справедливо и прозрачно израстване в кариерата; осигуряване на процедура за одобрение на ВСС, за да се повдигне обвинение срещу магистрат; развитие на професионалната квалификация на магистратите; ясни и предвидими правила за командироване на магистрати - решенията трябва да бъдат вземани от общите събрания на съдилището, а не - както е практиката в момента – от председателя на съда; увеличаване на независимостта на отделните прокурори; подобряване на работата на Инспектората на ВСС; и въвеждане на електронното правосъдие. Този пакет от изменения ще позволи на България да се постигнат целите на нейната актуализирана Стратегия за реформа на съдебната система, обсъдена по-долу, и да отговори на оценките и препоръките на Европейската комисия за укрепване на съдебната система на България, особено чрез разделянето на администрирането на съдии и прокурори в рамките на ВСС.

II. Стратегия за реформа на съдебната система

9. Министерският съвет прие актуализирана Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система с решение от 17 декември 2014 г., което впоследствие бе одобрено от Народното събрание на 21 януари 2015 г. Общата цел на тази стратегия е да се гради върху усилията за модернизиране на съдебната система и да завърши нейната реформа в рамките на следващите седем години. По този начин България ще разчита на ресурсите и възможностите, произтичащи от нейното членство в Европейския съюз и Съвета на Европа, както и на съзряването на гражданското общество и на професионалната общност. Стратегията има за цел: постигане на ефективна независимост на съдилища и на съдебната система; осигуряване добро управление на съдебните органи и тяхното високо-ефективно функциониране; разгръщане на потенциала на човешките ресурси в съдебната система и гарантиране на висока мотивация, компетентност и социална отговорност на съдиите, прокурорите и следователите; прилагане на модерна и ефективна наказателна политика чрез необходимите институционални и регулаторни реформи; пълно гарантиране на право на справедлив съдебен процес за всеки гражданин и ефективна защита на правата на човека. След като бъде изцяло приложена, актуализираната Стратегия ще осигури европейските стандарти за правосъдие за физическите и юридическите лица и ще превърне съдебната власт в ефективен гарант на върховенството на закона за укрепване на държавното управление и институции в страната.

Карте 2: Актуализирана Стратегия за реформа на съдебната система (декември 2014 г.)

Стратегическа цел 1:	Гарантиране на независимостта на съда и другите съдебни органи чрез ефективни мерки срещу корупцията, политическия и икономически натиск и други зависимости.
<i>Специфична цел 1:</i>	Преодоляване на институционалните причини за неправомерно влияние върху и чрез Висшия съдебен съвет
<i>Специфична цел 2:</i>	Самоуправление на съдиите като ефективно средство за ограничаване на възможностите за административни форми на влияние върху независимостта на съда и повишаване на отговорността и ефективността на администрирането на съдилищата.

Специфична цел 3:	Систематична политика за превенция на корупцията в съдебната система
Специфична цел 4:	Засилване на етичните регламенти
Стратегическа цел 2:	Човешките ресурси на съдебната система: съществен актив и фокус на реформата; статус на съдии, прокурори и следователи
Специфична цел 1:	Реформа на правното образование и стажовете, като гаранция за висока квалификация при влизане и мотивация на човешките ресурси в съдебната система
Специфична цел 2:	Гарантиране на доверие в конкурсите за назначаване и повишаване на магистратите
Специфична цел 3:	Трайно подобряване на качеството на работа на Националния институт на правосъдието (НИП) и утвърждаване на неговите постижения
Специфична цел 4:	Ефективно атестиране въз основа на единно интегрално стандартно оценяване в дълбочина на всички аспекти на работата на съдиите, прокурорите и следователите
Специфична цел 5:	Въвеждане на принципите на справедлив съдебен процес в дисциплинарните производства срещу магистрати
Специфична цел 6:	Предсказуеми правила за определяне на възнагражденията
Специфична цел 7:	Отчитане на становищата на съдии, прокурори и следователи в процеса на администриране на съдебната система
Стратегическа цел 3:	Ефективното администриране на съдебната власт
Специфична цел 1:	Основано на знанието управление: капацитет за научни изследвания, свързани с управлението и функционирането на съдебната власт
Специфична цел 2:	Регулиране на натовареността с дела на магистратите и съдебните единици
Специфична цел 3:	Бюджетът на съдебната власт: инструмент за ефективно управление, отчетност и реформа - Въвеждане на програмно бюджетиране за всеки субект на съдебните институции и ориентацията на бюджета за постигане на резултати и обвързване на финансирането с поставените цели, дейности и натовареност с дела и обективна преценка на разходите, разбити по вид на преписка и дело, така че да се постигне адекватно финансиране на правораздаването като основна функция на държавата. - Определяне и периодично обновяване на целите и показателите за изпълнение в партньорство между ВСС, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите и гражданското общество, както и периодично обновяване на преценката на разходите, разбити по тип дела. - Въвеждане на ефективни мерки за децентрализиране на бюджетното планиране и изпълнение, свързани с изискванията на по-голяма прозрачност,

	публичност и отчетност на постигането на резултатите и постигането на цели и планиране на разходите и дейностите на всяка съдебна единица в съответствие с локално планираните приоритети. Тримесечно и годишно отчитане на постигането на целите и постигането на резултати, периодично външно оценяване ("Доклад за състоянието на съдебната система").
Специфична цел 5:	е-Правосъдие
Специфична цел 6:	Развитие на отделните съдебни институции
Стратегическа цел 4:	Модерна и ефективна наказателната политика
Специфична цел 1:	Актуализиране на наказателната политика
Специфична цел 2:	Реформа и развитие на разследващите органи
Специфична цел 3:	Ефективна прокуратура
Специфична цел 4:	Ефективност на специализираната прокуратура и съд
Специфична цел 5:	Експертни изследвания
Специфична цел 6:	Изправителни реформи
Стратегическа цел 5:	Гаранции за върховенството на закона, защитата на човешките права, достъп до правосъдие и човечност на правосъдието
Специфична цел 1:	Ефективна съдебна защита на правата на човека
Специфична цел 2:	Директна петиция до Конституционния съд
Специфична цел 3:	Преодоляване на причините за решенията на ЕСПЧ срещу България и зачитане на международните правозащитни стандарти
Специфична цел 4:	Развитие на системата за правна помощ
Специфична цел 5:	Съдебни такси
	Оценка на системата за съдебни такси и анализиране на възможните промени в нея
Специфична цел 6:	Възстановително правосъдие
Специфична цел 7:	Система за младежко правосъдие насочено към превенция, осигуряване на ефективна защита и хуманни коригиращи мерки
Стратегическа цел 6:	Изграждане на доверие в съдебната власт чрез участие на обществеността и прозрачност
Специфична цел 1:	Укрепване на социалната отговорност на парламентарната квота на ВСС

Специфична цел 2:	Осигуряване на осезаемо участие на обществеността в правораздаването чрез института на съдебните заседатели
Специфична цел 3:	Превръщане на бюджетната процедура в инструмент за прозрачност и обществен контрол • Въвеждане на програмно и насочено към конкретни резултати бюджетиране за всяка съдебна единица. • Обществени обсъждания с участието на специализирани и професионални неправителствени организации на проекта на бюджет на съдебната власт и доклада за изпълнението на бюджета. • Парламентарен дебат на отделни заседания на бюджета на съдебната власт и на доклад за неговото изпълнение.
Специфична цел 4:	Засилване на прозрачността на съдебната система и на диалога с гражданите

III. Функциониране на съдебната система по отношение на разглеждането на дела

10. Данни за функционирането на съдебната власт през последните 7 години са представени в ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Разпределение на делата и натовареност между 2008-2014 г., което дава броя на висящите дела в началото на годината, броя на входящите дела, брой решени дела, брой решени дела в рамките на 3 месеца и брой висящи дела в края на всяка година за всеки съд. Също така е представена оценка за натовареността с дела на съдия на месец на базата на броя на разгледаните и решени дела; и въз основа на броя на щатните съдийски длъжности и действителния брой на работещите съдии. Таблица 1 представя функционирането на съдебната система по отношение на разглеждането на дела за 2014 г.

Таблица 1: Функциониране на съдебната система: Разглеждането на дела през 2014 г.

СЪДИЛИЩА	Висящи в началото на периода	Получени през годината	Общо за разглеждане	Решени дела			Висящи в края на периода
				Общо	В рамките на 3 месеца ²		
					Брой	%	
Апелативни съдилища	2 374	12 497	14 871	12 547	11 153	89%	2 324
Военни съдилища	48	498	546	517	480	93%	29
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	26 510	88 720	115 230	89 473	68 300	76%	25 757
РС в областни центрове + Софийски Районен съд	62 932	280 788	343 720	288 648	246 197	85%	55 072
Районни съдилища (РС)	16 159	109 802	125 961	111 992	100 244	90%	13 969
Административни съдилища	12 614	42 355	54 969	43 285	31 293	72%	11 684
Общо дела	120 637	534 660	655 297	546 462	457 667	84%	108 835

(Източник: Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата през 2014 г.)

11. Таблица 1 демонстрира добро функциониране по отношение на “процент на приключени дела”³ и “изчислена продължителност на разглеждане на дело”⁴, като и двете са международно признати индикатори за ефикасността на съдилищата. Процент на приключени дела близо до 100 % показва способността на съда или на съдебна система да решава повече или по-малко толкова дела, колкото е броят на входящите дела в рамките на даден времеви период. Процент на приключени дела над 100 % показва способността на системата да решава повече дела отколкото е получила, като по този начин намалява потенциално несвършената работа. И обратно, процент на приключени дела

² Оценяващият екип не беше в състояние да изясни дали тримесечният период, който се споменава в официалната съдебна статистика, се измерва еднакво във всички съдилища от датата на завеждане на делото или от датата на последното разглеждане от съда. Независимо от това, има официални статистически данни, публикувани на правителствени сайтове.

³ Процент на приключени дела (%)=(Решени дела през даден период/Входящи дела през този период) ×100

⁴ Изчислена продължителност на разглеждане на дело=(Брой на нерешени дела в края на даден период/Брой на решени дела през периода) ×365

под 100 % показва, че броят на входящите дела е по-висок от броя на решените дела, като по този начин се увеличават потенциално натрупалите се дела.

12. Индикаторът продължителност на разглеждане на дело предоставя допълнителна представа как една съдебна система се справя с потока дела към нея. По принцип, обратният коефициент на дело и продължителността на разглеждане на дело сравняват броя решени дела през наблюдавания период и броя нерешени дела в края на наблюдавания период. Съотношенията измерват колко бързо дадена съдебна система (или съд) обработва получените дела – т.е., колко време отнема даден тип дело да бъде решено.

13. Процентът на приключените дела и продължителността на разглеждане на дело в българските съдилища през последните 7 години са били, както следва:

Таблица 2: Процент на приключени дела и продължителност на разглеждане на дело в българските съдилища между 2008 г. и 2014 г.

Година	Брой висящи дела в началото на годината	Брой входящи дела	Брой решени дела	Брой нерешени дела в края на годината	Процент на приключени дела (в %)	Преценена продължителност на разглеждане на дело (в брой дни)
2008	110 776	446 749	456 375	108 598	102,2	86,9
2009	99 503	524 351	526 932	106 046	100,5	73,5
2010	106 037	620 326	613 672	112 691	98,9	67,0
2011	112 871	650 015	643 780	119 106	99,0	67,5
2012	119 758	624 232	620 170	123 820	99,4	72,9
2013	123 997	580 249	583 825	120 421	100,6	75,3
2014	120 637	534 660	546 462	108 835	102,2	72,7

(Източник: Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата през 2014 г.)

14. Процентът на приключени дела за всички дела във всички български съдилища е бил близо до 100 % през всичките изминали 7 години, а продължителността на разглеждане на дело е била по-малка от или малко над 75 дни за всички години освен 2008 г. През 2014 г. процентът на приключени дела е 102%, а преценената продължителност на разглеждане на дело 72,69 дни, като и двата показателя се считат за добро функциониране в сравнение с други европейски страни.

15. В сравнение с други държави-членки на Съвета на Европа (СЕ),⁵ България изглежда доста добре при разглеждане на параметрите процент на приключени дела и продължителност на разглеждане на дело въз основа на последните публикации на съдебната статистика от ЕКЕП⁶ (използвани данни за 2012 г.).

Таблица 3: Сравнение на процент на приключени дела и продължителност на разглеждане на дело между държавите-членки на СЕ през 2012 г.

(ненаказателни дела)

	Процент на приключени дела (%)			Продължителност на разглеждане на дело (брой дни)		
	Общо дела различни от наказателни	Админ. правни дела	Други дела	Общо дела различни от наказателни	Админ. правни дела	Други дела
България	98,9	92,1	99,4	74	150	69
Средно за държави-членки на СЕ	100,4	99,2	105,4	253	356	184
Средна стойност между държави-членки на СЕ	100,2	100,7	100,2	149	245	93
Минимум между държави-членки на СЕ	65,4 (Гърция)	40,2 (Малта)	67 (Армения)	17 (Дания)	11 (Руска Федерация)	0 ⁷ (Грузия)
Максимум между държави-членки на СЕ	115,7 (Турция)	143,2 (Гърция)	150 (Черна гора)	860 (Португалия)	1520 (Гърция)	989 (Армения)

Източник: Публикация на ЕКЕП 2014 г. (данни за 2012 г.).

⁵ Съветът на Европа (СоЕ; на френски: *Conseil de l'Europe*), основан през 1949 г., е регионална междуправителствена организация, която насърчава правата на човека, демокрацията и принципите на правовата държава в нейните 47 държави членки, които обхващат 820 милиона граждани. Организацията е отделна от 28-членния Европейския съюз.

⁶ ЕКЕП – Доклад по "Европейски съдебни системи – Издание 2014 г. (данни от 2012 г.): ефикасност и качество на правосъдието"

⁷ Грузия е имала 0 дела в началото на годината и 18 437 входящи дела през 2012 г. Тя е решила 18 425 дела, оставяйки само 12 висящи дела в края на годината. Това прави продължителност на разглеждане на дело много близо до нула дни съгласно дефиницията на термина.

16. Таблица 3 показва, че по отношение на ненаказателна дела процентът на приключени дела на България е доста близо до средното за държавите-членки на Съвета на Европа. Въпреки това, по отношение на продължителността на разглеждане на дело, България е била много по-добре, отколкото средното и средната стойност за държавите-членки на ЕС.

17. Подобни резултати се откриват при разглеждане на статистиката за процента на приключени дела и продължителността на разглеждане на дело в България за наказателния дела.

Таблица 4: Сравнение на процента на приключени дела и продължителността на разглеждане на дело между държавите-членки на СЕ за 2012 г.

(Наказателни дела)

	Процент на приключени дела (%)	Продължителност на разглеждане на дело (дни)
България	98,8	62
Средно за държави-членки на СЕ	100,5	146
Средна стойност между държави-членки на СЕ	100,5	120
Минимум между държави-членки на СЕ	90,6 (Молдова)	43 (Естония)
Максимум между държави-членки на СЕ	120,7 (Словения)	490 (Малта)

Източник: Публикация на ЕКЕП 2014 г. (данни за 2012 г.).

18. Таблица 4 показва, че по отношение на наказателните дела, процентът на приключени дела на България беше много близо до средния за държавите-членки на Съвета на Европа. По отношение на продължителността на разглеждане на дело тя беше много по-добре, отколкото средното и средната стойност за държавите-членки на Съвета на Европа.

19. Така, като цяло, вземайки предвид всички видове дела – независимо от това дали са наказателни или ненаказателни – функционирането по отношение на ефективността на съдилищата в България е наравно с държавите-членки на Съвета на Европа по отношение на процента на приключени дела и много по-добро по отношение на продължителността на разглеждане на дело.

IV. Натовареност на съдебната система с дела в България

20. Таблица 5 представя броят на съдиите и натовареността с дела във всяка категория съдилища в България.

Таблица 5: Брой съдии и натовареност по тип съдилище през 2014 г.

СЪДИЛИЩА	Брой съдилища	Брой щатни съдийски длъжности	Действителен брой работещи съдии	Брой щатни съдийски длъжности на съд	Действителен брой работещи съдии на съд	Натовареност съгласно щатни съдийски длъжности (дела на съдия за месец)		Натовареност съгласно действителен брой работещи съдии (дела на съдия за месец)	
						Към брой дела представени за разглеждане	Към брой решени дела	Към брой дела представени за разглеждане	Към брой решени дела
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1. Апелативни съдилища	6	162	147	27	25	7,7	6,5	8,5	7,1
2. Военни съдилища	4	25	19	6	5	1,8	1,7	2,4	2,3
3. Окръжни съдилища + Софийски градски съд	29	777	620	27	21	12,4	9,6	15,5	12,0
4. Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	27	631	484	23	18	45,4	38,1	59,2	49,7
5. Районни съдилища	86	361	315	4	4	29,0	25,9	33,4	29,7
6. Административни съдилища	28	269	226	10	8	17,0	13,4	20,3	16,0
ОБЩО/СРЕДНО	180	2 225	1 811⁸	12	10	30,2	25,2	30,2	25,2

(Източник: Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата през 2014 г.).

⁸ Действителният брой общо на работещи съдии се увеличи до 2 030 към края на годината, т.е. към 31 декември 2014 г.

21. Таблица 5 показва, че има 180 съдилища, разделени на 6 различни нива или категории, с 2 225 щатни съдийски длъжности спрямо които действително работят 1 811 съдии. Средният брой щатни съдийски длъжности на съд е 12, а средният брой действително работещи съдии на съд е 10. Максималният брой работещи съдии на съд е 25 в апелативните съдилища, следвани с 21 в окръжните съдилища, и 18 - в районните съдилища в областни центрове. Най-ниският брой работещи съдии на съд е 4 в районните съдилища, разположени извън областните центрове.

22. Дали тази широка разлика е оправдана или не ще трябва да бъде изследвано от гледна точка на средната натовареност с дела на работещ съдия. Натовареността на един съдия се базира на броя и типа дела, които той/тя разглеждат. Броят решени дела на съдия е параметър на неговата ефективност. Колоната (9) показва натовареността с дела на базата на брой дела, разглеждани от работещ съдия. Съгласно горната информация общата натовареност с дела на работещ съдия е 30,2 дела месечно. Обаче тя варира от най-ниската 2,4 дела месечно във военните съдилища до 59,2 дела месечно в районните съдилища в областните центрове, включително в Софийския районен съд, най-големият съд в България. Освен във военните съдилища, натовареността с дела изглежда, че е относително ниска в апелативните съдилища (8,5 дела на съдия месечно) и в окръжните съдилища (15,5 на съдия месечно). Общата средна натовареност с дела в България се сравнява добре със средната натовареност с дела на съдия месечно в съседните страни, като Румъния (39,3), Франция (38,1), Гърция (23,0), Сърбия (30,2) и Украйна (27,3).

23. От горния анализ произлизат следните заключения:

- 1) **Апелативни съдилища:** Има 147 съдии, работещи в 6 апелативни съдилища. Средно има 25 съдии на съд и те разглеждат 8,4 дела и решават 7,1 дела месечно. Не е ясно как може да бъде оправдан такъв голям брой съдии в апелативните съдилища с оглед на броя разглеждани и решени дела на съдия. Едно обяснение за големия брой съдии ниско ниво в апелативните съдилища е може би възможността да бъдат повишени след няколко години стаж, и затова те биват назначавани в по-горестоящи съдилища, като апелативните съдилища. Независимо от това, натовареността с дела в апелативните съдилища не изглежда да оправдава сегашния брой съдии или растежа на тези съдии чрез повишаване на базата единствено на трудов стаж.
- 2) **Военни съдилища:** Има 19 съдии, работещи в 4 военни съдилища. Натовареността с дела на съдия е само 2,4 дела месечно. Това не оправдава броя съдии в 4-те съдилища. Изглежда вероятно 1 военен съд с 2 съдии да може да се справи със съществуващата натовареност с дела⁹.
- 3) **Окръжни съдилища:** Има 623 съдии, работещи в 29 окръжни съдилища със средно 21 съдии на съд. Тяхната натовареност с дела е само 15,5 дела месечно. Това е ниско в сравнение средното за страната и дори ако половината от тези съдии биха били

⁹ МП информира екипа на Банката, че то смята че България не се нуждае от отделна система военни жилища, тъй като е останка от времето, когато страната имаше огромна професионална армия. МП смята, че обикновените съдилища биха могли да обработват лесно претъпления, извършени от военен персонал.

пренасочени към други съдилища, натовареността с дела не би превишила средното за страната 30 дела месечно на съдия. Отчитайки, че окръжните съдилища бяха създадени съгласно административните юрисдикции на съответните области, вероятно ще е много трудно да се намали техният брой. Въпреки това, съществува потенциал за пренасочване на най-малко 300 съдии, които работят в тези съдилища, към съдилища с по-висока натовареност. По отношение на окръжните съдилища, Софийският градски съвет заслужава специално внимание. Въпреки че има 152 щатни съдийски длъжности (включително съдии и младши съдии), само 119 съдии са били действително работещи в съда към 31 декември 2014 г. Натовареността с дела на тези съдии през 2014 г. е била 46,6 дела месечно, което е три пъти по-високо от средното за страната за окръжните съдилища. Би било препоръчително да се преразпределят съдии от други окръжни съдилища в Софийския градски съд за запълване на наличните щатни длъжности, с цел намаляване на натовареността с дела до нива, съизмерими с други съдилища от същата категория.

- 4) **Районни съдилища в областни центрове (включително Софийски районен съд):** Има 484 съдии, работещи в 27 районни съдилища, разположени в областни центрове, със средно 18 съдии на съд. Обаче, тези съдилища имат най-висока натовареност с дела с 59,2 дела на съдия месечно. Ако известен брой съдии, работещи в окръжни съдилища, биха били пренасочени към районни съдилища, средната натовареност с дела на съдия би могла да се намали до по-управляемо ниво. Не е задължително това пренасочване да доведе до дислокация на съдии, тъй като съдии в окръжни съдилища биха могли да работят в същите окръжни съдилища. Отново, най-големият съд в тази категория, Софийският районен съд, е едно изключение. От 171 щатни длъжности за магистрати в Софийския районен съд, 13 длъжности все още не са заети, а други 20 магистрати са били командирани в други съдилища. Действителната натовареност с дела на съдиите в този съд през 2014 г. беше 124,4 дела месечно, което е приблизително два пъти натовареността на съдии в районни съдилища в областни центрове и почти четири пъти натовареността на други районни съдилища. За да се намали тази натовареност с дела, щатът на Софийския районен съд трябва да бъде напълно попълнен и съдии от този съд не трябва да бъдат командирани другаде.
- 5) **Районни съдилища:** Има 314 съдии, работещи в 86 районни съдилища със средно 4 съдии на съд. Независимо от това, натовареността с дела в тези съдилища е 33,37 дела на съдия месечно, която не е значително висока. Въпреки това, може би има място за пренасочване на съдии към тези съдилища, за да се намали допълнително натовареността с дела.
- 6) **Административни съдилища:** Има 226 съдии, работещи в 28 административни съдилища при средно 8 съдии на съд и натовареността с дела е 20,26 дела на съдия месечно. И броят на съдии, и тяхната средна натовареност с дела, са умерени в сравнение с други типове съдилища в България. Тези съдилища не изискват интервенция по отношение на пренасочване.

24. Може да се отбележи, обаче, че целият анализ по-горе се основава на брой несложни дела и не разполагаме с данни за типовете или сложността на делата, които всяко ниво на българските съдилища може да разглежда. ВСС понастоящем провежда дейности по класифициране на всяка група дела в зависимост от "сложността" при разрешаването им. Заключениета относно подходящия

брой съдии и управляемите нива на натовареност с дела за всеки тип български съд могат да бъдат ревизирани след разглеждане на резултатите от упражнението по сложност на ВСС. Подробно описание на натовареността на съдебната система през последните седем години по категория на съда е представено в ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Натовареност по съдилища между 2008 г. и 2014 г.

25. Ще бъде наложително да се отбележи, че сред окръжните съдилища следните от тях по-специално са поддържали ниска натовареност от 2010 г. насам:

Таблица 6: Окръжни съдилища с постоянно ниска натовареност от 2010 г. насам

No.	Окръжен съд	Натовареност с брой дела месечно на работещ съдия						
		2014	2013	2012	2011	2010	Средно за 2010-2014	Средно за 2012-2014
1	Шумен	8,3	8,9	9,0	18,1	23,7	13,6	8.7
2	Търговище	5,2	5,5	5,8	5,3	5,6	5,5	5.5
3	Добрич	7,9	9,2	9,4	8,9	9,2	8,9	8.9
4	Силистра	7,9	11,5	8,0	8,4	9,3	9,0	9.2
5	Русе	9,0	9,6	10,6	10,3	10,6	10,0	9.8
6	Разград	9,2	9,6	9,7	9,2	10,4	9,6	9.5
7	Пазарджик	9,7	10,2	10,4	10,2	9,9	10,1	10.1
8	Монтана	6,1	6,5	6,9	7,2	6,8	6,7	6.5
9	Ловеч	8,8	7,9	7,6	7,9	9,0	8,2	8.1
10	Кърджали	5,6	6,1	7,0	6,7	6,5	6,4	6.2
11	Враца	7,9	7,7	8,0	8,6	7,7	8,0	7.9
12	Видин	8,9	7,5	9,2	9,1	8,9	8,7	8.5
13	София област	9,4	9,0	9,9	10,8	12,2	10,3	9.4
Средно за горните 13 съдилища		7.9	8,4	8,6	9,3	9,9	8,9	8,3
Средно за всички окръжни съдилища		15.5	15,3	16,6	16,1	15,6	15,8	15,8

(Източник: Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата).

26. Таблица 6 показва 13 от общо 28 окръжни съдилища, където средната натовареност с дела е относително ниска от 2010 г. насам. Тези съдилища имат средна натовареност с дела по-малко от 10

дела за всеки работещ съдия на месец, а натовареността допълнително е намаляла през последните 3 години. Средната натовареност с дела на тези 13 съдилища е около половината от средната на всички окръжни съдилища. Тези съдилища имат средно приблизително 21 съдии на съд. Някои от тези съдии могат да бъдат преразпределени към районни съдилища, намиращи се в същите областни центрове или в окръжни съдилища със значително по-тежка съдебна натовареност като София град, Варна, Перник и Пловдив. Всяко прехвърляне на съдии няма да е лесно и може да се усложнява от факта, че в някои окръжни съдилища вероятно има съдии, които са по-старши от тези в районни съдилища и следователно по-малко склонни да се придвижат "надолу" до районен съд. Независимо от това, в интерес на общата ефективност на съдебната система, може да се наложи ВСС да потърси решение на съществуващото небалансирано разпределение на натовареност сред окръжните съдилища. Едно възможно решение би било да се запази заплата и ранга на съдии в окръжен съд, когато се пренасочват към районни съдилища.

27. Между районните съдилища следните от тях са имали постоянна ниска натовареност с дела от 2010 г. насам.

Таблица 7: Районни съдилища с постоянно ниска натовареност между 2010 г. и 2014 г.

Районен съд	Натовареност с брой дела месечно на работещ съдия						
	2014	2013	2012	2011	2010	Средно (2012-2014)	Средно (2010-2014)
1. Тополовград	16	19,2	20,6	21,9	22,9	18,6	20,1
2. Ивайловград	11,4	17,8	15,3	17,6	14,9	14,8	15,4
3. Брезник	23,3	19,8	14,6	15,2	13,4	19,2	17,3
4. Трън	17,0	13,7	26,1	18,7	12,5	18,9	17,6
5. Крумовград	16,5	17,8	19,0	23,1	16,2	17,8	18,5
6. Ардино	10,3	13,3	15,4	23,4	17,3	13,00	15,9
Средно за 6 съдилища	15,8	16,9	18,5	19,9	16,2	17,1	17,5
Средно за всички районни съдилища	33.4	36.5	38.8	43.5	40.3	36.2	38.5

(Източник: Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата).

28. Таблица 7 по-горе показва 6 районни съдилища, които имат относително ниска натовареност с по-малко от 20 дела на съдия на месец. Това се равнява на по-малко от едно дело на ден за всеки съдия. Това е ниско средно в сравнение с другите районни съдилища. Средното на тези 6 съдилища е по-малко от половината от средното за всички районни съдилища през същите години. Въз основа на тази преценка (която не отчита вариации в сложността на дела, които се разглеждат във всеки съд),

сегашният брой съдии, работещи в тези шест съдилища, не може да бъде оправдан. Излишните съдии могат да бъдат прехвърлени в други съдилища, или ако броят на съдиите в съответния съд е нисък, тези съдилища биха могли да бъдат обединени с други районни съдилища въз основа на географска близост.

V. Сравнителен анализ на броя на съдиите

29. Ако сравним България с други държави-членки на ЕС по отношение на брой съдии на 100 000 жители, ситуацията, която се очертава, е както следва:

Таблица 8: Сравнение на брой професионални съдии на 100 000 жители в България и други държави-членки на ЕС

	Брой професионални съдии на 100 000 жители				Растеж (2006-2012) в %
	2006	2008	2010	2012	
България	23,7	29	29,8	30,7	29,6
Средно за държави-членки на ЕС	20,3	20,9	21	21	4,2
Средна стойност между държави-членки на ЕС	19	16,5	17,3	21	2,4
Минимум за държави-членки на ЕС (Обединено Кралство- Северна Ирландия) ¹⁰	21,3	7,0	-	3,8	-81,9
Максимум за държави-членки на ЕС (Монако)	54,5	112,5	100,3	102,4	87,7

Източник: Публикация на ЕКЕП 2014 г. (данни за 2012 г.).

30. Таблица 8 показва, че броят на професионалните съдии на 100 000 жители в България е бил 23,7 през 2006 г., което е близо до средното от 20,3 за държавите-членки на Съвета на Европа. Въпреки това, след 2006 г. е имало постоянно увеличение на броя на професионалните съдии на 100 000 жители в България и достигна 30,7 през 2012 г., докато средното за държавите-членки на Съвета на Европа се увеличава минимално и остана на ниво от 21 съдии на 100 000 жители. Растежът в броя

¹⁰ Промените в броя на съдиите в Обединеното Кралство-Северна Ирландия изглежда ненормално изключение. Данните за Обединеното Кралство-Северна Ирландия е необходимо да бъдат приети с резерви, тъй като данните, отчетени за 2006 г. и 2008 г. включват броя на съдебните заседатели (243) и изглежда са представени по-скоро като „лица“ отколкото „еквиваленти на пълен работен ден“, както са докладвани от други държави-членки на ЕС.

на професионални съдии на 100 000 жители в България между 2006 и 2012 г. е бил 29,6%, което е значително по-високо от средния растеж от 4,2% за държавите-членки на Съвета на Европа.

31. България е изправена пред демографска криза с отрицателен прираст на населението и икономическа стагнация, която е насърчила значителна емиграция от 90-те години на миналия век насам. Населението на България сега се свива с обезпокоителна скорост, губейки 582 000 човека за десет години и 1,5 милиона от 1985 г. насам. България има население от около 7,110 милиона през 2015 г., което е по-малко от официалното население от 7,36 милиона при преброяването през 2011 г. (Има и значителни "издърпващи" фактори, които също са повлияли на тази скорошна емиграция.) Въпреки това, броят на професионалните съдии се е увеличил от 2 147 до 2 225 между 2011 г. и 2015 г. Броят на професионалните съдии на 100 000 жители през 2015 г. е 31,3. Растежът в периода между 2006 г. и 2012 г. е бил 32,1%. Контрастът на общо свиващо се население и увеличаването с почти 32% на броя на съдиите на 100 000 жители е поразителен.

Таблица 9: Брой входящи дела между 2008 и 2014 г.

СЪДИЛИЩА	Брой входящи дела						
	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
Апелативни съдилища	12 497	12 792	13025	12542	11488	10433	10634
Военни съдилища	498	1 230	1501	1407	2001	1724	1934
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	88 720	92 270	97074	92439	88362	81323	78600
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	280 788	304 631	332322	351132	340638	285547	229926
Районни съдилища	109 802	122 770	133396	148318	138327	109284	91595
Административни съдилища	42 355	46 556	46914	44177	39510	36040	34060
Общо дела	534 660	580 249	624 232	650 015	620 326	524 351	446 749

(Източник: Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата).

32. Таблица 9 показва, че е имало увеличение в броя входящи дела от 2008 до 2010 г. Но има непрекъснат спад в броя входящи дела от 2011 г. насам. Ако тези числа на натовареност с дела се сравнят с нарастването на броя на професионалните съдии на 100 000 жители на 31,3 през 2015 г., виждаме, че броят на съдиите в България е нараствал, въпреки намаляване на населението и намаляването на броя на входящите дела. (Въпреки че трябва да се отбележи, че абсолютният брой входящи дела през 2012 и дори през 2014 г. е бил все още по-голям, отколкото през 2008 г., за всички съдилища в България, освен за военните съдилища.) Този анализ може да се използва в подкрепа на замразяването на броя на щатните съдийски длъжности и пренасочване на съществуващите работещи съдии въз основа на разпределението на натовареността с дела.

33. Задълбавайки в съдебната статистика, можем да оценим растежа на броя на съдийските длъжности от 2008 г. до 2014 г., за да видим в коя категория съдилища той се е увеличил най-много:

Таблица 10: Брой съдийски длъжности в различните съдилища между 2008 и 2014 г.

Съдилища	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Растеж на съдийски длъжности (2008-2014) в %
Апелативни съдилища	135	140	141	142	158	159	162	20,0
Военни съдилища	31	30	28	27	27	27	25	-19,3
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	744	752	759	751	767	768	777	4,4
Районни Съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	562	572	577	573	575	618	631	12,3
Районни съдилища	390	398	394	385	381	373	361	-7,4
Административни съдилища	263	270	266	269	268	269	269	2,2
ОБЩО	2125	2162	2165	2147	2176	2214	2225	4,7

(Източник: Обобщени статистически таблици за дейността на съдилищата)

34. Таблица 10 показва, че максималното пропорционално увеличение на броя на съдийски длъжности е бил в апелативните съдилища. То е последвано от районните съдилища в областните центрове. Това се очаква, тъй като, когато съдии се повишат, те най-вероятно се движат "нагоре" в съдебна йерархия и в крайна сметка се назначават в апелативните съдилища. Районните съдилища в областните центрове имат максималната натовареност с дела и се очаква, че броят на съдиите ще се увеличи, за да съответства на увеличената натовареност с дела. Увеличението в окръжните съдилища е 4,44%, но във връзка с натовареност с дела в тези съдилища, това може да се счита за високо. Както бе предположено по-рано, този растеж може да е бил, за да се осигурят промоционални възможности за съдии в районните съдилища. Намаляването с 7.44% на броя съдии в районните съдилища обаче не е оправдано, тъй като те са първоинстанционни съдилища с натовареност, които е по-голяма, отколкото средната. Намаляване с 19,35% във военните съдилища трябва да се очаква в резултат на намаляване на натовареност с дела.

35. Ако сравним броя на съдилищата на 100 000 жители в България и в други държави-членки на СЕ, се очертава следната ситуация:

Таблица 11: Сравнително съотношение на съдилища към население по страни

Страна	Брой съдилища	Брой съдилища на 100 000 жители
Сърбия	343	4,8
Босна и Херцеговина	188	4,9
България	185	2,5
Унгария	157	1,6
Румъния	144	0,7
Хърватска	89	2,0
Черна гора	22	3,6
Словения	49	2,5
Албания	45	1,4
Холандия	16	0,1
Франция	Няма данни	1,0
Германия	1162	1,9
Полша	Няма данни	1,5

Източник: Ефикасност на правосъдието (ЕКЕП) юни 2013 г.)

36. В много европейски страни тенденциите на планираните или текущите реформи в съдебната карта сочат към намаляване броя на съдилищата с цел подрязване на бюджетите или увеличаване на ефективността чрез групиране на съдилища заедно или като се правят по-специализирани. Това се отнася до Хърватска и Сърбия в горния списък на страните. Подобни видове намаление или консолидация на съдилища могат да бъдат оправдани в България на базата на намаляващото население, тенденцията на спад във входящите дела, ръста в броя на съдиите и неравномерното разпределение на натовареност с дела между различните съдебни нива.

37. Анализът на натовареността с дела в горния раздел беше проведен на базата на действителния брой заведени и решени дела в съдилищата съгласно статистическите данни, публикувани от ВСС. Обаче, (както беше отбелязано по-горе в параграф 24) тези статистически данни не правят разлика между сложността на различните типове дела. Всички дела не са еднакво сложни. Някои дела повдигат редица трудни въпроси, включват много страни или се занимават с абсолютно

нови правни проблеми и поради това изискват по-големи усилия от съдията в тяхното решаване. Други дела, като например издаване на изпълнителни листове и изпълнителни документи, могат да бъдат решени за броени минути. За да включи тази допълнителна характеристика в статистиката си, ВСС разработи методология за измерване сложността на делата.

38. По тази методология административните дела бяха разделени в 50 групи, а наказателните и гражданските дела бяха разделени в 100 групи. Съдиите бяха помолени да попълнят въпросници, определящи колко часа обикновено са им необходими на дело от всяка група. След като информацията от всички тези въпросници се обработи, ВСС ще определи "коефициент за сложност" за всяка група дела, който ще формира основата на методология за претегляне на делата. Прегледът в цяла България стартира през юли 2014 г. и приключи през март 2015 г. Въпросниците бяха попълнени от съдии и изпратени по електронен път на централния сървър. Обработката на резултатите от проучването е в ход. Целият комплект от резултати се очаква до края на август 2015 г. Картите на въпросниците бяха вкарани на ретроспективна база, но в бъдеще могат да вкарват на база реално време. Карти за контрол на времето ще трябва да се вкарват от съдиите в електронната система. Електронната система ще даде възможност за наблюдение на сложността на делата на база реално време. ВСС трябва да има възможността да проследи "коефициента на сложност" по съд/тип дело и да подреди делата във възходящ или низходящ ред на сложност. Това ще помогне при оценката на натовареността с дела в различните съдилища по-точно чрез по-ефективно включване на сложността в оценката. Ако бъде приета от ВСС през 2015 г., резултатите ще бъдат на разположение за използване при подготовката на бюджетните прогнози за съдилища като се започне през 2017 г.

39. Съществува риск съдиите (и евентуално ВСС) да идентифицират като по-дълго времето, необходимо за обработка на конкретен тип дело, отколкото всъщност би отнело разрешаването му. Така коефициентът за сложност на ВСС би имал предразположение да върви нагоре. Това е наблюдавано в друг сектор в България, където оценка на сложността имаше тенденция да се движи по посока на по-голяма отколкото по-малка сложност, когато се измерва от участниците. В същото време усилията на ВСС могат да предоставят полезен целеви показател, по който могат да се измерват натоварванията занапред. Такива измервания биха могли да помогнат на ВСС да преразпределя натовареността с дела между различните съдилища по по-прецизен начин, основан на сложността, и могат да бъдат използвани, за да се разработи по-справедлива оценка на съдиите.

VI. Следователи

40. Следователите също са част от съдебната система. Повече от 1 000 следователи бяха назначени през 1999-2005 г., от които около 500 се пенсионираха или да станаха прокурори. Все още има около 500 следователи, от които работят около 80 в Националната следствена служба (НСС). Много от тях нямат достатъчна натовареност, особено тези, които работят в НСС. Така средната натовареност с дела на следовател в Националната следствена служба през 2013 г. се оценява на 11,89 дела, от които 5,79 дела са били завършени и само 0,56 са приключили с мнение за предявяване на обвинение в съда¹¹. За съжаление сегашните данни за натовареността на следователите не са

¹¹ Доклад относно прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи през 2013 г., стр. 125

публично достъпни. Непотвърдени данни сочат, че натовареността може да е спаднала допълнително от 2013 г. насам. Съгласно конституционните разпоредби, тези магистрати могат да бъдат отстранени само чрез пенсиониране; те не могат да бъдат отстранени от служба, освен ако не е налице дисциплинарно основание. Въз основа на наличната информация правителството може да обмисли провеждането на подробно проучване на потенциалната и реалната натовареност на тези магистрати, за да вземе решение за оптималния брой, който е необходим да се справи с очакваната натовареност с дела.

VII. Програма за командироване

41. Председателите на съдилища имат правомощия да прехвърлят временно съдийска помощ между съдилища. Помощта се основава на оценка на натовареността в приемащия съд. Председателите и на изпращащия, и приемащия съд, трябва да се споразумеят за трансфера на съдийска помощ. Средствата за заплащане на възнагражденията на командирования съдия се преразпределят чрез ВСС. Ако съдия е временно назначен в по-горестоящо ниво, заплатата на съдията се повишава до по-горестоящо ниво съдийска длъжност. Единствено средствата за заплати се прехвърлят към приемащия съд. Не се предвиждат допълнителни разходи за пътуване или други непредвидени разходи. След като назначението приключи, командированият съдия се завръща в съда, от който прехвърлен, и заплатата му се намалява до нивото на първоначалния, по-нискостоящ съд.

Таблица 12: Брой на съдии, командировани от институции през 2015 г.

Съд/институция	Бой на съдии прехвърлени в друг съд/институция	Брой на временно назначени съдии
Апелативен съд	-3	24
Върховен касационен съд	0	3
Окръжен съд	-36	21
Софийски районен съд	-21	7
Други районни съдилища	-37	24
Софийски градски съд	-10	25
Административен съд	-7	8
Военни съдилища	0	0
Национален институт на правосъдието	0	1
Европейска комисия	0	1

Съд/институция	Бой на съдии прехвърлени в друг съд/институция	Брой на временно назначени съдии
ОБЩО	-114	114

42. Разпределението на делата през 2013 и 2014 г. е представен по-долу, за да се види влиянието на командироването.

Таблица 13: Брой на приключените и висящи дела по тип съдилище

тип съдилище	Приключени дела 2013 г.	Приключени дела към края на периода	Приключени дела 2014 г.	Висящи дела към края на периода
Апелативни	12 752	2 396	12 547	2 324
Военни	1 286	48	517	29
Окръжни	91 226	25 456	89 473	25 757
Районни съдилища в областни градове	306 383	62 777	288 648	55 072
Районни съдилища	123 681	16 148	111 992	13 969
Административни съдилища	48 496	12 596	43 285	11 684

43. Въз основа на Таблицы 12 и 13 се оказва, че натрупаните дела продължават да попадат дори и в тези съдилища, които са имали нетна загуба от съдии поради командироване. Единственото изключение са окръжни съдилища, при които има както нетна загуба в съдии, така и увеличаване на изоставането. Докато ние не можем да направим конкретни изводи от тези данни (например, би ли било по-голямо изоставането в районните съдилища, ако тези съдилища не са имали нетна загуба в командировани съдии?), можем да заключим, че програмата за командироване ще доведе до повишена натовареност с дела за съдиите, оставащи в съдилищата, които изпитват нетна загуба от командировани съдии. Например, Софийският районен съд командирова 21 съдии в други съдилища и получава 7 командировани съдии, което води до нетно намаление от 14 съдии, което допринася за високата натовареност с дела, поета от оставащите съдии в Софийския районен съд. Сроктът на командироване е както следва:

Таблица 14: Срок на командироване

Над 36 месеца	Над 24 месеца	Над 12 месеца	Под 12 месеца
21	17	24	52

44. Горната таблица показва, че някои от командированите са станали де факто постоянни преназначения. В категорията на командировки с продължителност повече от 36 месеца някои съдии са назначени за повече от 60 месеца и в един случай, в продължение на повече от 80 месеца. Въз основа на тези данни ВСС може да обмисли преразглеждане на списъка на командированите съдии, за да определи тези, които трябва да бъдат назначени за постоянно на свободни длъжности в приемните съдилища.

45. Програмата за командироване може да се използва от ВСС като ценен инструмент за справяне с натовареността на съдии в претоварените съдилища. Въпреки това, ВСС трябва да обмисли реструктурирането на програмата за командироване, тъй като в момента тя се прилага - чрез съгласието на председателите на изпращащите и получаващите съдилища - за да направи по-ефективно използване на този инструмент. По ревизираната процедура за командироване ВСС може да поеме отговорността за вземане на решение за назначаването на командировани съдии, основано на анализ на натовареността, проведен от ВСС.

46. Горният механизъм би елиминирал както усещането за фаворизиране при назначаването на някои съдии в по-горестоящи съдилища (с придружаващо увеличение на заплатата), така и възможността председателите на съдилищата да влияят на решенията на командировани съдии, които биха искали да останат на длъжностите, на които са командировани.

VIII. Помощен персонал в съдебната система

47. ВСС разработва стратегия за реорганизация на съдилищата чрез проучване на алтернативи за закриване на съдилища и на въздействието, които тези закривания биха имали върху достъпа до правосъдие. След това проучване ВСС планира да прецени броя на помощния персонал, необходим във връзка с натовареността. Настоящото съотношението на помощен персонал към съдии е както следва:

Таблица 15: Съотношение на помощен персонал към съдии

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Общо работещи съдии	1734	1757	1780	1798	1779	1785	1775	1861
Общо работещи съдебни чиновници	4164	4270	4466	4538	4594	4700	4650	4684
Отношение на чиновници към съдии	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,5

48. Текущото съотношение на помощен персонал спрямо магистрати е 2,52. Въпреки това, това съотношение не е еднакво за всички съдилища. Ще бъде полезно да се гарантира, че това съотношение справедливо се прилага в рамките на всеки съд. Има няколко съдилища, които не разполагат с нужния брой обслужващ персонал, което може да повлияе на ефективността на съда. Може би е възможно да има преразпределение на помощен персонал от съдилища с по-високи

съотношения към съдилища с по-ниски такива. Също така би било полезно ВСС да анализира дали съотношение 2,52 чиновници на всеки съдия е необходимо за ефективното предоставяне на съдебни услуги. Ако не, и ако съотношението може да се намали на 2, като същевременно се запази същото ниво на постигнати резултати и съдебни услуги, тогава броят на съдебните служители може да бъде намален до около 950, което би могло да доведе до годишни икономии от около 17,5 милиона лева.

Таблица 16: Сравнително отношение на персонал към съдии

По страни и население

Страна	Население	Отношение на персонал към съдии	Отношение на персонал към население 100 000 човека
Хърватия	4 412 137	3,7	47,8
Гърция	11 309 885	3,3	18
Босна и Херцеговина	3 843 126	3,2	24,4
Словения	2 050 189	3,2	49,9
Унгария	9 986 000	2,7	29
България	7 364 570	2,6	29,8
Румъния	21 431 298	2,1	19
Холандия	16 655 799	2,6	2,6
Франция	65 026 885	3	3
Италия	60 626 442	3,7	3,7
Германия	80 233 100	2,7	66,9
Швеция	9 555 893	4,6	54,1

Източник: Европейската комисия за ефективност на правосъдието (ЕКЕП) юни 2013 г.).

49. Както се вижда, отношението на персонала към съдии попада в три групи. Има три страни със съотношения на 3,7 или повече, четири страни със съотношения между 3 и 3,2 и четири страни със съотношения на 2,6 или 2,7 и една държава със съотношение от 2,1. България попада в средата със съотношение на персонал към съдии от 2,6.

50. Съотношението между персонал и жители е най-високо в силно развитите страни от ЕС; и Германия, и Швеция, имат персонал над 50 служители на 100 000 жители. Сърбия, Черна гора,

Хърватия и Словения (всички бивши югославски републики, които не са включени в списъка) също имат над 30 служители и съдии на 100 000 жители. Останалата част от страните от Източна Европа имат съотношения на персонала и съдии на 100 000 жители вариращи от високо от 29 в България до едва 11,7 в Албания. Съотношенията на персонал и съдии във всички страни от Източна Европа са много сходни. Трите други членове на ЕС, Италия, Холандия и Франция, имат значително по-малко персонал на 100 000 жители, вариращ между 2,6 и 3,7.

IX. Разходна рамка за съдебната система

51. Законът за публичните финанси от 2014 г. възлага отговорността за процеса за формиране и графика на бюджета на Министерството на финансите (МФ). ВСС следва инструкциите за бюджета, издадени от МФ, които са приложими за всички първостепенни разпоредители с бюджет. ВСС е първостепенният разпоредител с бюджет за съдената власт. Съдилищата се считат за второстепенни разпоредители с бюджет. Указанията и бюджетните таблици, които трябва да бъдат попълнени от съдилищата, се издават до 31 януари всяка година. Циркулярната бюджетна заявка изисква първостепенните разпоредители с бюджет да преценят техните бюджетни искания за две години напред. Всички предложения за бюджет, включително от съдебната власт и парламента, се одобряват от Министерския съвет.

52. ВСС изпраща указанията за бюджета на съдилищата, като изисква от тях да изготвят техните предложения за бюджет, използвайки стандартната бюджетна класификация за всички държавни органи. Стандартната класификация е по елементи разходи (заплати, социално осигуряване, командировки, издръжка и т.н.). Съдилищата подават техните бюджетни предложения на ВСС като приложения чрез електронната поща. Аналитичите в Дирекция „Бюджет“ и Отдел „Финанси“ на ВСС консолидират всички 185 предложения за бюджет по тип съдилище и представят бюджетите на Комисията по бюджет и финанси на ВСС за преглед.

53. Има два източника за финансиране на бюджета на съдебната власт – собствени приходи и държавна субсидия. Съдилищата преценяват нивото на съдебни такси, които ще бъдат събрани през финансовата година на базата на очаквания брой предстоящи дела и техния тип. Преценка се прави също по отношение на сумата, която ще се събере от глоби по разглеждани дела и минали тенденции. Прецененото ниво на такси, които ще се съберат, е свързано с тарифните ставки, одобрени от Министерския съвет. След като ВСС одобри бюджета на съдебната власт, включително преценените разходи, собствените приходи и държавната субсидия, той го изпраща на Министерството на правосъдието (МП) за представяне на Министерския съвет.

54. Член 117 от Конституцията на Република България разпорежда следното по отношение на съдебната власт:

„(1) Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

(2) Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.

(3) Съдебната власт има самостоятелен бюджет”

55. На съдебната власт е гарантиран самостоятелен бюджет, за да се осигури нейната независимост от изпълнителната власт. Поради това бюджетът на съдебната власт не се променя от МП или Министерския съвет. Министерският съвет консолидира бюджетите на всички министерства, ведомства и агенции и ги представя на Народното събрание за одобрение. Таблица 17 по-долу илюстрира значителното намаление на искането за бюджет на съдебната власт, както е предложено от МФ и прието от Народното събрание за включване в Закона за държавния бюджет.

Таблица 17: Искане за бюджет на съдебната власт, сравнено със Закона за държавния бюджет и действителните разходи

(в хиляди лв.)

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Искане за бюджет на съдебната власт	540 014	483 429	493 982	507 217	543 552
Бюджет на съдебната власт, включен в Закона за държавния бюджет	387 705	387 705	400 000	404 000	434 000
Действителни разходи на съдебната власт	436 227	422 825	420 243	441 539	460 472
Искането за бюджет на съдебната власт, редуцирано в Закона за държавния бюджет	152 309	95 724	93 982	103 217	109 552
Искане за бюджет на съдебната власт над действителните разходи	103 787	60 604	73 740	65 677	83 107

56. Традиционно МФ представя в Народното събрание алтернативен бюджет за съдебната власт. Алтернативният бюджет винаги е по-нисък от предложението за бюджет на ВСС. Това обикновено се дължи на факта, че МФ има предвид по-широки ограничения на ресурсите и се опитва да разпределя бюджета рационално и справедливо въз основа на тези по-широки ограничения. Тъй като партиите, които ръководят изпълнителната власт също са в контрола на Народното събрание, то обикновено одобрява алтернативното бюджетно предложение за съдебната власт на Министерството на финансите. В резултат, годишният Закон за държавния бюджет включва алтернативния бюджет на МФ, а не на бюджета, предложен от ВСС.

57. След като Законът за държавния бюджет е одобрен, ВСС прави годишно разпределение на средствата за съдилища по икономически елементи заедно с одобрения таван на заетостта. Председателите на съдилища имат правомощията да препрограмират средствата между различните пера разходи с одобрението на ВСС.

58. Съдилищата управляват техните бюджети в рамките на одобреното ниво на финансиране. Всички разходи на съдилищата се предават на ВСС по електронен път за предварително одобрение. Съдилищата не могат да правят никакъв разход без предварително оторизиране от ВСС. Тази

практика се следва еднакво от всички държавни агенции, като от второстепенните разпоредители с бюджет се изисква да получат предварителна оторизация за всички разходи от първостепенните разпоредители с бюджет. Съдилища водят собствени счетоводни сметки и подават месечни счетоводни отчети към ВСС. Отчетите се консолидират от ВСС и подлежат на сертифициране от Сметната палата на България.

Х. Тенденции в бюджета и разходите на съдебната власт

59. Тенденциите в бюджетните провизии и разходване в съдебната власт са представени по-долу:

Таблица 18: Финансиране на съдебната власт от държавния бюджет и институционални разходи

(в хиляди лв.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Годишен растеж %
Закон за бюджета	313 120	385 300	438 323	387 705	387 705	400 000	404 000	434 000	4,8
Действителни разходи	335 070	418 610	378 622	436 227	422 825	420 243	441 539	460 472	4,7
Процент изпълнение на бюджета (%)	107	109	86	113	109	105	109	106	

60. Таблица 18 показва, че през периода 2007 - 2014 г. е налице постоянно увеличаване на бюджета за съдебната власт в размер на 4,8% годишно и увеличение на разходите в размер на 4,7% на година. За сравнение, тенденциите в общия бюджет и общите разходи през този период са били както следва:

Таблица 186: Общ държавен бюджет и разходи на България

(в милиони лв.)

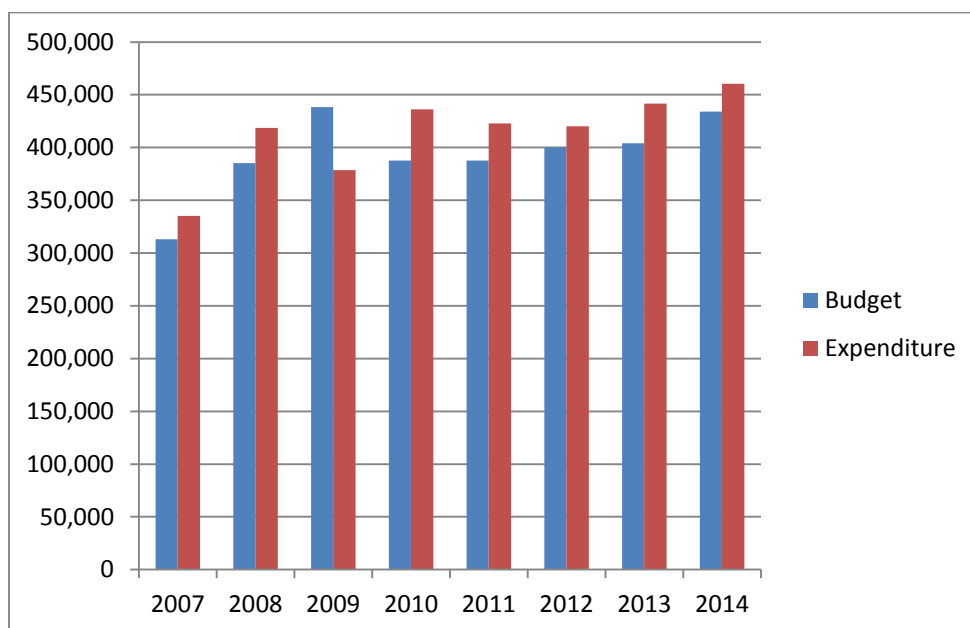
Година	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Общ бюджет - разчетни суми	22 099	25 371	30 362	27 940	28 172	29844	31978	33 087
Общо разходи	22 103	25 323	25 667	26 755	26 867	27 828	30 418	32 482

Разходи като % от бюджета	100,0	99,8	84,5	95,8	95,4	93,2	95,1	98,2
---------------------------	-------	------	------	------	------	------	------	------

Общият бюджет на страната се е повишавал с 6,4% годишно, а общите разходи на страната са се повишавали с 5,9% годишно. Степента на изпълнение на бюджета е 95% средно през този период.

Изпълнението на бюджета на съдебната власт е представено по-долу:

Фигура 1: Бюджет и разходи на съдебната власт (2007-2014 г.)



61. Фигура 1 показва, че разходите са били по-високи от първоначално одобрения бюджет през всички години, с изключение през 2009 г., когато функцията по разследване беше прехвърлена от съдилищата в полицията. Изпълнението на бюджета средно през този период е 106%, което бе покрито в голяма степен от допълнителните бюджети, приети през тези години.

62. Когато сравняваме разпределение на бюджета на България към различните компоненти на съдебната система - съдилища, прокуратурата и за правна помощ - с разпределението в други държави-членки на ЕС, се очертава следната картина:

Таблица 19: Годишно бюджетно разпределение към съдебните състоим:

Сравнение с държави-членки на Съвета на Европа (СЕ)

	Годишен бюджет разпределен към съдилища на глава от населението (2012 г.)	Годишен бюджет за прокуратурата на глава от населението (2012 г.)	Годишен бюджет за правна помощ на глава от населението (2012 г.)	Годишен бюджет за съдебната система (съд, прокуратура и правна помощ) на глава от населението (2012 г.)
България	17,1 евро	11,5 евро	0,80 евро	29,5 евро
Максимум в държавите-членки на СЕ	122,1 евро (Швейцария)	62,1 евро (Швейцария)	53,55 евро (Норвегия)	197,7 евро (Швейцария)
Минимум в държавите-членки на СЕ	2,7 евро (Молдова)	1,7 евро (Молдова)	0,02 евро (Албания)	4,7 евро (Молдова)
Средно за държавите-членки на СЕ	34,8 евро	11,4 евро	8,63 евро	60,6 евро

Източник: ЕКЕП 2014 (данни за 2012 г.).

63. Таблица 19 показва, че годишното разпределение на бюджета на глава от населението за съдилища е 17,1 евро в България срещу средно за държавите-членки на Съвета на Европа (СЕ) 34,8 евро. За цялата съдебна система, включваща съдилища, прокуратура и правна помощ, годишното разпределение на бюджета на глава от населението в България е 29,5 евро, в сравнение със средно за държавите-членки на Съвета на Европа - 60,6 евро. Така че, България осигурява по-ниско абсолютно разпределение на бюджета (на глава от населението) за съдебната си система в сравнение със средното на страните-членки на Съвета на Европа.

64. По отношение на БВП на глава от населението бюджетът на България, разпределен за съдебната власт, е както следва:

Таблица 196: Годишно бюджетно разпределение към съдебните системи:

Сравнение с държави-членки на Съвета на Европа (СЕ)

	Годишен бюджет, разпределен към съдилища като % от БВП на глава от населението (2012 г.)	Годишен бюджет съдебната за система (съд, прокуратура и правна помощ) като % от БВП на глава от населението (2012 г.)
България	0,32	0,54
Максимум в държавите-членки на СЕ	0,60 (Босна и Херцеговина)	0,82 (Босна и Херцеговина)
Минимум в държавите-членки на СЕ	0,06 (Норвегия)	0,132 (Норвегия)
Средно за държавите-членки на СЕ	0,21	0,33

Източник: ЕКЕП 2014 (данни за 2012 г.)

65. Таблица 196 показва, че годишното разпределение на бюджета на България като процент от БВП на глава от населението е по-високо от една богата страна като Норвегия и по-ниско от една бедна страна като Босна и Херцеговина. Разпределението на България към нейните съдилища и съдебна система на база БВП на глава от населението е над средното за СЕ. В действителност само четири държави-членки на СЕ харчат повече за техните съдебни системи по отношение на БВП на глава от населението, отколкото България (Босна, Черна гора, Сърбия и Обединеното Кралство-Северна Ирландия). Важно е да се отбележи, че България получава голяма по мащаб помощ за укрепване на върховенството на закона от ЕС и други международни организации. В резултат, годишното разпределение на бюджета може да е било по-високо от това, което би било иначе.

66. Сравнителен анализ на бюджета за съдебната власт на България в сравнение с другите страни-членки на ЕС по отношение на БВП е представен в ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Сравнителен анализ на държавния бюджет и % от БВП на глава от населението с други държави-членки на Съвета на Европа. Този сравнителен анализ показва, че разпределението на бюджета на България за съдебната власт като процент от БВП е второ - 0,46%; само Словения харчи повече като процент от нейния БВП за съдебната система (0,53%). Сравнителният анализ показва също, че България посвещава почти 26 евро на глава от населението за работата на съдебната система в сравнение със средно от над 50 евро на глава от населението за държавите-членки на ЕС. От по-новите държави-членки на ЕС само Унгария, Полша, Словакия и Словения харчат повече на глава от населението отколкото България. Останалата част от бившите източноевропейски страни харчат подобни суми за техните съдебни системи, както България.

XI. Финансиращи операции на съдебната власт

67. Разбивката на източниците на финансиране за дейността на съдебната власт в България е както следва:

Таблица 20: Финансиране на дейността на съдебната власт: Собствени източници и държавна субсидия

(в хиляди лв.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Финансирани от собствени средства	79 533	80 367	104 879	132 643	143 318	140 448	140 646	122 326
Финансирани от държавна субсидия	262 867	334 802	317 857	292 633	279 297	256 561	275 664	337 072
Общ финансиращ източник	342 401	415 169	422 736	425 276	422 615	397 008	416 310	459 398
% от собствени средства	23%	19%	25%	31%	34%	35%	34%	27%
% от държавна субсидия	77%	81%	75%	69%	66%	65%	66%	73%

68. Таблица 20 показва, че съдебната власт понастоящем финансира 27% от разходите си от собствените си източници, докато държавата финансира 73% чрез своята субсидия. Ако сравним съдебните такси по отношение на разходите за съдилища, съдебните такси покриват 49% от разходите на съдилищата.

69. В момента в съдебната система се наблюдава намаление на броя на завежданите дела, което от своя страна намалява събирането на такси за завеждане на дела. Нивото на събиране на такси за завеждане на дела беше понижено от високото 124 009 лв. през 2011 г. и оттогава намалява почти всяка година до сегашното си ниво от 105 578 лв. през 2014 г. Това е намаление от 18 431 лв. или почти 15% за четири години. Очаква се, че сумата на събраните такси за завеждане на дела ще продължи да пада през следващите години (съответстващо на тенденцията на намаляване на притока на нови съдебни дела).

70. ВСС предлага реструктуриране на таксите за завеждане на дела, което ще увеличи приходите през следващите години. Съгласно това предложение някои такси ще бъдат увеличени, за да отразяват действителната работа, която се извършва от съдилища. Например, някои такси за административни дела и частно заведени наказателни дела са ниски на базата на нивото на

съдебните усилия и могат да бъдат увеличени.¹²От друга страна, 4% пропорционална такса, събирана по граждански дела на базата на размера на паричната интерес може да бъде изключително висока в случаи с висока стойност и може да възпре някои ищци от предявяване на претенции или да ги накара да подават само частични искове. Поради това ВСС предложи въвеждане на таван на тази такса.

71. Чрез заместник-министъра на финансите, през последните няколко години ВСС е представял преработения план за съдебни такси на Министерския съвет за представяне пред Народното събрание.¹³ (Министерският съвет е единственият държавен орган, упълномощен да предлага законодателство на Народното събрание.) Министерският съвет все още не действа по предложението на ВСС на таксите. Ревизирането на съдебните тарифи в България е закъсняло. Предложението на ВСС трябва да бъде разгледано и оценено въз основа на неговото въздействие върху достъпа до съдилища в България, както и неговото въздействие за повишаване на приходите.

XII. Бюджет и разходи на съдебната власт по административни елементи:

72. Устройството на бюджета по административни елементи е както следва:

Таблица 21: Устройството на бюджета по административни елементи

(в хиляди лв.)

<i>Административна елемент</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Висш съдебен съвет	4 776	10 191	7 711	7 711	12 506	11 906	11 962	12 004
Върховен касационен съд	13 889	15 586	13 946	13 946	13 946	13 946	14 091	14 788
Върховен административен съд	9 829	11 136	10 152	10 152	10 152	10 152	10 270	11 331
Прокуратура	104 346	120 981	154 908	154 908	158 908	162 708	169 414	183 325

¹² Някои съдии смятат, че от повишаването на таксите за завеждането на някои административни и частно заведени наказателни дела ще има допълнителна полза, защото ще доведе до намаляване на фриволното завеждане на дела, което ще предостави повече време на съдиите за разглеждането на други дела.

¹³ Това покрива действителния бюджет, одобрен от НС. В последствие има и допълнителни бюджети, за които не е налична разбивка по административна или икономическа класификация.

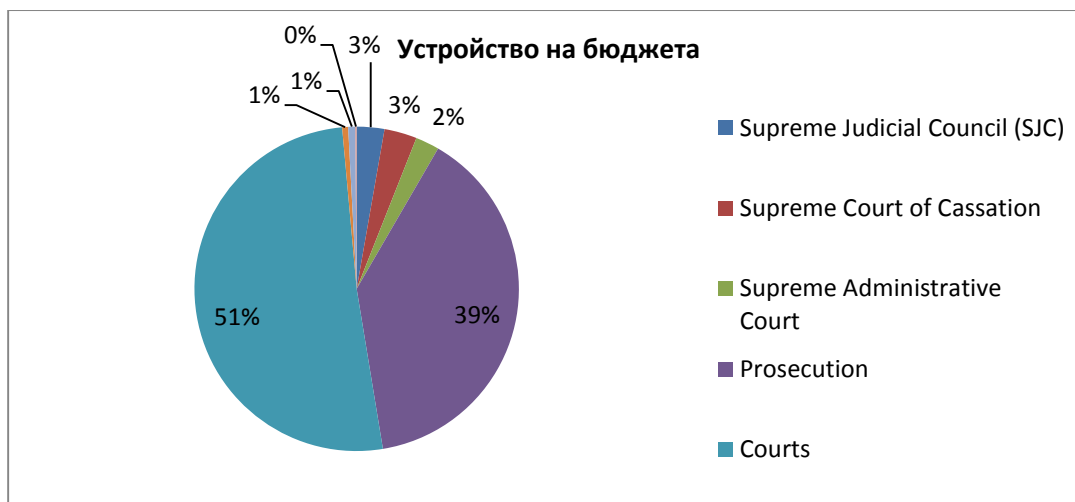
Административна елемент	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Национална следствена служба	8 878	10 049						
Съдилища (включително административни съдилища)	200 107	221 247	195 368	195 368	198 868	199 068	221 973	244 455
Следствени служби	37 481	42 678						
Национален институт на правосъдието	2 642	3 027	2 578	2 578	2 578	2 578	2 601	3 086
Инспекторат към Висшия съдебен съвет	2 752	2 828	2 442	2 442	2 442	3 042	3 089	3 412
Резерви за неотложни и непредвидени разходи	600	600	600	600	600	600	600	600
Total	385 300	438 323	387 705	387 705	400 000	404 000	434 000	473 000

73. Таблица 21 показва, че е имало скромно годишно нарастване от 2.8% на бюджетното финансиране за съдебната власт между 2008 и 2015 г. Имаше намаление на бюджета през 2010 г. поради прехвърлянето на разследващата функция към полицията. На съдебната система останаха разследванията на по-висок ред престъпления срещу нацията¹⁴. Бюджетът на Националната следствена служба и следствените служби бяха прехвърлени на прокуратурата през 2010 г.

74. Устройството на бюджета по административни елементи за 2014 г. е представено по-долу:

¹⁴ Следователите, подчинени на окръжните прокуратури, могат да разследват всякакви престъпления, които са им възложени от съответните окръжни прокурори, обаче при тях обикновено отиват по-сложните престъпления. Следователите в Националната следствена служба разследват, съгласно Закона за съдебната система, дела със специална фактическа или правна сложност, престъпления, извършени в чужбина, искания за правна помощ от чужди страни, както и други дела, определени в закона,

Фигура 2: Устройство на бюджета на съдебната власт за 2014 г. по административни елементи



75. Фигура 2 показва, че 51% от бюджета на съдебната власт е за съдилища, 39% за прокуратурата и 10% за всички други институции на съдебната система. На Върховния касационен съд и на Върховния административен съд заедно са разпределени 5% от бюджета на съдебната власт. Висшият съдебен съвет и Инспекторатът към него заедно имат разпределение 4% от бюджета на съдебната власт. Националният институт на правосъдието е с разпределение от 1% от бюджета на съдебната власт. Бюджетните разходи следват същата тенденция.

76. Изпълнението на бюджета за различните административни елементи, описани във Фигура 3 и Таблица 22, е както следва:

Фигура 3: Бюджет и разходи по административни елементи

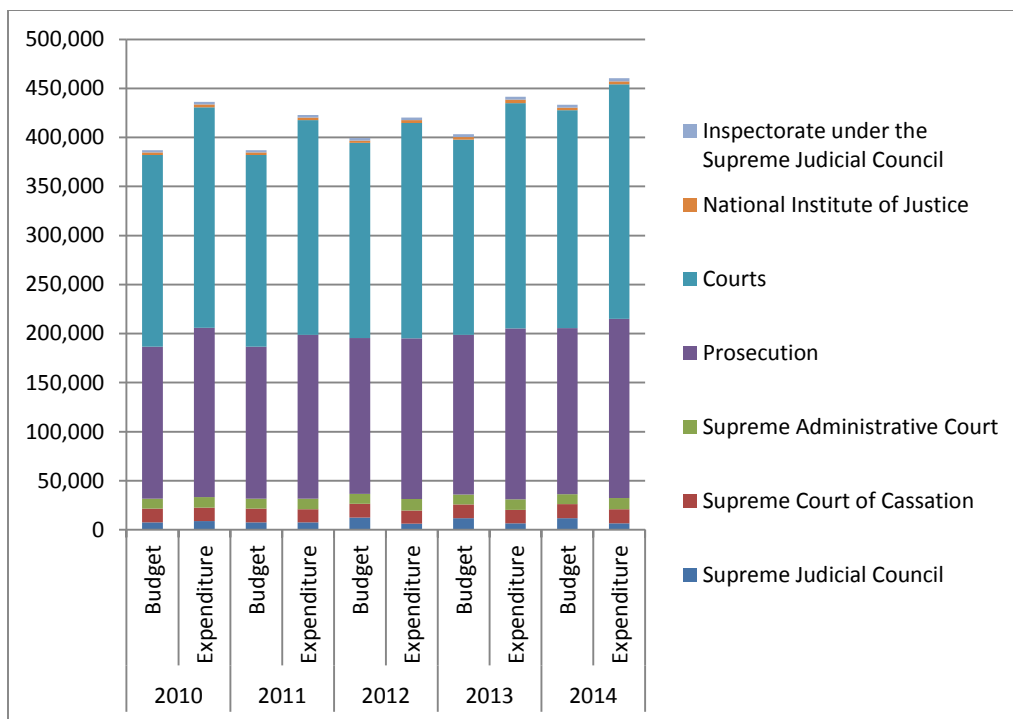


Таблица 22: Бюджетно изпълнение в % по административни елементи

(Разходи като % от бюджета)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Висш съдебен съвет	157	85	116	98	50	55	56
Върховен касационен съд	91	80	97	97	97	98	101
Върховен административен съд	101	86	108	107	113	107	112
Прокуратура	112	109	111	108	103	107	108
Национална следствена служба	116	39					
Съдилища	109	87	115	112	110	115	108

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Следствени служби	98	32					
Национален институт на правосъдието	112	89	106	104	115	133	119
Инспекторат към Висшия съдебен съвет	87	83	109	103	109	102	104
Общо разходи като от бюджета	109	86	113	109	105	109	106

77. Таблица 22 показва изпълнението на бюджета от страна на Висшия съдебен съвет, което е било последователно ниско през всяка от последните три години. ВСС не е бил в състояние да изразходва почти 45-50% от своя бюджет. ВСС трябва внимателно да оцени способността си да разходва, когато подготвя бъдещи бюджети. Най-високото изпълнение на бюджета по последователен начин в проценти е на Националния институт на правосъдието. Ето защо, Институтът също така трябва да оцени по-точно своите нужди при подготовката на бюджета си. Изпълнението на бюджета на съдебната власт превишаваше сумите в Закона за държавния бюджет през всички години, с изключение на бюджетната 2009 г. Постановленията на Министерския съвет, които се занимават с бюджета на съдебната власт за периода 2008-2014 г., бяха прегледани, за да се определи дали съдебната система получава допълнителни фондове. Имаше редица постановления, одобрени за 2013 и 2014 г. и само едно постановление, прието през трите предходни години. Сметната палата потвърди, че допълнителните разходи на съдебната власт са били оторизирани.

XIII. Бюджет и разходи на съдебната власт по икономически елементи

78. Устройството на бюджета по икономически елементи е както следва:

Таблица 23: Устройство на бюджета по икономически елементи

(в хиляди лв.)

<i>Икономическика елемент</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Заплати	213 917	281 385	263 372	263 372				
Други възнаграждения	32 700	24 515	19 107	20 000				
Социално осигуряване	71 022	66 596	64 596	64 335				
Издръжка	56 951	55 803	37 544	36 912				
Членски такси	10	24	36	36				
Текущи разходи	374 600	428 323	384 655	384 655	396 950	400 950	428 950	463 400
Капиталови разходи	10 100	9 400	2 450	2 450	2 450	2 450	4 450	9 000
Резерв	600	600	600	600	600	600	600	600
Общо	385 300	438 323	387 705	387 705	400 000	404 000	434 000	473 000

79. От Таблица 23 може да се забележи, че бюджетът се класифицира само в текущи и капиталови разходи от 2012 г. нататък; разбивката на текущите разходи за заплата, социални осигуровки, други възнаграждения и разходи за издръжка, не е била включена в бюджета. Това дава по-голяма гъвкавост на съдебната власт да използва сегашното разпределение на бюджета й въз основа на нейните специфични нужди всяка година. Разпределението на бюджета на съдебната власт в текущи и капиталови разходи е, както следва:

Фигура 4: Устройство на бюджета на съдебната власт за 2014 г. по икономически елементи



80. Бюджетът за капиталови разходи е бил значително нисък. Една от причините е, че бюджетни искания за капиталови разходи, представени от ВСС, не са одобрени в бюджета, гласуван от парламента. Това е описано в Таблица 24.

Таблица 24: Искания на бюджет за капиталови разходи и одобрения от Народното събрание (НС)

Година	Бюджетно искане от съдебната власт (в хил. лв.)	Бюджет одобрен от НС (в хил.лв.)	Бюджет, получен като % от искането
2008	28 800	10 100	35,1%
2009	27 109	9 400	34,7%
2010	31 900	2 450	7,7%
2011	25 325	2 450	9,7%
2012	24 761	2 450	9,9%
2013	19 918	2 450	12,3%
2014	19 900	4 450	22,4%

(Източник: Висш съдебен съвет)

81. Таблицата показва, че много малка част от бюджетните искания за капиталови разходи на съдебната власт са включени в Закона за бюджета. Това води до липса на ресурси за съдебната власт по отношение на модернизацията. От 2007 г. Министерството на правосъдието е отговорно за капиталовите активи на съдебната власт и тези средства са част от бюджета на Министерството на правосъдието. От 2009 г. в Закона за съдебната власт се уточнява, че тази отговорност се простира само до недвижими капиталови активи, като сградите на съдилищата. Промяната изглежда не е повлияла на способността на ВСС да получи повече средства за движими вещи, т.е. изглежда той продължава да получава недостатъчни финансови средства. Отговорността за бюджета за капиталови разходи беше пренасочена в МП, защото съдебната власт не вършеше много добра работа по неговото управление. Основният отрицателен ефект на разделянето на отговорността върху движима и недвижима собственост е, че в момента съдебната власт плаща за обикновен ремонт, а МП плаща за основен ремонт. Поради това спорове за това как да се характеризират отделни ремонтни работи водят до тяхното отлагане.

82. Разходите се записват съгласно подробни икономически елементи. Структурата на разходите на съдебната власт по икономически елементи е представена по-долу.

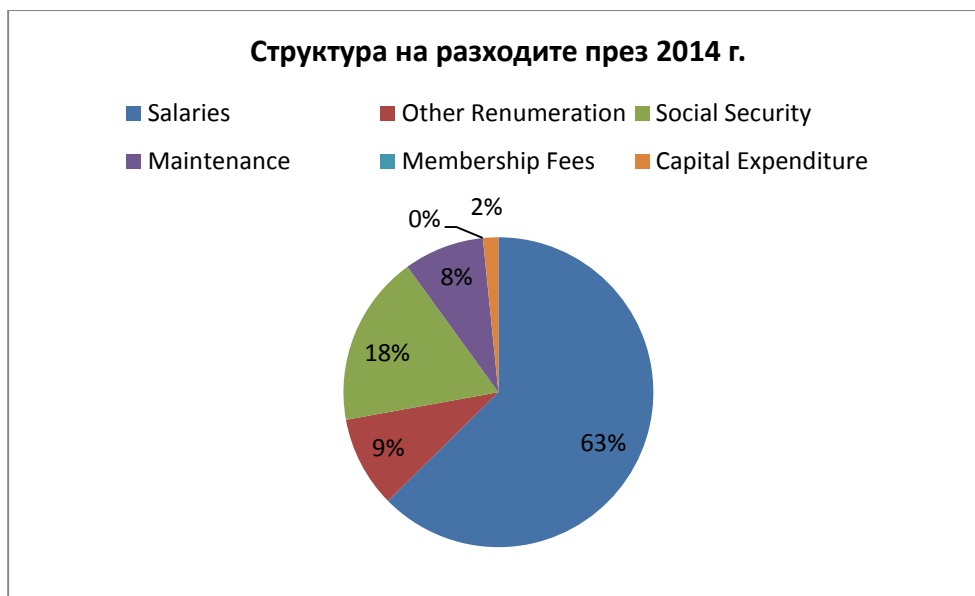
Таблица 25: Структурата на разходите на съдебната власт по икономически елементи

(в хиляди лв.)

<i>Икономически елемент</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Заплати	256 498	230 348	293 025	274 472	270 374	286 250	288 252
Други възнаграждения	27 413	32 109	34 471	34 513	38 187	35 616	43 833
Социално осигуряване	70 400	67 335	64 520	69 778	70 333	79 083	82 254
Поддръжка	51 437	47 160	42 087	41 632	39 525	39 053	38 600
Членски такси	24	44	37	41	40	39	42
Текущи разходи	405 772	376 996	434 140	420 436	418 459	440 041	452 981
Капиталови разходи	12 838	1 624	2 087	2 390	1 783	1 429	7 337
Общо	418 610	378 620	436 227	422 826	420 242	441 470	460 308

83. Разбивката на структурата на разходите на съдебната власт по икономически елементи за 2014 г. е представена по-долу:

Фигура 5: Структура на разходите на съдебната власт по икономически елементи за 2014 г.



84. Фигура 5 показва, че почти 90% от разходите се използват за подпомагане на човешките ресурси на съдебната власт (63% за заплати, 18% за социално осигуряване и 9% за други възнаграждения). Това оставя само 8% за поддръжка и само 2% за капиталови разходи. Това е общата тенденция през последните няколко години.

85. Изпълнението на бюджета по икономически елементи през последните 7 години е както следва:

Таблица 26: Изпълнение на бюджета по икономически елементи (2008-2014)

(Разходи като % от бюджета)

Икономически елемент	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Заплати	120	82	111	104			
Други възнаграждения	84	131	180	173			
Социално осигуряване	99	101	100	108			
Издръжка	90	85	112	113			
Членски такси	240	183	103	114			

Текущи разходи	108	88	113	109	105	110	106
Капиталови разходи	127	17	85	98	73	58	165
Средно	109	88	113	109	105	109	106

86. От Таблица 26 е ясно, че изпълнението на бюджета е било повече от 100% от 2010 г. насам и в шест от последните седем години. Средното изпълнение на бюджета през 2008-2014 г. е 106%. Средното изпълнение на бюджет за текущи разходи е 106%, а на този за капиталовите разходи е била 89%. Процентът на изпълнение за "други възнаграждения" е изключително висок през 2010 г. и 2011 г. Разбивката на изпълнението на бюджета за текущия бюджет не е на разположение за периода 2012-2014 г., тъй като самият бюджет не е предоставил тази подробност.

87. Изпълнението на бюджета за капиталови разходи през 2013 г. е било 58%, докато през 2014 г. то е било 165%. И двете изпълнения са били изключителни. Високото изпълнение на бюджета за капиталови разходи през 2014 г. се дължи на приключването на строителството на сграда в София. Разход, по-голям от първоначално одобрения бюджет, обикновено се прави с предварително одобрение от Министерството на финансите под формата на допълнителни бюджети.

88. Министерството на правосъдието има отговорността за управлението на собствеността на съдебната власт; за средствата за изграждане и пълно обновяване на недвижими имоти; и за задължения, произтичащи от собствеността, т.е. данъци, такси, наеми¹⁵. Таблица 27 показва финансирането, одобрено в Закона за държавния бюджет, и действителните разходи за сгради, съоръжения и оборудване на съдебната власт.

Таблица 27: Бюджет и разходи за придобиване и обновяване на сгради, съоръжения и оборудване на съдебната власт

(в лв.)

	Закон за държавния бюджет	Действителни разходи	Разходи %
2008	28 000 000	19 614 058	70
2009	29 054 500	11 299 216	39
2010	13 200 000	8 463 789	64
2011	11 400 000	15 507 440	136

¹⁵ Финансовите средства за придобиване, използване и стопанисване на движими активи се предоставят по бюджета на съдебната власт.

	Закон за държавния бюджет	Действителни разходи	Разходи %
2012	11 400 000	9 965 048	87
2013	11 400 000	8 422 942	74
2014	9 814 980	2 656 245	27

(Източник: Министерство на правосъдието).

89. Общата тенденция да не се изпълнява напълно бюджетът за капиталови разходи демонстрира сложностите при придобиването на ново пространство и основни проекти за обновяване. Повечето от проблемите, ако не всички, са извън контрола на МП.

90. ВСС има минимален собствен бюджет за капиталови разходи, който да се използва за малки проекти за ремонт и поддръжка на пространства. Някои от тези малки проекти за капиталови разходи доведоха до разногласия с МП, относно това кои пари трябва да се използват за проекта. Това е една от причините, поради които МП обмисля да предложи ВСС да поеме отговорността за всички придобивания на пространство, основен ремонт, както и по-малките проекти за ремонт и поддръжка, за които е вече отговорно. Предложението ВСС да управлява сградите бе част от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, одобрен на първо четене през м. септември 2015 г.

91. Като се има предвид, че заплатите са основен компонент на бюджета на съдебната власт в България, беше направен сравнителен анализ с други страни-членки на Съвета на Европа, както е показано в ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Сравнителен анализ на заплатите на съдебната власт с други държави на Съвета на Европа. Както е видно от Приложение 4, brutните работни заплати както на съдия във Върховния съд, така и на съдия в съд първа инстанция, в България са по-ниски, отколкото в повечето други държави на Съвета на Европа. Единствената страна, която плаща по-ниски заплати отколкото България, е Албания. Въпреки това, съотношението на brutната заплата на съдия в сравнение с средната brutна заплата е една от най-високите в България, и е на второ място след Румъния.

92. Следните разпоредби на Закона за съдебната власт предвиждат минимална заплата за магистрати и съдии:

“Чл. 218 (1) Председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главният прокурор и директорът на Националната следствена служба получават основно месечно възнаграждение, равно на 90 на сто от възнаграждението на председателя на Конституционния съд.

(2) Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния статистически институт.

(3) Възнагражденията за останалите длъжности в органите на съдебната власт се определят от Висшия съдебен съвет.

Чл. 219 На съдиите, прокурорите и следователите върху основното месечно възнаграждение се изплаща допълнително възнаграждение за продължителна работа като съдия, прокурор и следовател в размер 2 на сто за всяка година трудов стаж, но не повече от 40 на сто”.

93. Заплатата на държавните служители беше увеличена през 2012 г., но не е имало еквивалентно увеличение на заплатата на магистрати и съдии. Съответно, около 20% от съдиите и магистратите получават по-малко от заплатата, предписана по горните разпоредби на Закона за съдебната власт. Това доведе до трудности и негодувание сред съдии.

Заклучения и препоръки

94. **Функциониране на съдебната система:** Функционирането на съдебната система по отношение на продължителността на разглеждане на делата е доста задоволително. Процентът на приключените дела в българските съдилища е бил близо до 100% през всичките последни 7 години, а времето за решаване е било по-малко от 75 дни за всички години, с изключение 2008 г., което може да се счита за добра ефективност в сравнение с други европейски страни.

95. **Съдийски щатове и натовареност:** Има 2 225 щатни съдийски длъжности, а работят 1 811 съдии. Средната действителна натовареност с дела на съдия на месец на национално ниво е около 30 дела. Има няколко съдилища с доста ниска натовареност. Има възможност да се преразпределят остатъчните или недостатъчно натоварените съдии в други съдилища с висока натовареност. На национално ниво, обаче, изглежда няма нужда да се увеличава общия брой на работещите съдии. Като начална стъпка в процеса на реструктуриране на съдебната система, ВСС може да обмисли намаляване на броя на щатните съдийски длъжности до броя на заетите длъжности в момента (1 811). По-нататъшно реструктуриране, включително възможно допълнително намаляване на щатните съдийски длъжности би могло да се основе на по-прецизен анализ на натовареността и сложността на делата.

96. **Нива на помощен персонал:** Съотношението на персонала към жители в България е 2,7, което е едно от най-високите в страните от Източна Европа. Въпреки това, щатове не са еднакви за всички съдилища. ВСС трябва да обмисли намаляване на съотношението на национално ниво (като по този начин ще допринесе за икономии) и равномерно разпределяне на преразгледаното съотношение за страната във всички съдилища (като по този начин подобри ефективността).

97. **Натовареност на окръжни и районни съдилища:** Има възможност съдебната система да се реорганизира за подобряване на нейната ефективност и ефикасност на основата на оценка на

съдебната натовареност.¹⁶ В момента има 13 окръжни съдилища, където натовареността с дела на съдия е по-малко от 10 дела на месец, и 6 районни съдилища, където натовареността с дела е 20 или по-малко дела на съдия на месец, като тези съдилища са доста под средното за всеки тип дела. Вероятно броят на съдии в тези съдилища може да бъде намален, като някои съдии могат да бъдат освободени, за да бъдат преразпределени към други съдилища, в които има по-висока натовареност с дела. Излишните съдии в окръжни съдилища могат да бъдат преразпределени в районни съдилища, които се намират в същите областни центрове, за да се избегне дискомфорта поради преместването¹⁷. Допълнително, районни съдилища с ниска натовареност могат да бъдат консолидирани с други районни съдилища или биха могли да се запазят като териториални единици на други, по-големи районни съдилища. Като се има предвид, че има само около 4 съдии в районните съдилища средно, преразпределение на съдии към други съдилища може да не бъде подходящо.

98. **Апелативни съдилища:** Има 147 съдии, работещи в шест апелативни съдилища, (включително 1 апелативен военен съд). Има средно 25 съдии на съд, всеки от които гледа само 8,4 дела на месец и решава само 7,1 дела на месец. Трудно може да се обоснове това щатно ниво на апелативните съдилища, като се има предвид съществуващата натовареност с дела. ВСС трябва да обмисли консолидирането на 6-те апелативни съдилища в 2 или 3 апелативни съдилища и да преразпредели излишните съдии другаде, така че средната апелативна натовареност с дела на съдия да е около 25 дела на месец - по-близо до общо средното от 30 дела на съдия на месец за всички съдилища в България.

99. **Военни съдилища:** В 4-те военни съдилища има 19 съдии. Натовареността е само 2,4 дела на съдия на месец. Трудно е да се обоснове съществуващият брой военни съдии предвид натовареността с дела. Един съд с 2 съдии би могъл да се справи със съществуващата натовареност с дела. ВСС трябва да обмисли консолидирането на 4-те военни съдилища в единствен военен съд, който да се справи със съществуващата натовареност с дела. Излишните съдии биха могли да бъдат преразпределени на други места, ако е необходимо. Алтернативно, ВСС, МП и военното ръководство могат да обмислят придвижването на всички военни дела в общите съдилища и затваряне на военната съдебна система, както е предложено от МП.

100. **Следователи:** Средната натовареност с дела на следовател в Националната следствена служба през 2013 г. се оценява на 11,89 дела, от които 5,79 дела са били свършени и само 0,56 са приключили с мнение за предявяване на обвинение в съда. Това е много ниска натовареност и още по-нисък процент на предявяване на обвинения. Според Министерството на правосъдието тази натовареност с дела е спаднала допълнително от 2013 г. насам. Правителството трябва внимателно да проучи потенциалната и реалната натовареност на тези магистрати, за да вземе решение за това

¹⁶ За настоящото проучване Световната банка измери само броят дела на съд и на съдия и не е оценявала сложността или типовете дела, които се обработват в различните съдилища в България. По-задълбочен анализ на сложността на делата може да доведе до различни заключения.

¹⁷ Отчита се фактът, че това би могло да се разглежда като понижение от някои съдии. Следователно, заплащането и рангът трябва да бъдат запазени. От друга страна, може да е възможно например да се преразпределят съдии от други окръжни съдилища в Софийския градски съд.

колко са необходими за свършване на предстоящата работа. Излишните съдии могат да бъдат преразпределени на други места.

101. **Варианти за излишните съдии:** С оглед на анализа и заключенията на този документ редица съдии могат да бъдат определени като излишни, защото ВСС може да не е в състояние да идентифицира подходящи места за тяхното пренасочване. Според българското законодателство, обаче, те не могат да бъдат отстранявани от длъжност, освен по собствено желание. Следователно, правителството може да поиска да разгледа варианти, позволяващи на тези съдии да се пенсионират или да бъдат назначени в държавната администрация като алтернативен изход вместо промяна на закона.

102. **Командиране на съдии:** В момента има около 114 съдии, командирани в други съдилища чрез споразумения между председателите на съдилищата. Има два основни проблема, свързани с текущото администриране на програмата: прояви на фаворизиране при изпращането на съдии в по-горестоящи съдилища със свързано с това увеличение на заплатите; и възможността председатели на съдилища да влияят върху решението на тези командирани съдии, които искат да запазят своето командироване. За да отговори на тези въпроси, ВСС трябва да обмисли прекратяване на програмата за командироване, тъй като в момента тя се управлява от председателите на съдилищата, и сам да поеме пряка отговорност за вземане на решение за изпращането на командирани съдии. Тогава решенията на ВСС трябва да се базират на внимателен и подробен анализ на натовареността на съдилищата в цяла България и на обстоятелствата, при които се генерират свободни работни места на пълен щат от освобождаването от длъжност на магистрати според основанията на чл. 165 от Закона за съдебната власт, т.е. подаване на оставка, наложено дисциплинарно освобождаване от длъжност и т.н. В случай на подобни обстоятелства командироването на съдии може да остане най-експедитивният начин за бързо и ефективно решаване на проблемите с натовареността.

103. **Искания при недофинансиран бюджет на съдебната власт:** Въпреки високите съдебни разходи по отношение на нейния БВП на глава от населението (на базата на сравнение с ЕС и съседните страни), България недостатъчно е финансирала съдебната си система във връзка с искането за бюджета на ВСС и изискваните по закон минимални работни заплати за съдиите. Деветдесет и осем процента от бюджета за съдебната власт на България е за текущи разходи, по-голямата част от които е за заплати и други възнаграждения. Въпреки това, настоящите бюджетни нива не са достатъчни да се плащат дори минималните работни заплати за магистратите, предписани по закон. Бюджетът за капиталови разходи също не е достатъчен, за да се посрещнат нуждите на съдебната власт, тъй като само около 10-15% от исканията на съдебната власт за бюджет за капиталови разходи се одобряват от парламента. Ниският процент на изпълнение на бюджета за капиталови разходи предизвикваше загриженост до 2013 г., но през 2014 г. процента на изпълнение на бюджета за капиталови разходи достигна 165 %.

104. **Преструктуриране на съдебната система и икономии:** В светлината на неопределеността на финансиране, пред която е изправена съдебната власт, и възможностите за нейното реструктуриране, идентифицирани в този документ, може да е възможно ВСС, МФ и МП да постигнат споразумение относно средносрочна стратегия за финансиране на съдебната власт. Такова споразумение би могло да се основава на план за реструктуриране на съдебната система, който води до по-ефективна съдебна система с по-справедливо разпределение на натовареността (чрез пренасочване на съдии, консолидиране на съдилища и свиването на съдебни длъжности и персонал

до необходимите), които могат да бъдат изцяло финансирани (както текущи, така и капиталови разходи), без да се прибегва до ежегодни дебати по допълнителни бюджетни искания. Като се имат предвид общите разходи, се препоръчва част от всички икономии от реструктурирането на съдебната система да бъдат използвани за финансиране на увеличения на заплатите и по-високи капиталови разходи.

105. **Структура на съдебните такси:** Налице е възможност съдебната власт да увеличи собствените си приходи чрез реформиране и повишаване на таксите за завеждане на дела. В продължение на редица години ВСС представя предложения пред Министерския съвет, с които търси подкрепа за представяне на преработена структура на съдебните такси за одобрение от НС. Министерският съвет не е взел решение по предложението за ВСС. Ревизирането на тарифата е закъсняло и предложението на ВСС следва да бъде оценено въз основа на неговото въздействие върху достъпа до съдилища в България и повишаването на капацитета на съдебната система за събиране на приходи. При определянето на преработената структура на съдебните такси, ще бъде необходимо да се намери баланс между необходимостта от увеличаване на собствените приходи в бюджета на съдебната власт, и правото на достъп до правосъдие за гражданите и юридическите лица.

106. **Предвидимост на държавната субсидия:** Съдебната власт изрази опасения, че всички икономии, реализирани чрез намаляване на разходите или увеличаване на приходите, които тя е в състояние да постигне чрез реструктуриране на съдебната система, ще доведат до намаляване на държавната субсидия за бюджета на съдебната власт, оставяйки общите разходи на тяхното сегашно недостатъчно ниво. Тези опасения се утежняват от последния Закон за държавния бюджет, който за първи път предвижда, ако съдебната система не успее да постигне заложените в бюджета нива на собствени приходи, субсидията от държавния бюджет да не бъде повишавана, за да компенсира дефицита. Трябва да се отбележи обаче, че в свое Решение № 4/2015г. Конституционният съд обяви тази разпоредба на Закона за държавния бюджет като противоречива с Конституцията, и поради това не подлежи на изпълнение. ВСС би желал по-голяма предвидимост на средствата, които получава от държавния бюджет, така че да може да предприеме необходимата реорганизация и реструктуриране на съдилищата и съдебната власт с увереността, че ще има достъп до достатъчно ресурси, за да управлява една реструктурирана съдебна система.

107. **Изготвяне на средносрочен бюджет съгласно плановете на съдебната власт:** Препоръчва се ВСС да изготви средносрочен План за действие въз основа на Стратегията за реформа в сектора на правосъдието, одобрен от Министерския съвет през декември 2014 г. и одобрен от Народното събрание през януари 2015 г. Тогава Планът за действие би могъл да бъде използван за разработване на средносрочни финансови изисквания на съдебната власт. Средносрочният план за финансиране би могъл да включва минималната работна заплата за съдии и други съдебни служители, както е предписано в закона. Препоръчва се също всички капиталови бюджетни нужди на съдебната система по отношение на нейния план за модернизация да се включат в плана за финансиране. Средносрочният план за финансиране би могъл да отчита финансиране, очаквано да бъде получено от ЕС или други международни организации за модернизация на съдебната система. Разходите на съдебната власт трябва да бъдат приведени в съответствие с изпълнението на нейните функции. Една реалистична средносрочна бюджетна прогноза следва да се основава на анализ на ефикасността на разходите в системата и да е обвързана с плановете за постигане на целите, определени в Стратегията за съдебна реформа.

Препоръчва се също Министерството на правосъдието и Министерството на финансите да направят преглед на тази средносрочна финансова рамка и да проведат открита дискусия с ВСС, за да се постигне консенсус относно стабилен план за финансиране.

108. Един от начините за увеличаване на предсказуемостта на държавното финансиране на съдебната власт, използван от редица латино-американски държави, е обвързването на държавната субсидия за бюджета на съдебната власт към БВП. Ако всички страни могат да се споразумеят за формула за достатъчни и постоянни държавни субсидии за бюджета на съдебната власт, това може да помогне в изграждането на доверие между съдебната власт и правителството и да мотивира съдебната власт да се реформира. Въпреки това, такова обвързване не изглежда да има някакво въздействие върху работата на съдебната система, включително и на продължителността на съдебните процеси¹⁸. В допълнение, предварителното заделяне на бюджетни средства за определи разходни цели намалява гъвкавостта на бюджетния процес. По този начин се подкопава разпределителната ефикасност на бюджетните разходи като не позволява на правителството да пренасочва ресурси за посрещане на променящи се потребности; може да намали и техническата ефикасност на разходите като подкопават управленските стимули; и съществува риск и други сектори да поискат такова предварително заделяне на разходи.

109. **Децентрализация на решенията за разходи:** В момента съдилища трябва да получат предварително разрешение от ВСС за всеки разход, който правят от бюджета, докато всяка такса, която съдът получава, се прехвърля на ВСС. Председателите на съдилища не могат да задържат никакви средства или да вземат собствени решения за разходите. ВСС може да обмисли да позволи на председателите на съдилищата да запазват някакъв процент от таксите, които техните съдилища събират. Имайки предвид, че някои съдилища събират такси в значително по-малка степен в сравнение с нуждите си от разходи за издръжка, ВСС може да използва събраните такси, за да отговори на нуждите на съдилищата, които са с недостиг на ресурси. Целта на настоящата препоръка е да се даде възможност на съдилищата да използват част от своите събрани такси за издръжка и развитието на съдилищата си. ВСС може да съчетае тази децентрализация на пълномощия със специфични правила, определящи обекта и метода, по които председателите на съдилищата биха могли да използват тези средства, и да осигури процедури, които да държат председателите на съдилищата по-отговорни за използването на тези задържани средства. Също така, може да бъде подписано споразумение за резултатите между ВСС и председателите на съдилищата в началото на годината и председателите да са отговорни за резултатите.

¹⁸ OECD (2013), "What makes civil justice effective?" OECD Economics Department, Policy Notes, No. 18 юни 2013г., стр. 5

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Разпределение на дела и натовареност между 2008 и 2014 г.

I. Движение на дела през 2008 г.

СЪДИЛИЩА	Висящи в началото на периода	Получени през годината	Общо за разглеждане	Свършени дела			Висящи в края на периода
				Общо	В срок от 3 месеца		
					Брой	%	
Апелативни съдилища	3124	10634	13758	11554	8865	77%	2204
Военни съдилища	169	1934	2103	1978	1842	93%	125
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	33503	78600	112103	84258	59026	70%	27845
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	53664	229926	283590	233622	175188	75%	49968
Районни съдилища (РС)	20316	91595	111911	92525	73612	80%	19386
Административни съдилища	7448	34060	41508	32438	21226	65%	9070
Общо дела	11 0776	44 6749	564 973	456 375	339 759	74%	108 598

II. Брой съдии по щат и натовареност на съдии по щат през 2008 г.

СЪДИЛИЩА	Брой съдии по щат ОБЩО	Натовареност по щат ОБЩО	
		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела
Апелативни съдилища	135	8,49	7,13
Военни съдилища	31	5,65	5,32
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	744	12,56	9,44
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	562	42,05	34,64
Районни съдилища (РС)	390	23,91	19,74
Административни съдилища	263	13,15	10,28
ОБЩО	2 125	22,16	17,90

I. Движение на дела през 2009 г.

СЪДИЛИЩА	Висящи в началото на периода	Получени през годината	Общо за разглеждане	Свършени дела			Висящи в края на периода
				Общо	В срок от 3 месеца		
					Брой	%	
Апелативни съдилища	2233	10433	12666	10953	8289	76%	1713
Военни съдилища	123	1724	1847	1766	1702	96%	81
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	27816	81323	109139	85747	63085	74%	23392
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	49920	285547	335467	281985	227080	81%	53482
Районни съдилища (РС)	19411	109284	128695	110771	92541	84%	17924
Административни съдилища	9124	36040	45164	35710	23916	67%	9454
Общо дела	99 503	524 351	632 978	526 932	416 613	79%	106 046

II. Брой съдии по щат, натовареност по щат, действителна натовареност на съдии за 2009 г.

СЪДИЛИЩА	Брой съдии по щат ОБЩО	Натовареност по щат ОБЩО		Израбо- тени човеко- месеци	Действителна натовареност	
		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела		Към всички дела за разглеж- дане	Към всички свършени и дела
Апелативни съдилища	140	7,54	6,52	1436	8,82	7,63
Военни съдилища	30	5,13	4,91	295,83	6,24	5,97
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	752	12,09	9,50	7241,8	15,07	11,84
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	572	48,87	41,08	5794,45	57,89	48,66
Районни съдилища (РС)	398	26,95	23,19	3999,71	32,18	27,69
Административни съдилища	270	13,94	11,02	2771,93	16,29	12,88
ОБЩО	2 162	24,40	20,31	21539,72	29,39	24,46

I. Движение на дела през 2010 г.

СЪДИЛИЩА	Висящи в началото на периода	Получени през годината	Общо за разглеждане	Свършени дела			Висящи в края на периода
				Общо	В срок от 3 месеца		
					Брой	%	
Апелативни съдилища	1659	11488	13147	11286	9472	84%	1861
Военни съдилища	81	2001	2082	1951	1908	98%	131
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	23433	88362	111795	88742	70866	80%	23053
Районни съдилища в областни центрове+Софийски районен съд	53481	340638	394119	334503	289668	87%	59616
Районни съдилища (РС)	17940	138327	156267	138991	124111	89%	17276
Административни съдилища	9443	39510	48953	38199	27881	73%	10754
Общо дела	106037	620326	726363	613672	523906	85%	112691

II. Брой съдии по щат, натовареност по щат, действителна натовареност на съдии за 2010 г.

СЪДИЛИЩА	Брой съдии по щат ОБЩО	Натовареност по щат ОБЩО		Изработени човеко-месеци	Действителна натовареност	
		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела
Апелативни съдилища	141	7,77	6,67	1405,14	9,36	8,03
Военни съдилища	28	6,20	5,81	280,50	7,42	6,96
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	759	12,27	9,74	7160,95	15,61	12,39
Районни съдилища в областни центрове+Софийски районен съд	577	56,92	48,31	6031,49	65,34	55,46

Районни съдилища (РС)	394	33,05	29,40	3879,34	40,28	35,83
Административни съдилища	266	15,34	11,97	2770,29	17,67	13,79
ОБЩО	2165	27,96	23,62	21527,71	33,74	28,51

I. Движение на дела през 2011 г.

СЪДИЛИЩА	Висящи в началото на периода	Получени през годината	Общо за разглеждане	Свършени дела			Висящи в края на периода
				Общо	В срок от 3 месеца		
					Брой	%	
Апелативни съдилища	1820	12542	14362	12351	10966	89%	2011
Военни съдилища	131	1407	1538	1463	1425	97%	75
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	23061	92439	115500	90801	71594	79%	24699
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	59833	351132	410965	347829	297853	86%	63136
Районни съдилища (РС)	17259	148318	165577	148612	134854	91%	16965
Административни съдилища	10767	44177	54944	42724	32178	75%	12220
Общо дела	112871	650015	762886	643780	548870	85%	119106

II. Брой съдии по щат, натовареност по щат, действителна натовареност на съдии за 2011 г.

СЪДИЛИЩА	Брой съдии по щат ОБЩО	Натовареност по щат ОБЩО		Изработени човеко-месеци	Действителна натовареност	
		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела
Апелативни съдилища	142	8,43	7,25	1441,40	9,96	8,57
Военни съдилища	27	4,75	4,52	270,00	5,70	5,42
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	751	12,82	10,08	7197,57	16,05	12,62

Районни съдилища в областни центрове+Софийски районен съд	573	59,77	50,59	5847,50	70,28	59,48
Районни съдилища (РС)	385	35,84	32,17	3803,71	43,53	39,07
Административни съдилища	269	17,02	13,24	2800,57	19,62	15,26
ОБЩО	2147	29,61	24,99	21360,75	35,71	30,14

I. Движение на дела през 2012 г.

СЪДИЛИЩА	Висящи в началото на периода	Получени през годината	Общо за разглеждане	Свършени дела			Висящи в края на периода
				Общо	В срок от 3 месеца		
					Брой	%	
Апелативни съдилища	2007	13025	15032	12675	11321	89%	2357
Военни съдилища	75	1501	1576	1472	1444	98%	104
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	24948	97074	122022	96694	77009	80%	25328
Районни съдилища В областни центрове + Софийски районен съд	63481	332322	395803	331335	286026	86%	64468
Районни съдилища (РС)	16982	133396	150378	133328	119893	90%	17050
Административни съдилища	12265	46914	59179	44666	32250	72%	14513
Общо дела	119 758	624 232	743 990	620 170	527 943	85%	123 820

II. Брой съдии по щат, натовареност по щат, действителна натовареност на съдии за 2012 г.

СЪДИЛИЩА	Брой съдии по щат ОБЩО	Натовареност по щат ОБЩО		Изработени човекомесеци	Действителна натовареност	
		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела
Апелативни съдилища	158	7,93	6,69	1679,86	8,95	7,55
Военни съдилища	27	4,86	4,54	306,00	5,15	4,81
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	767	13,26	10,51	7331,55	16,64	13,19
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	575	57,36	48,02	5519,27	71,71	60,03
Районни съдилища (РС)	381	32,89	29,16	3874,94	38,81	34,41
Административни съдилища	268	18,40	13,89	2720,91	21,75	16,42
ОБЩО	2 176	28,49	23,75	21 432,53	34,71	28,94

I. Движение на дела през 2013 г.

СЪДИЛИЩА	Висящи в началото на периода	Получени през годината	Общо за разглеждане	Свършени дела			Висящи в края на периода
				Общо	В срок от 3 месеца		
					Брой	%	
Апелативни съдилища	2 356	12 792	15 148	12 752	11 372	89%	2 396
Военни съдилища	104	1 230	1 334	1 286	1 264	98%	48
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	25 412	92 270	117 682	91 226	71 293	78%	26 456
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	64 529	304 631	369 160	306 383	257 171	84%	62 777
Районни съдилища (РС)	17 059	122 770	139 829	123 681	110 050	89%	16 148
Административни съдилища	14 537	46 556	61 093	48 497	35 503	73%	12 596
Общо дела	123 997	580 249	704 246	583 825	486 653	83%	120421

II. Брой съдии по щат, натовареност по щат, действителна натовареност на съдии за 2013 г.

СЪДИЛИЩА	Брой съдии по щат ОБЩО	Натовареност по щат ОБЩО		Изработени човекомесеци	Действителна натовареност	
		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела
Апелативни съдилища	159	7,94	6,68	1753,12	8,64	7,27
Военни съдилища	27	4,12	3,97	271,50	4,91	4,74
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	768	12,77	9,90	7701,02	15,28	11,85
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	618	49,78	41,31	5580,30	66,15	54,90
Районни съдилища (РС)	373	31,24	27,63	3833,96	36,47	32,26

Административни съдилища	269	18,93	15,02	2659,82	22,97	18,23
ОБЩО	2 214	26,51	21,97	21 799,72	32,31	26,78

I. Движение на дела през 2014 г.

СЪДИЛИЩА	Висящи в началото на периода	Получени през годината	Общо за разглеждане	Свършени дела			Висящи в края на периода
				Общо	В срок от 3 месеца		
					Брой	%	
Апелативни съдилища	2 374	12 497	14 871	12 547	11 153	89%	2 324
Военни съдилища	48	498	546	517	480	93%	29
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	26 510	88 720	115 230	89 473	68 300	76%	25 757
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	62 932	280 788	343 720	288 648	246 197	85%	55 072
Районни съдилища (РС)	16 159	109 802	125 961	111 992	100 244	90%	13 969
Административни съдилища	12 614	42 355	54 969	43 285	31 293	72%	11 684
Общо дела	120 637	534 660	655 297	546 462	457 667	84%	108 835

II. Брой съдии по щат, натовареност по щат, действителна натовареност на съдии за 2014 г.

СЪДИЛИЩА	Брой съдии по щат ОБЩО	Натовареност по щат ОБЩО		Изработени човеко-месеци	Действителна натовареност	
		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела		Към всички дела за разглеждане	Към всички свършени дела
Апелативни съдилища	162	7,65	6,45	1759,42	8,45	7,13
Военни съдилища	25	1,82	1,72	229,00	2,38	2,26
Окръжни съдилища + Софийски градски съд	777	12,36	9,60	7437,35	15,49	12,03

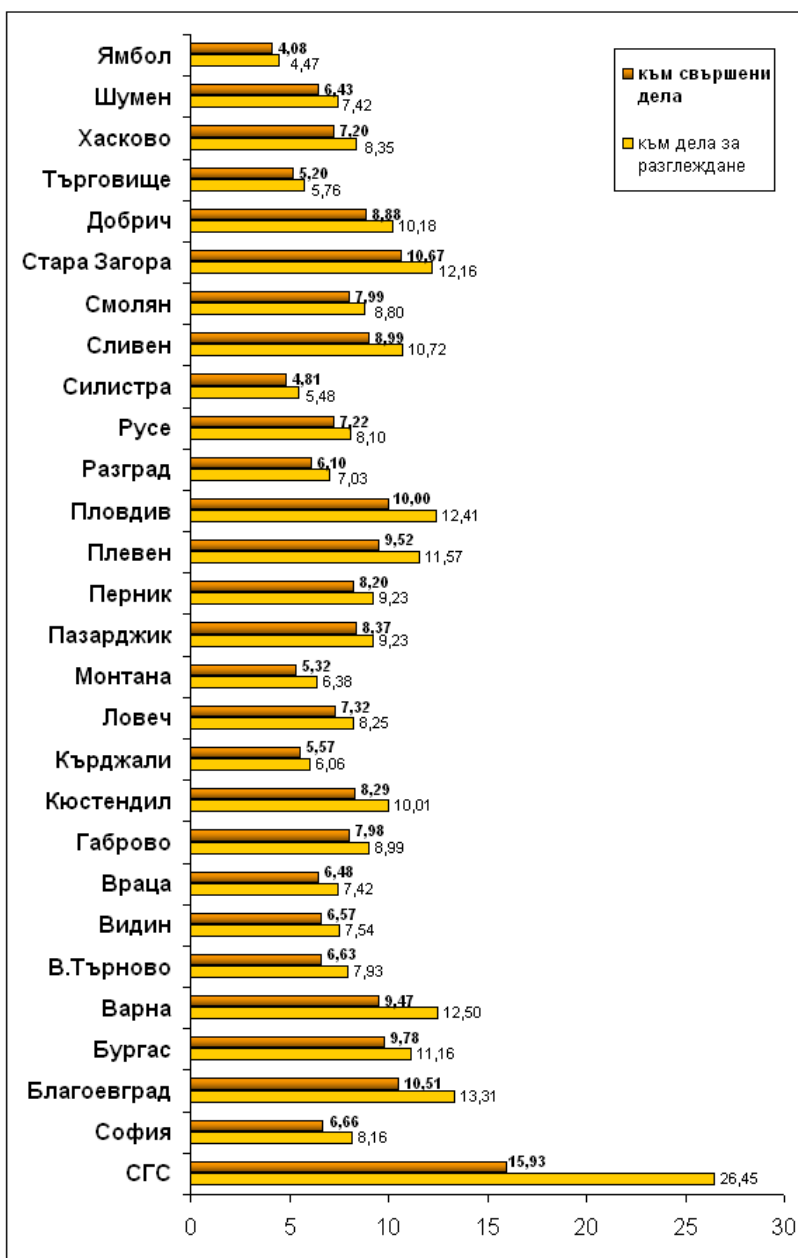
Районни съдилища в областни центрове + Софийски районен съд	631	45,39	38,12	5806,19	59,20	49,71
Районни съдилища (РС)	361	29,08	25,85	3774,26	33,37	29,67
Административни съдилища	269	17,03	13,41	2712,96	20,26	15,95
ОБЩО	2 225	24,54	20,47	21 719,18	30,17	25,16

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Действителна натовареност по съдилища между 2008 г. и 2014 г.

2008 г.: Графика на натовареност по щат в окръжни съдилища към (1) свършени дела и (2) всички дела:

Приложение № 54

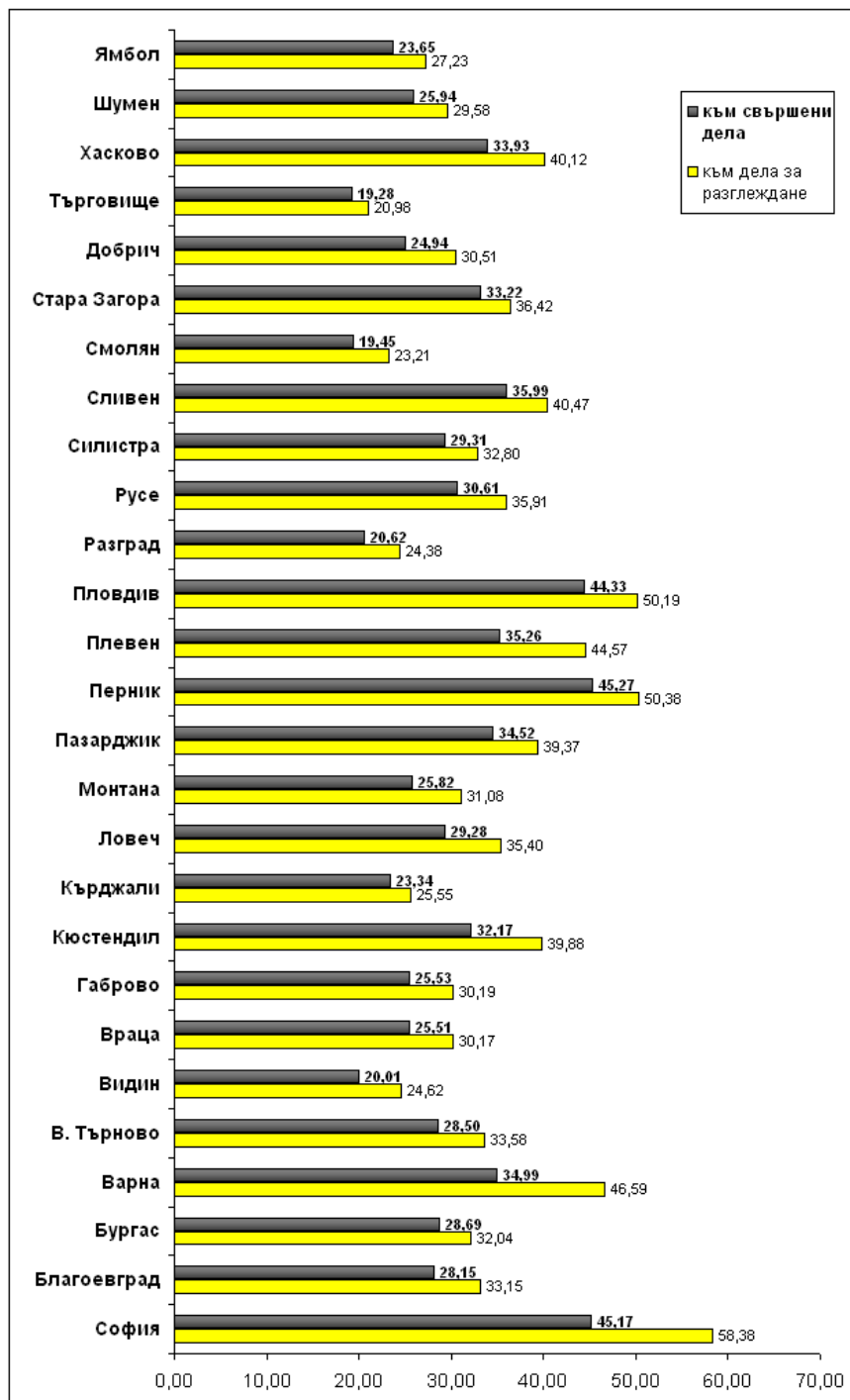
Окръжни съдилища
Натовареност на магистратите по щат за 2008 година



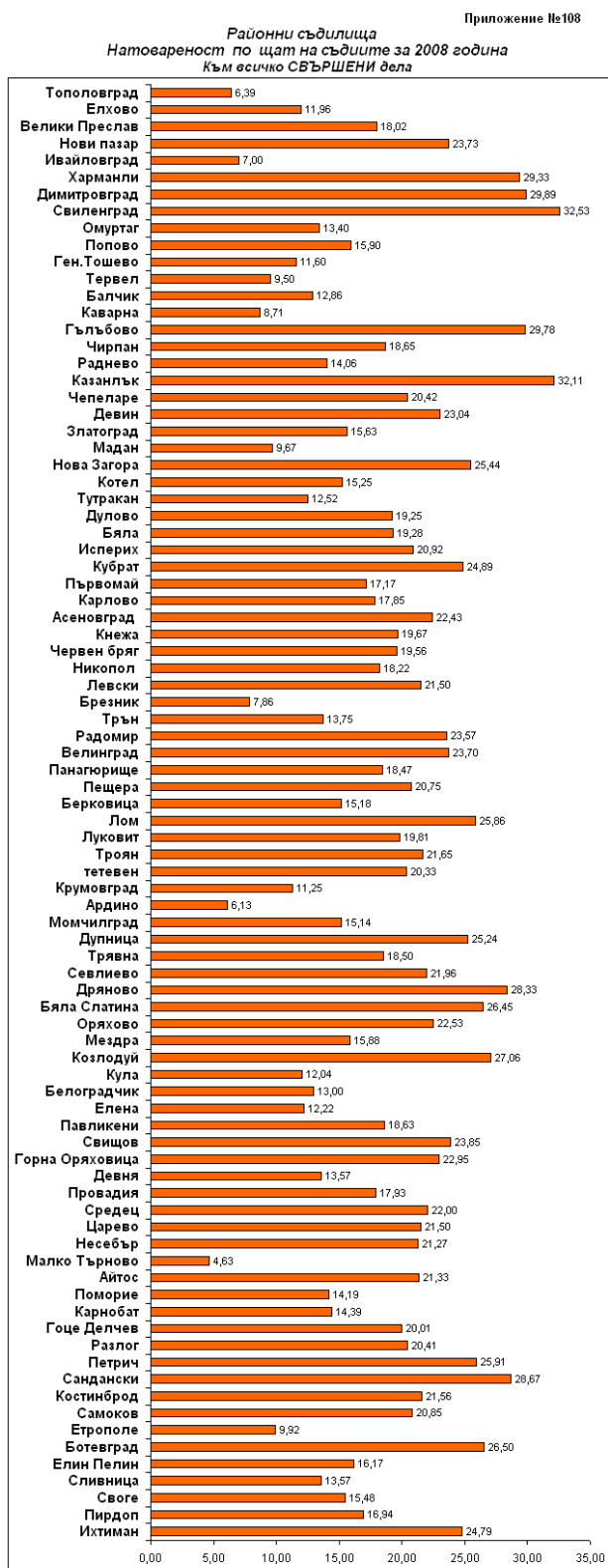
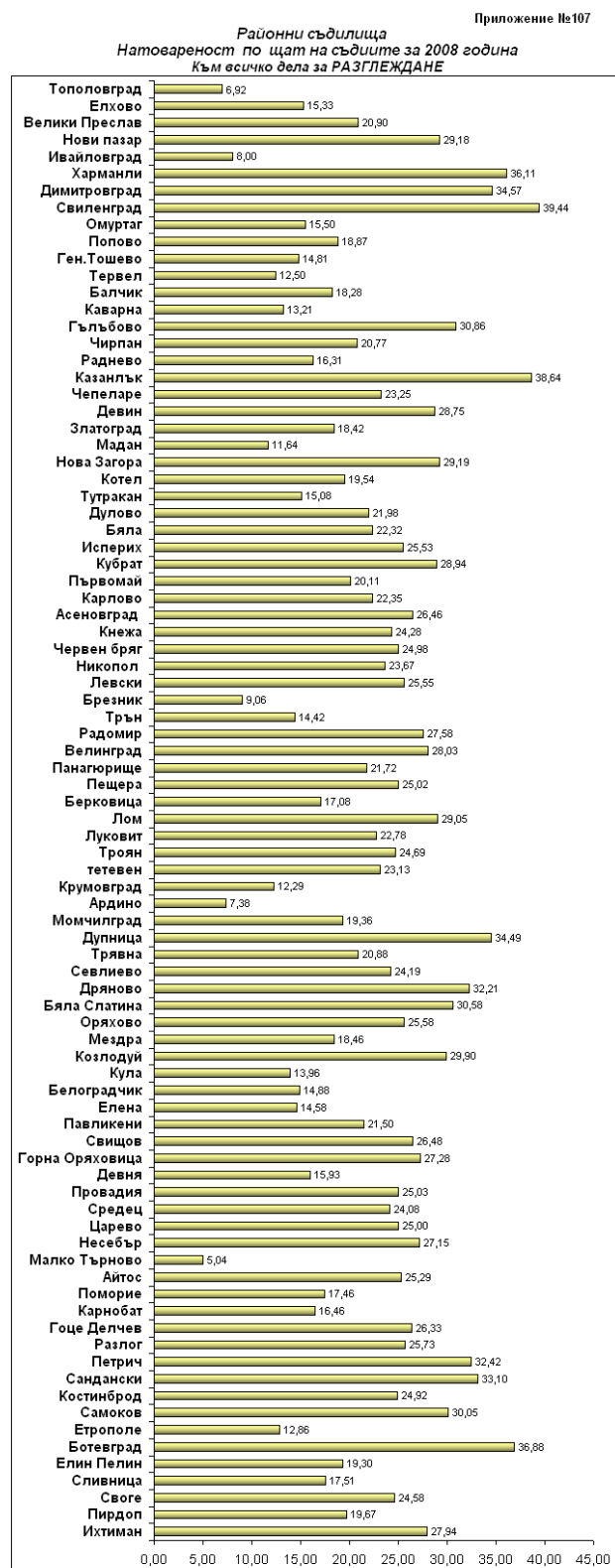
2008 г.: Графика на натовареност по щат в районни съдилища в окръжни градове към (1) свършени дела и (2) всички дела:

Приложение № 84

*Районни съдилища в областните центрове
НАТОВАРЕНОСТ ПО ЩАТ на съдиите за 2008 година*



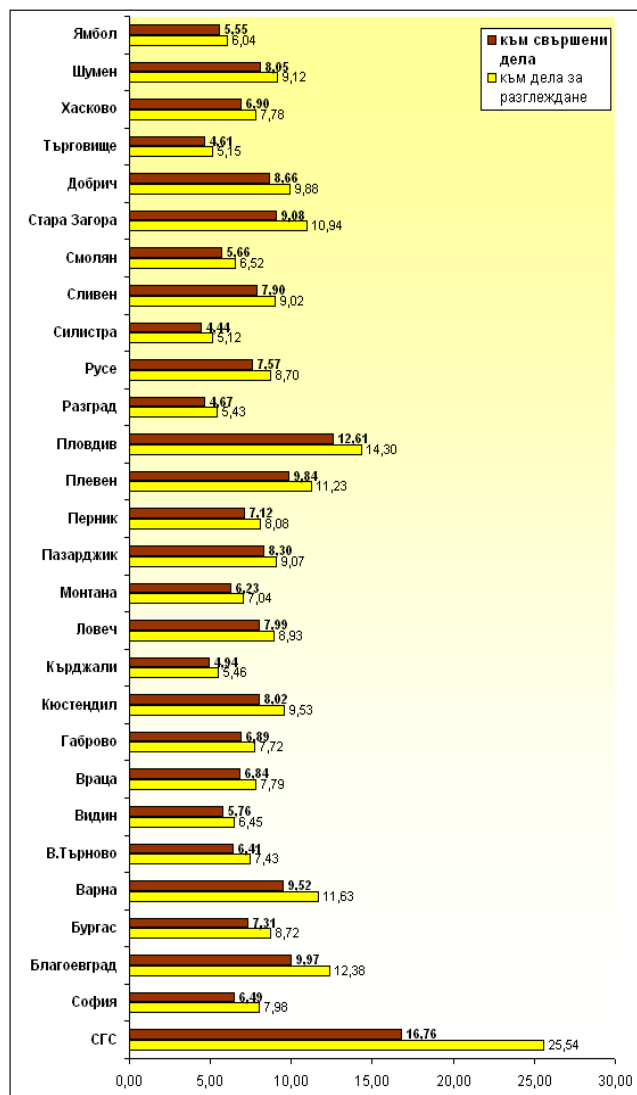
2008: Графика на натовареност по щат в районни съдилища към (1) всички и (2) свършени дела:



2009 г.: Графика на (1) натовареност по щат и (2) действителна натовареност в окръжни съдилища към (1) свършени дела и (2) всички дела:

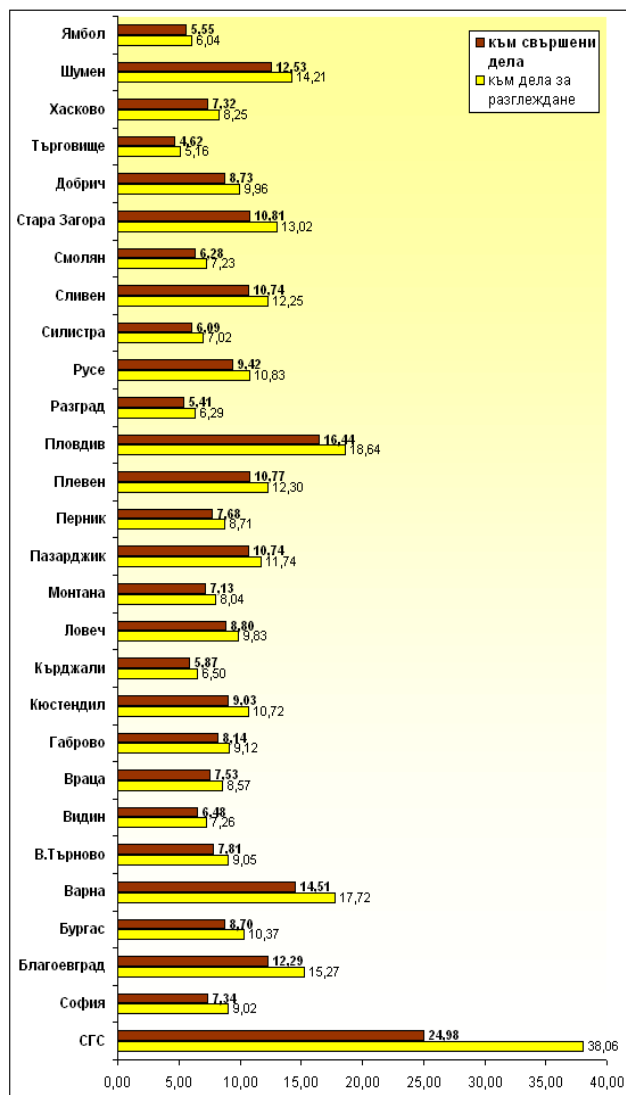
Приложение № 54

Окръжни съдилища
НАТОВАРЕНОСТ ПО ЩАТ на съдиите за 2009г.



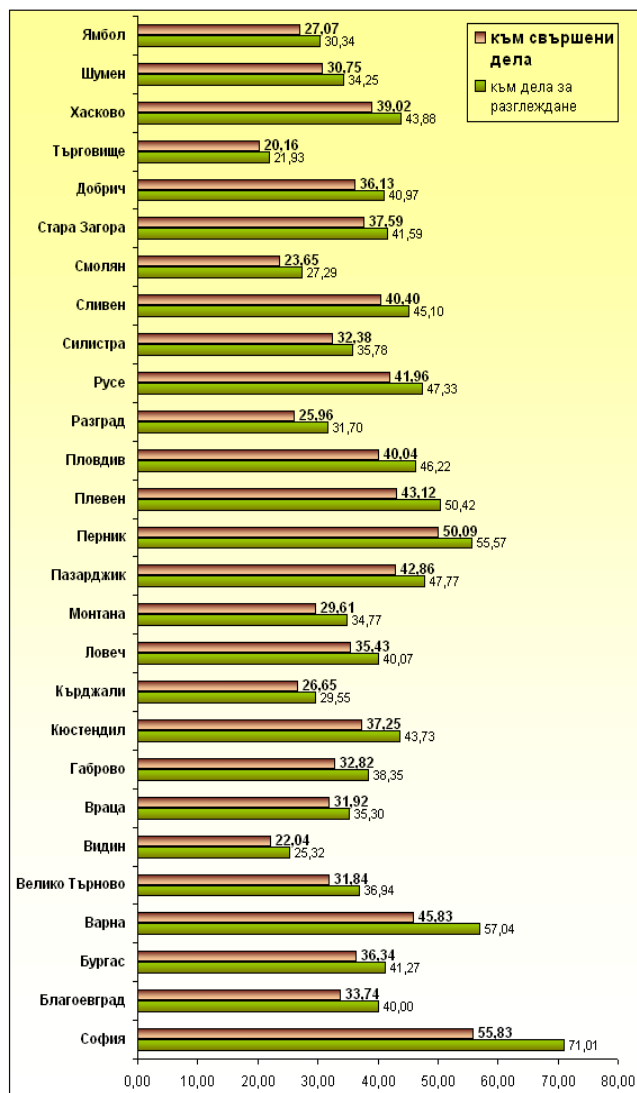
Приложение № 55

Окръжни съдилища
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2009г.

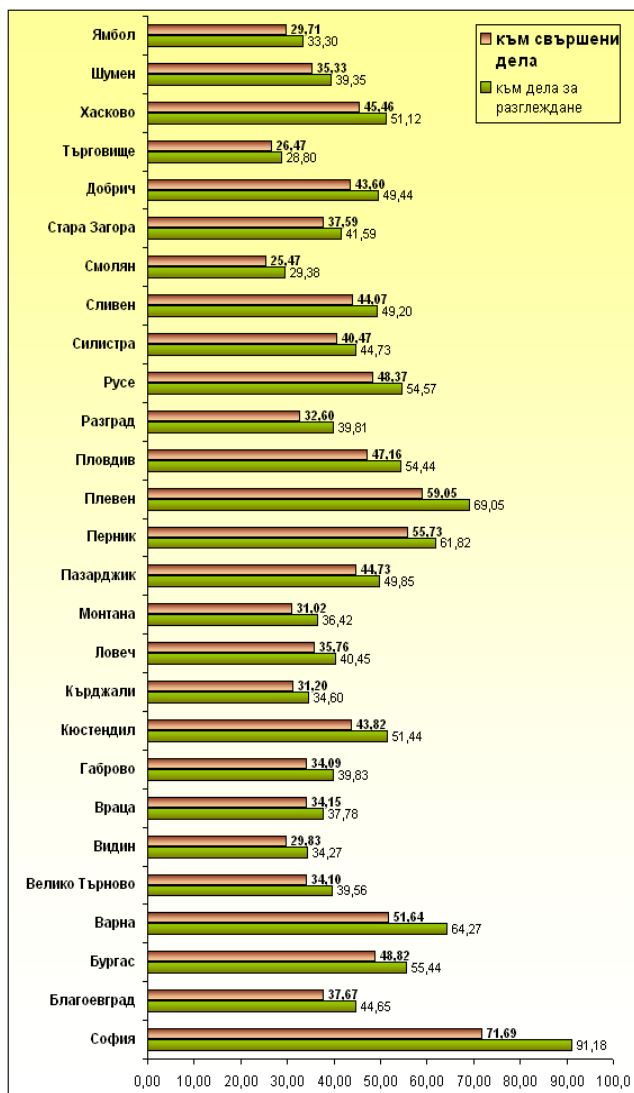


2009 г.: Графика на (1) натовареност по щат и (2) действителна натовареност в районни съдилища в областни центрове към (1) свършени дела и (2) всички дела:

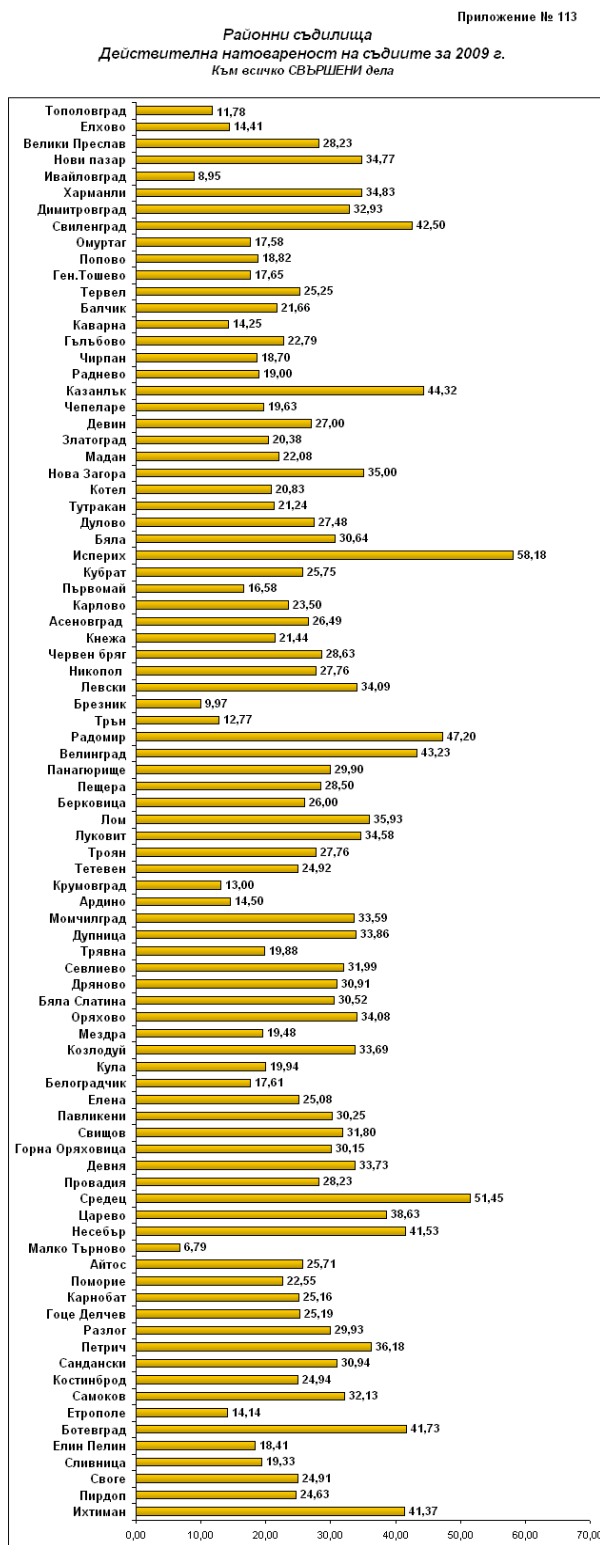
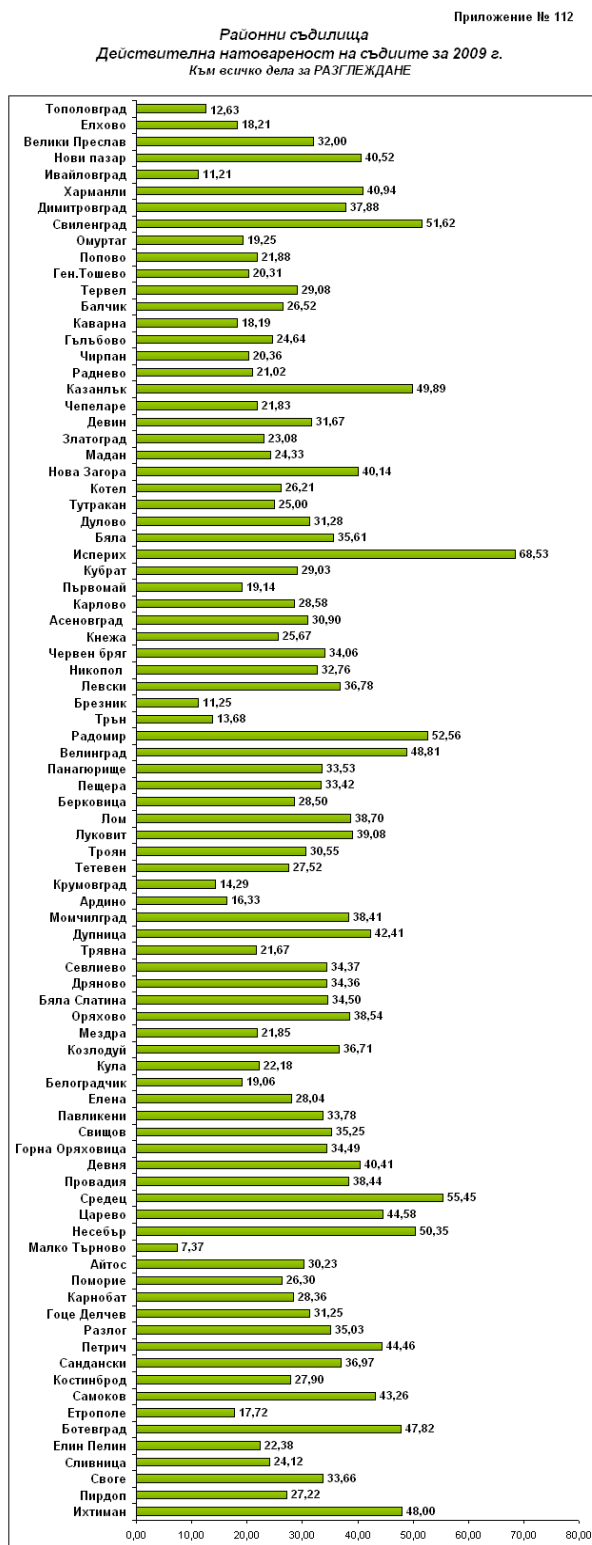
Приложение № 86
Районни съдилища в областните центрове
НАТОВАРЕНОСТ ПО ЩАТ на съдиите за 2009 г.



Приложение № 87
Районни съдилища в областните центрове
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2009 г.



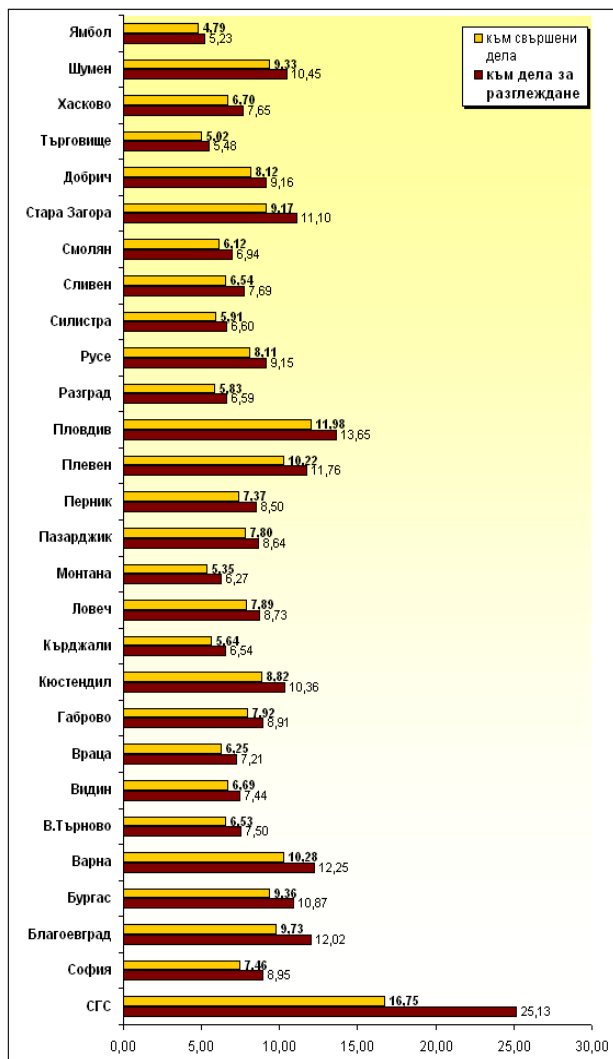
2009 г.: Графика на действителна натовареност в районни съдилища към (1) всички и (2) свършени дела:



2010: Графика на (1) натовареност по щат и (2) действителна натовареност в окръжни съдилища към (1) свършени дела и (2) всички дела:

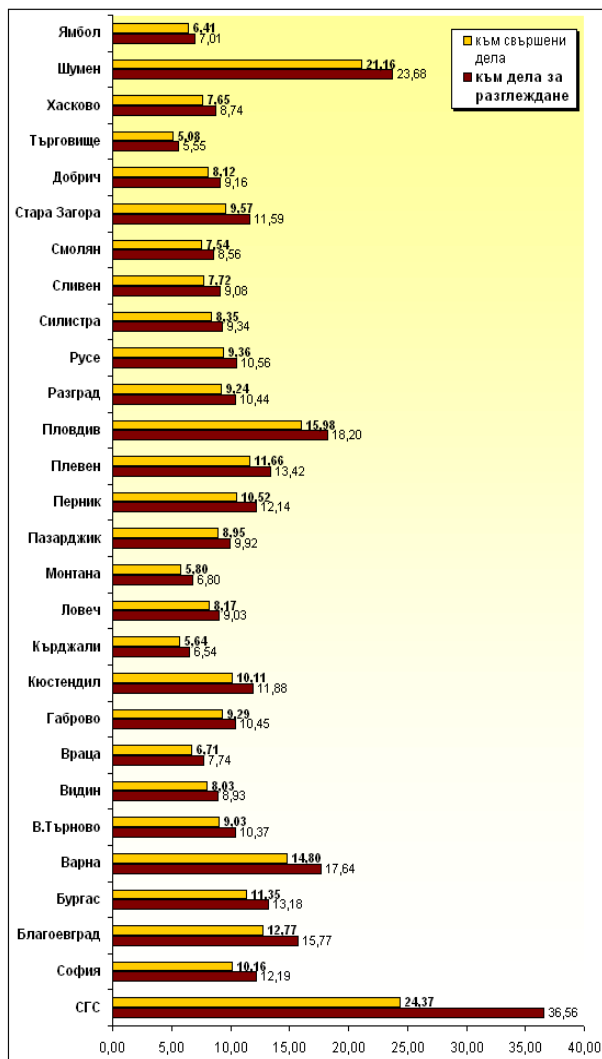
Приложение № 54

Окръжни съдилища
НАТОВАРЕНОСТ ПО ЩАТ на съдиите за 2010 година



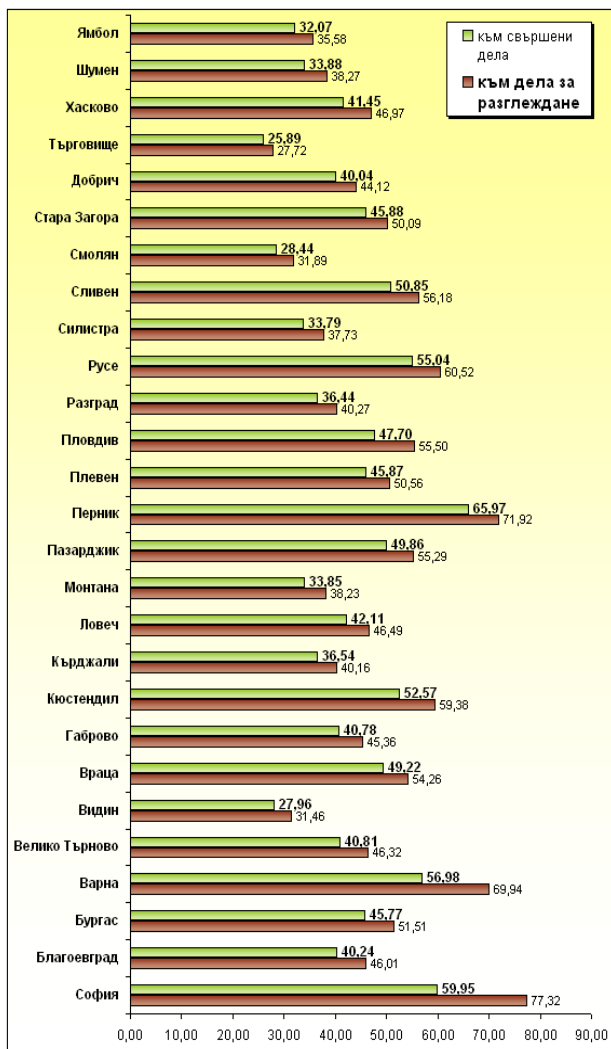
Приложение № 55

Окръжни съдилища
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2010 година

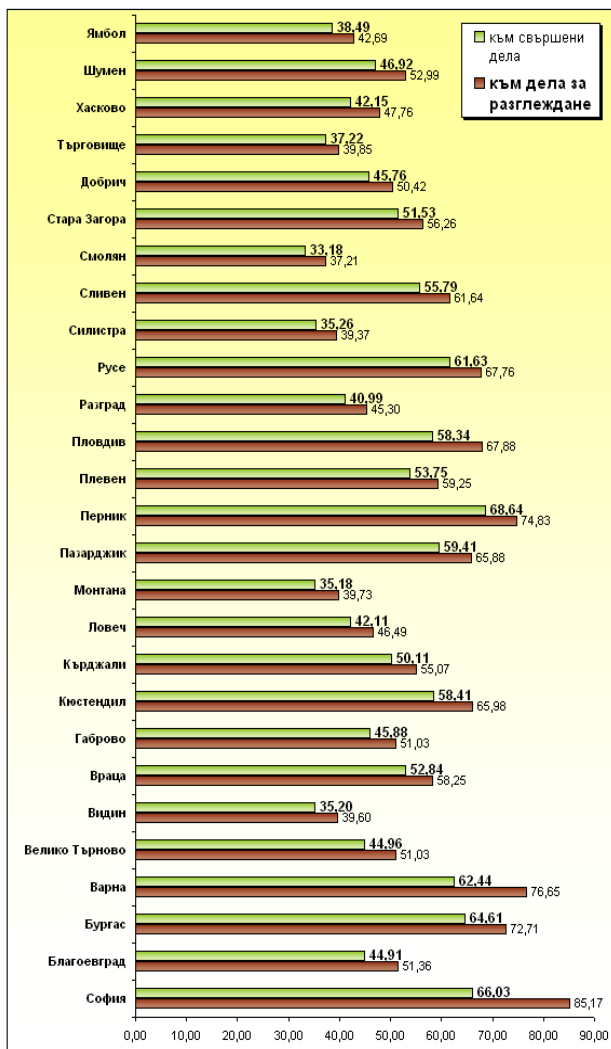


2010 г.: Графика на (1) натовареност по щат и (2) действителна натовареност в районни съдилища в областни центрове към (1) свършени дела и (2) всички дела:

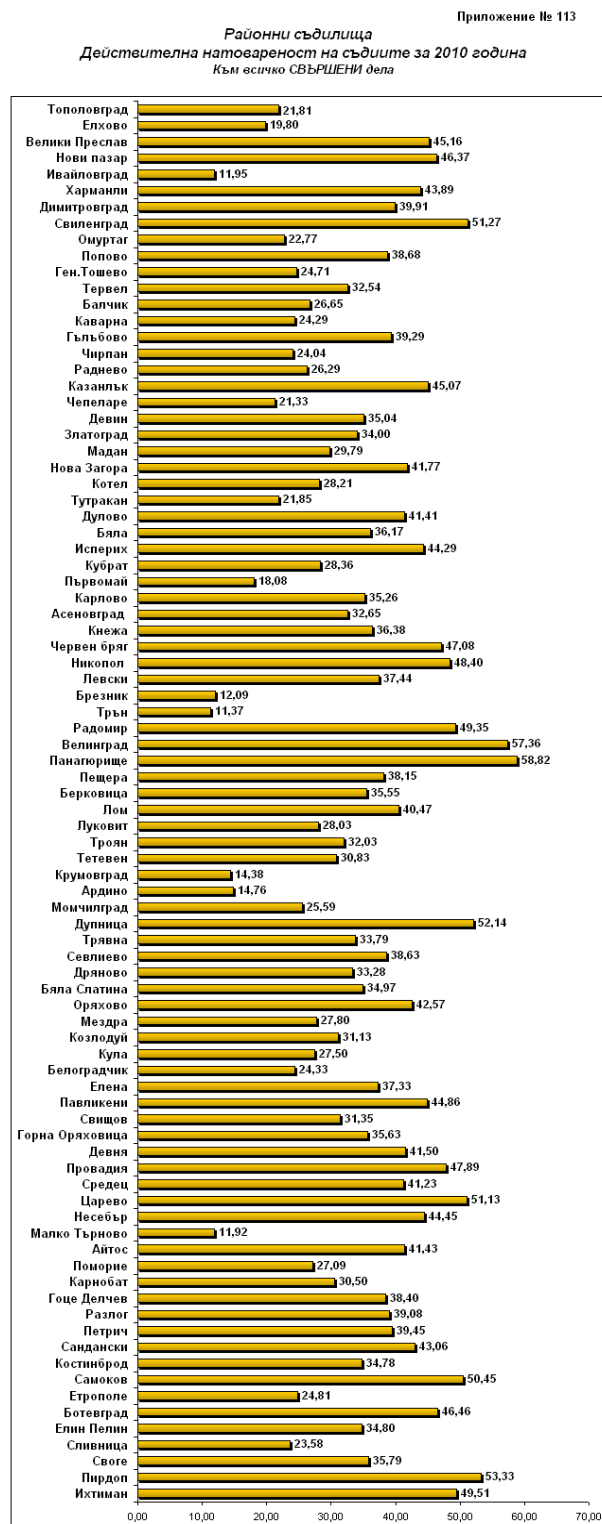
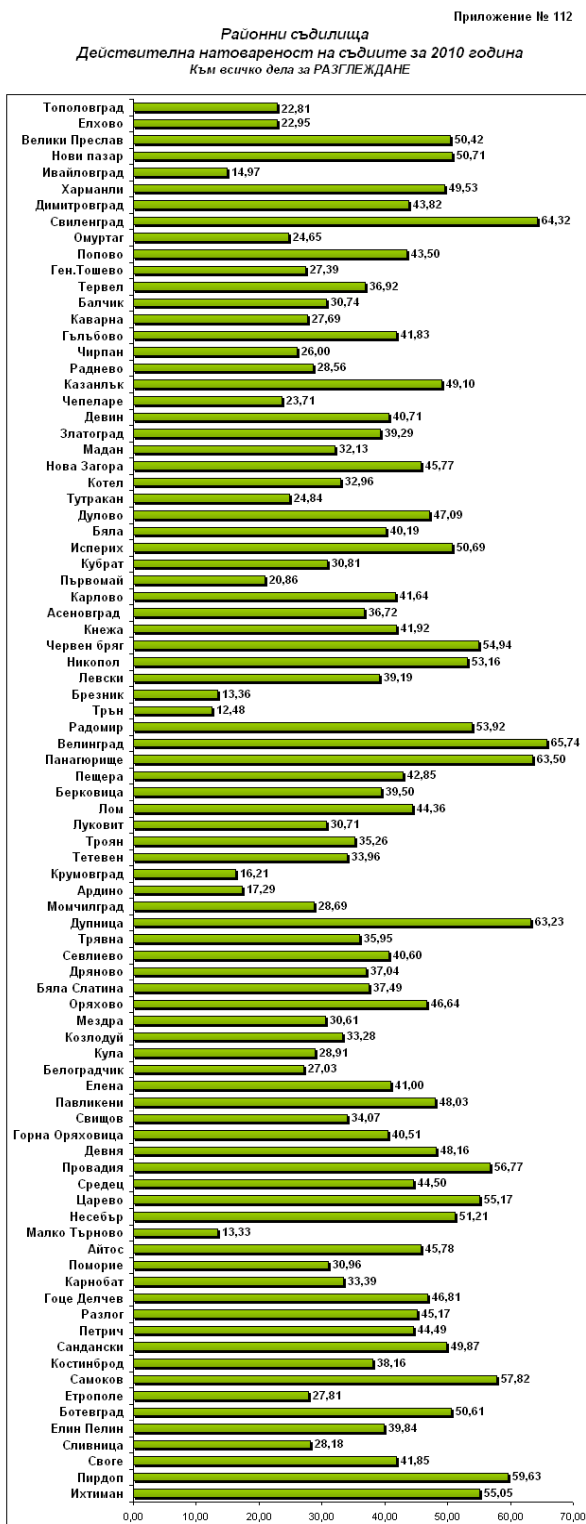
Приложение № 86
Районни съдилища в областните центрове
НАТОВАРЕНОСТ ПО ЩАТ на съдиите за 2010 година



Приложение № 87
Районни съдилища в областните центрове
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2010 година



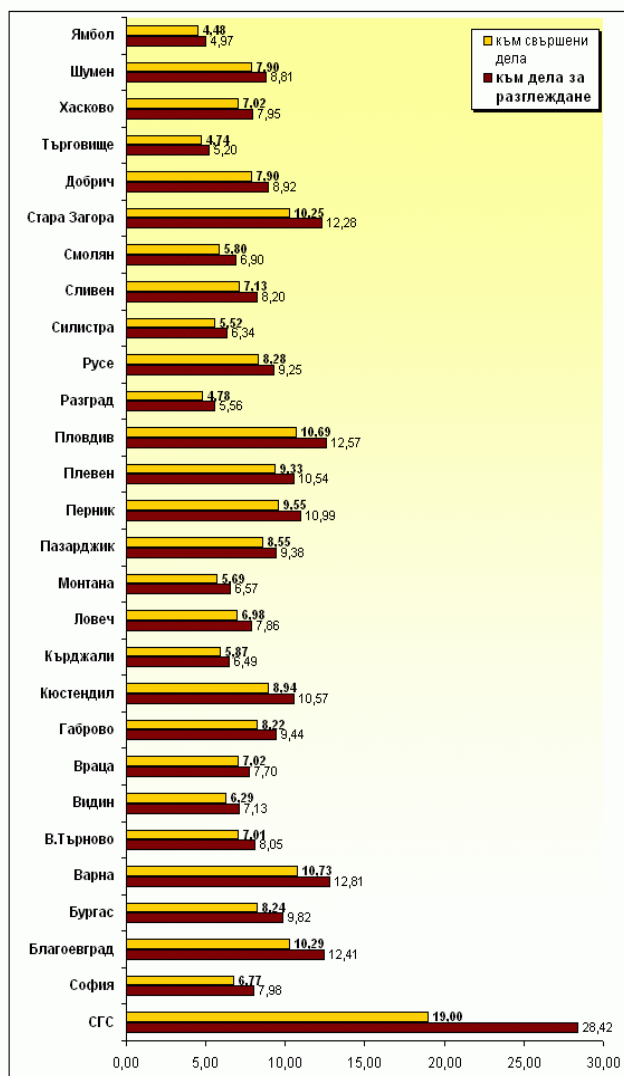
2010 г.: Графика на действителна натовареност в районни съдилища към (1) всички и (2) свършени дела:



2011 г.: Графика на (1) натовареност по щат и (2) действителна натовареност в окръжни съдилища към (1) свършени дела и (2) всички дела:

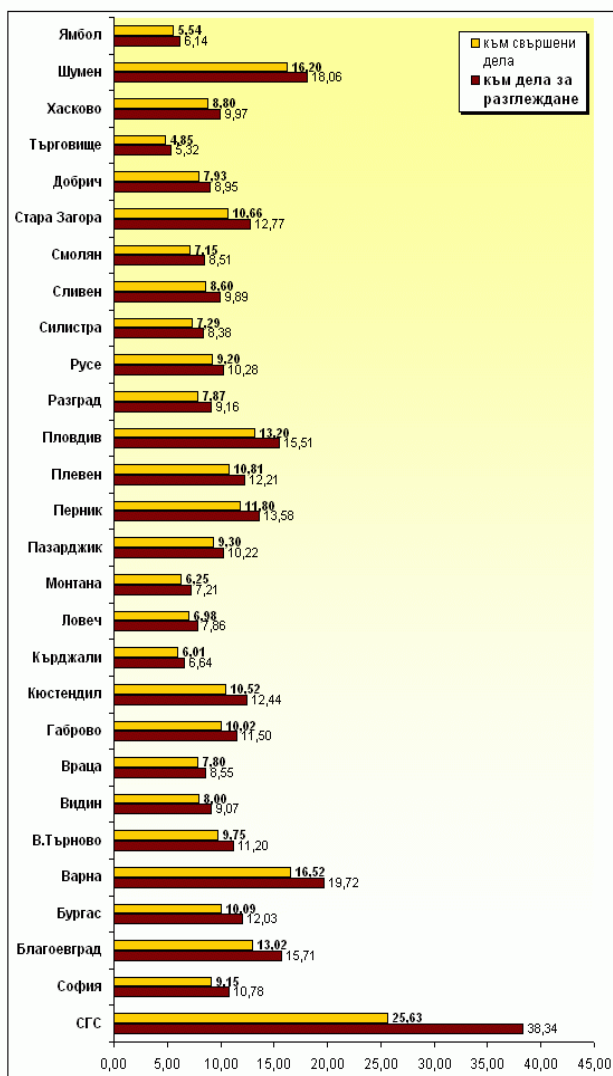
Приложение № 57

Окръжни съдилища
НАТОВАРЕНОСТ ПО ЩАТ на съдиите за 2011 година

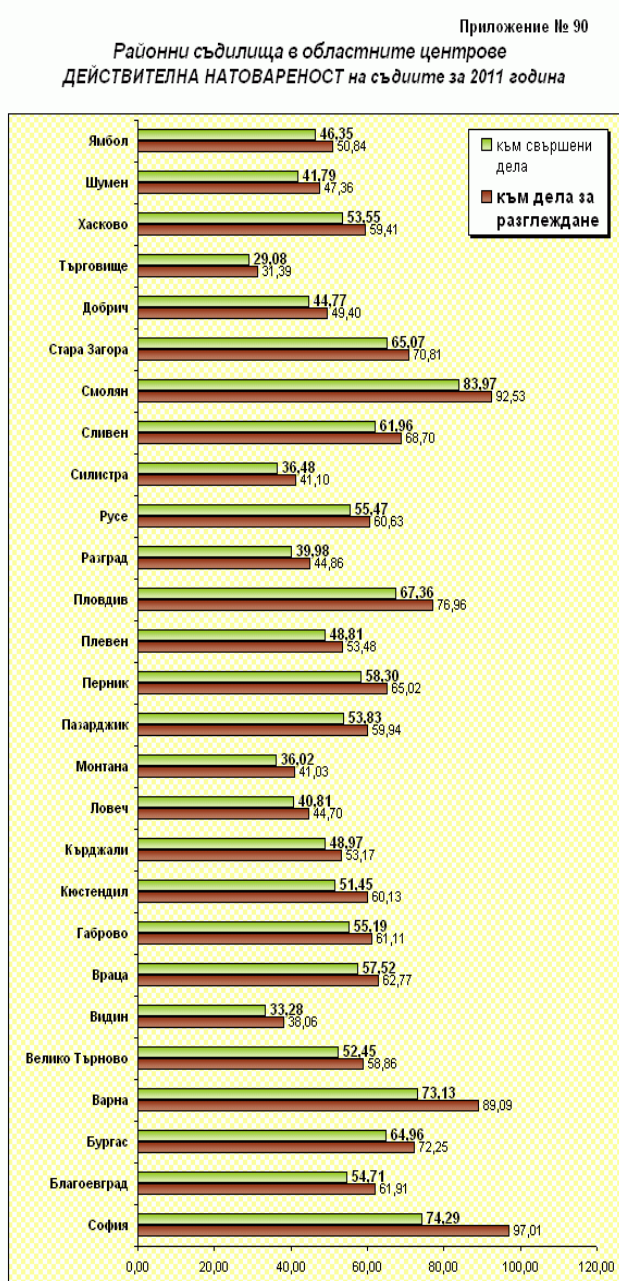
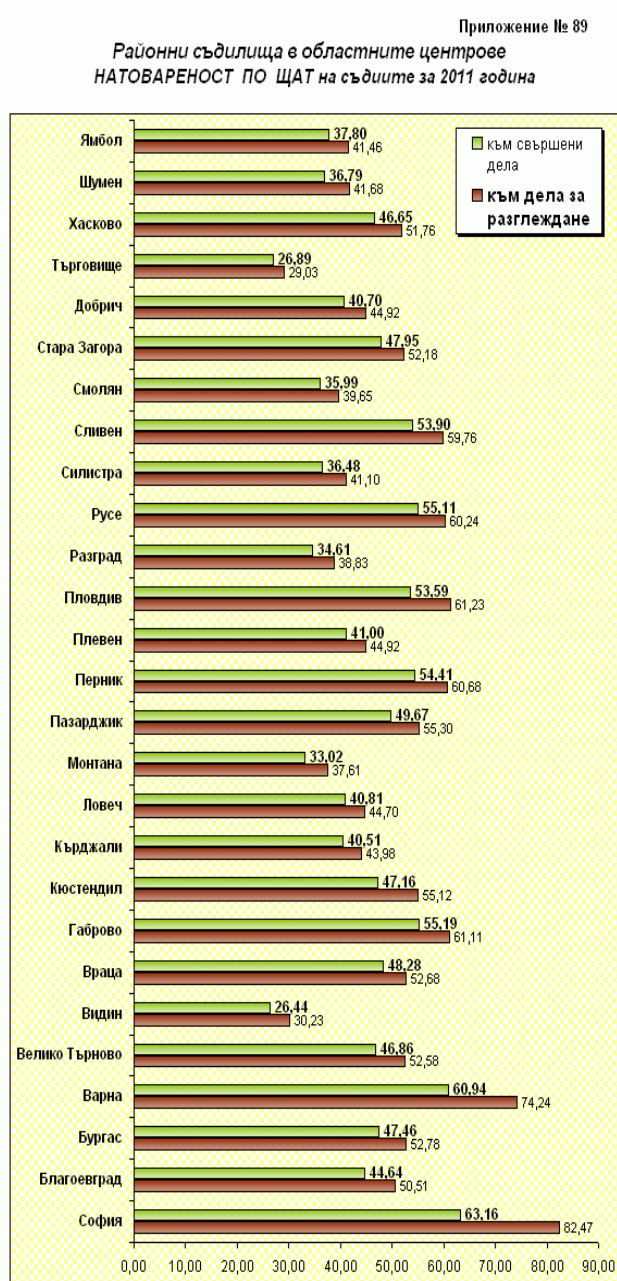


Приложение № 58

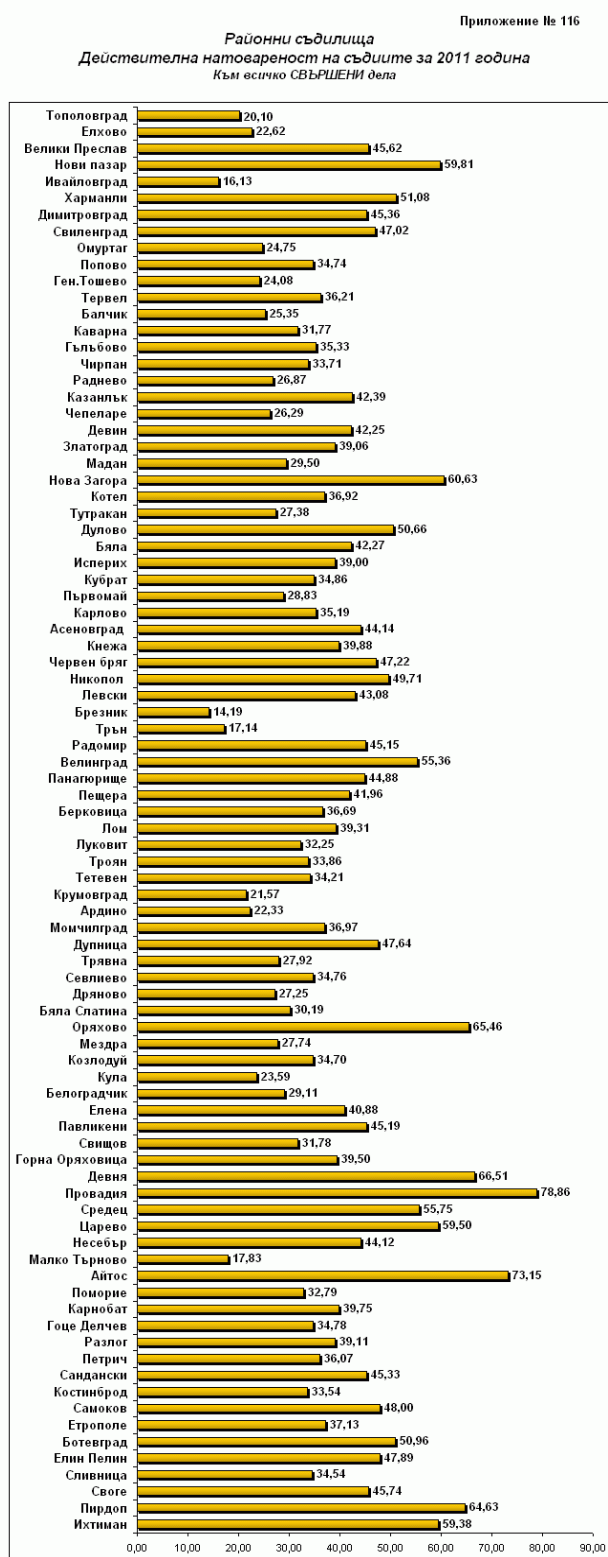
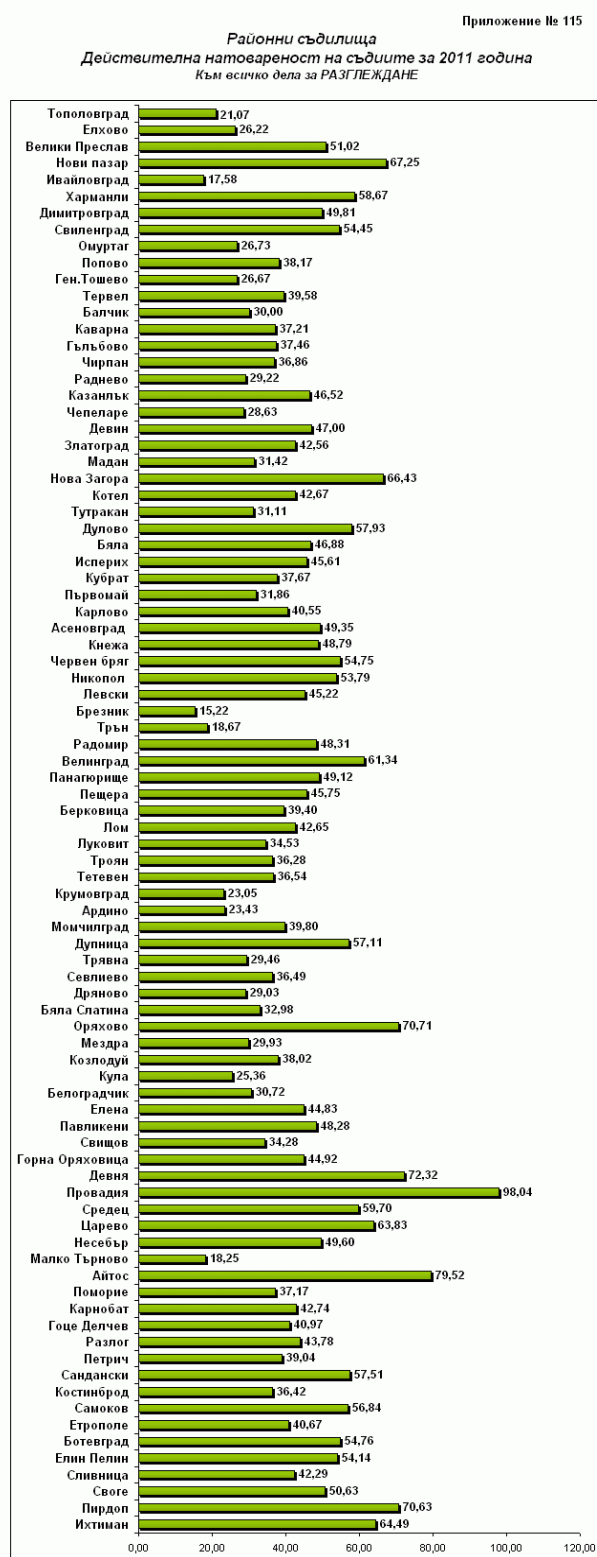
Окръжни съдилища
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2011 година



2011 г.: Графика на (1) натовареност по щат и (2) действителна натовареност в районни съдилища в областни центрове към (1) свършени дела и (2) всички дела:



2011 г.: Графика на действителна натовареност в районни съдилища към (1) всички и (2) свършени дела:

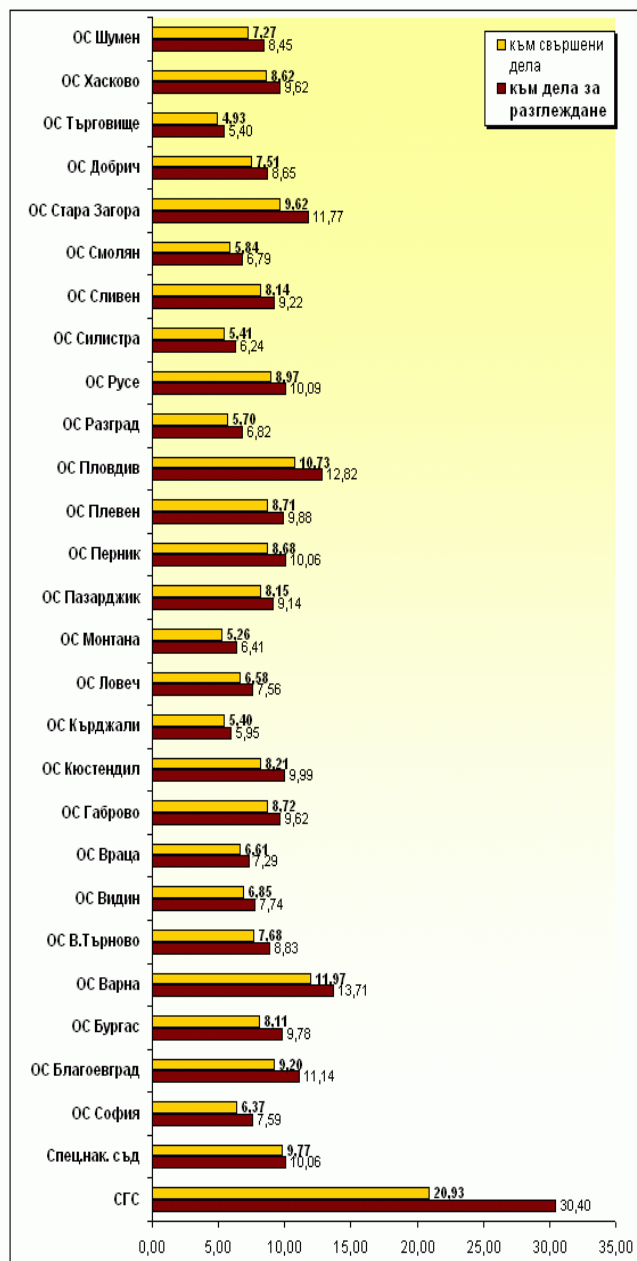


2012 г.: Графика на (1) натовареност по щат и (2) действителна натовареност в окръжни съдилища към (1) свършени дела и (2) всички дела:

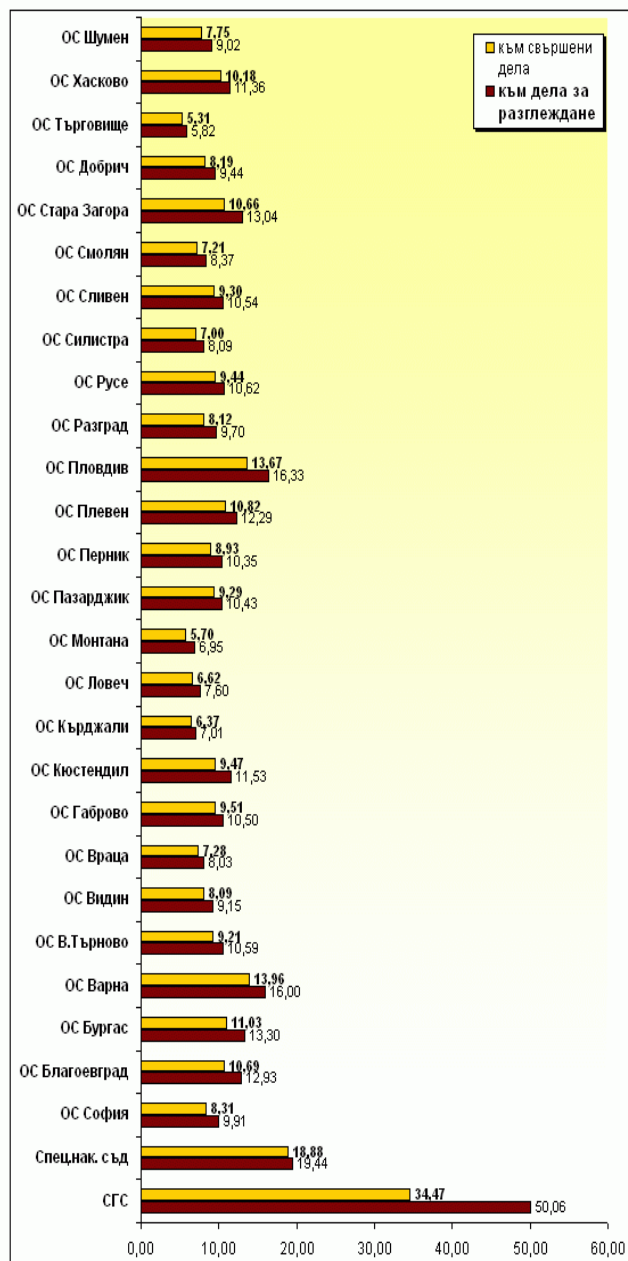
Приложение № 57

Приложение № 58

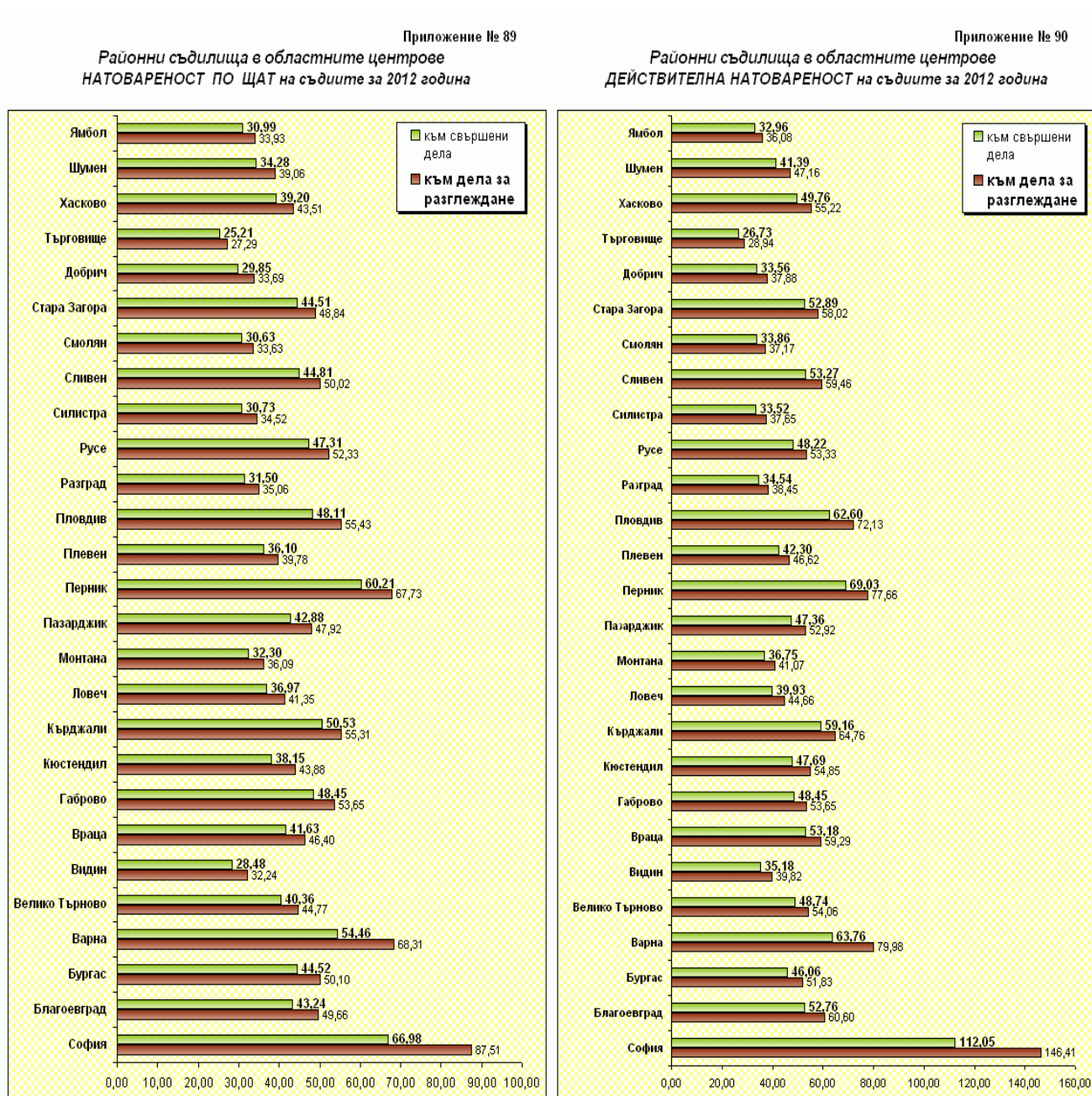
Окръжни съдилища
НАТОВАРЕНОСТ ПО ЩАТ на съдиите за 2012 година



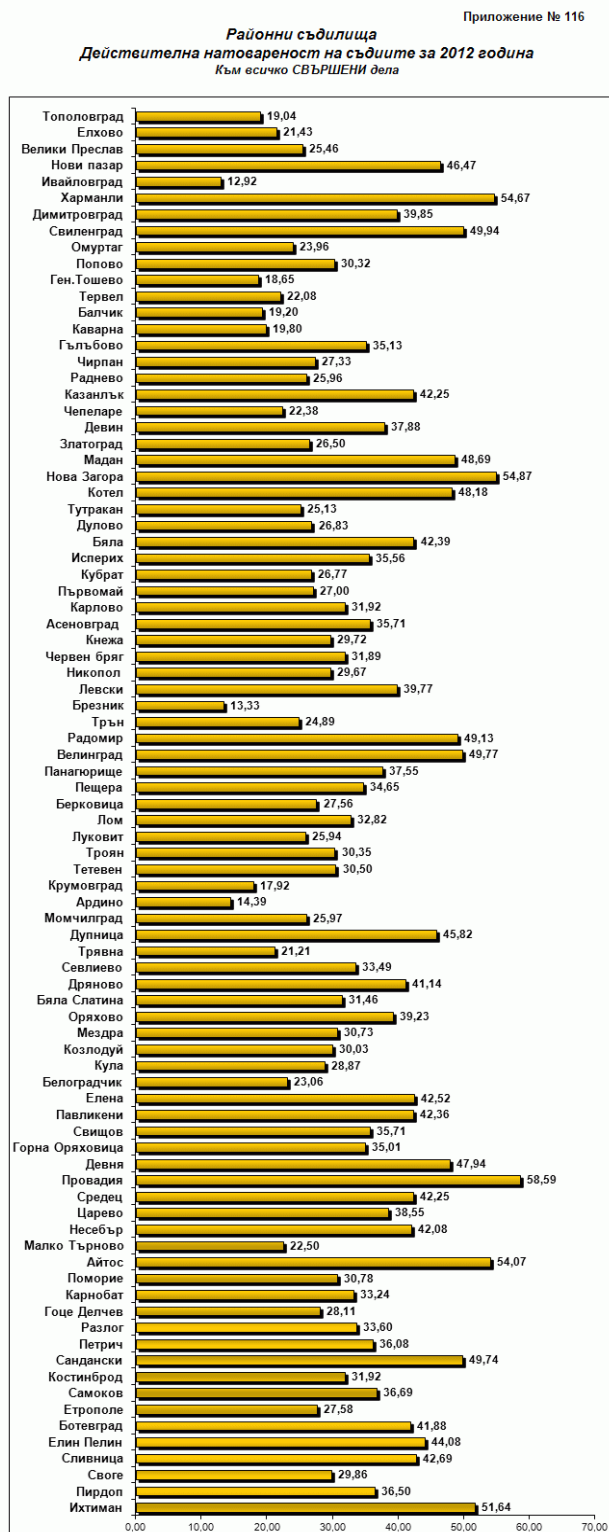
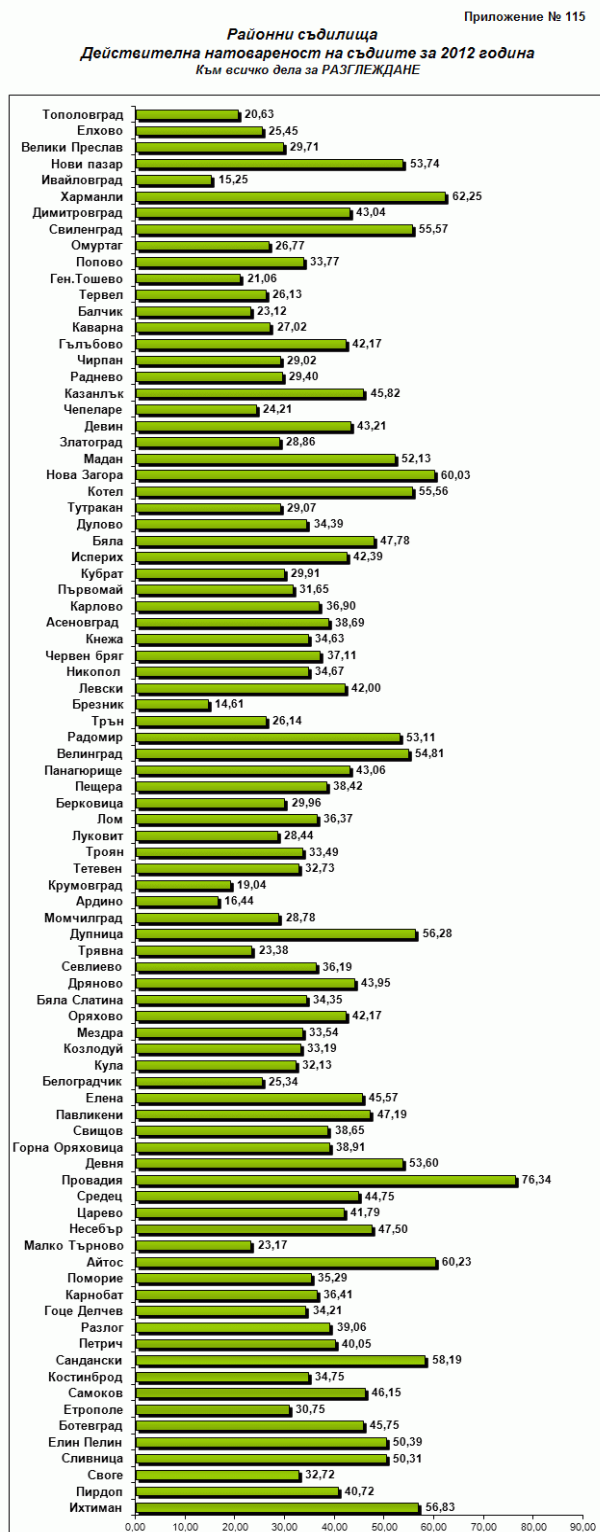
Окръжни съдилища
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2012 година



2012 г.: Графика на (1) натовареност по щат и (2) действителна натовареност в районни съдилища в областни центрове към (1) свършени дела и (2) всички дела:



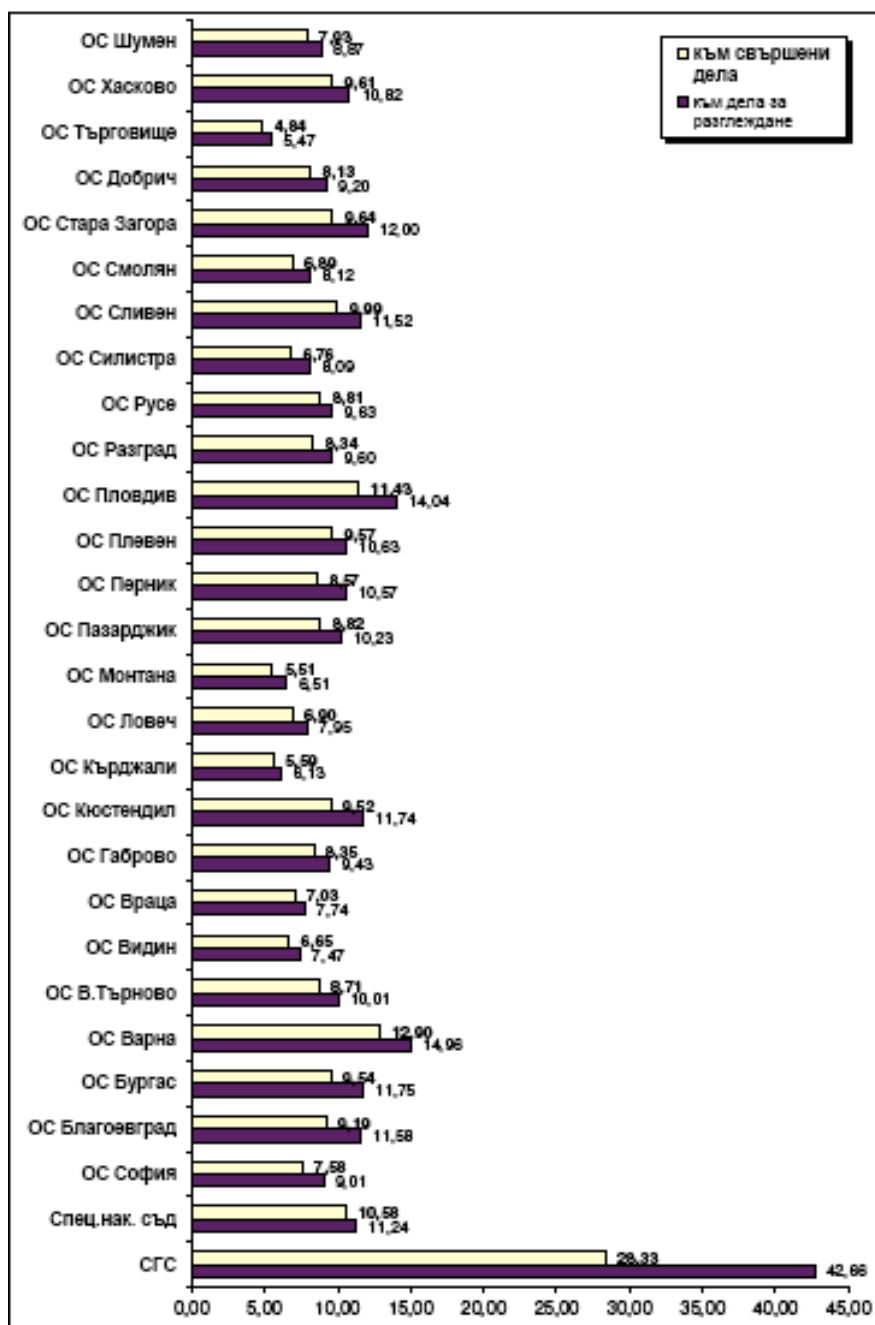
2012 г.: Графика на действителна натовареност в районни съдилища към (1) всички и (2) свършени дела:



2013 г.: Графика на действителна натовареност в окръжни съдилища към (1) свършени дела и (2) всички дела:

Приложение № 58

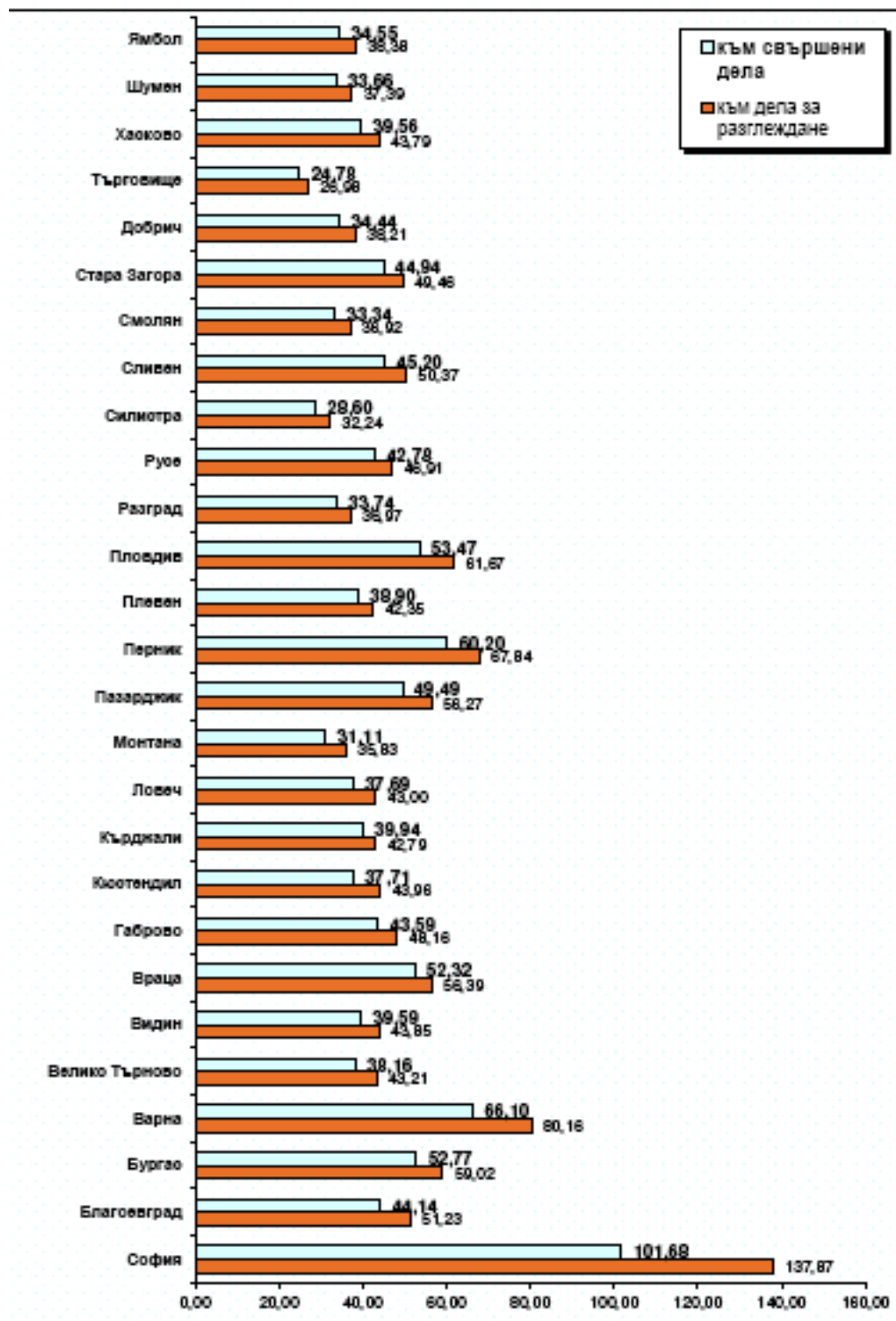
Окръжни съдилища
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2013 година



2013 г.: Графика на действителна натовареност в районни съдилища в областни центрове към (1) свършени дела и (2) всички дела:

Приложение № 90

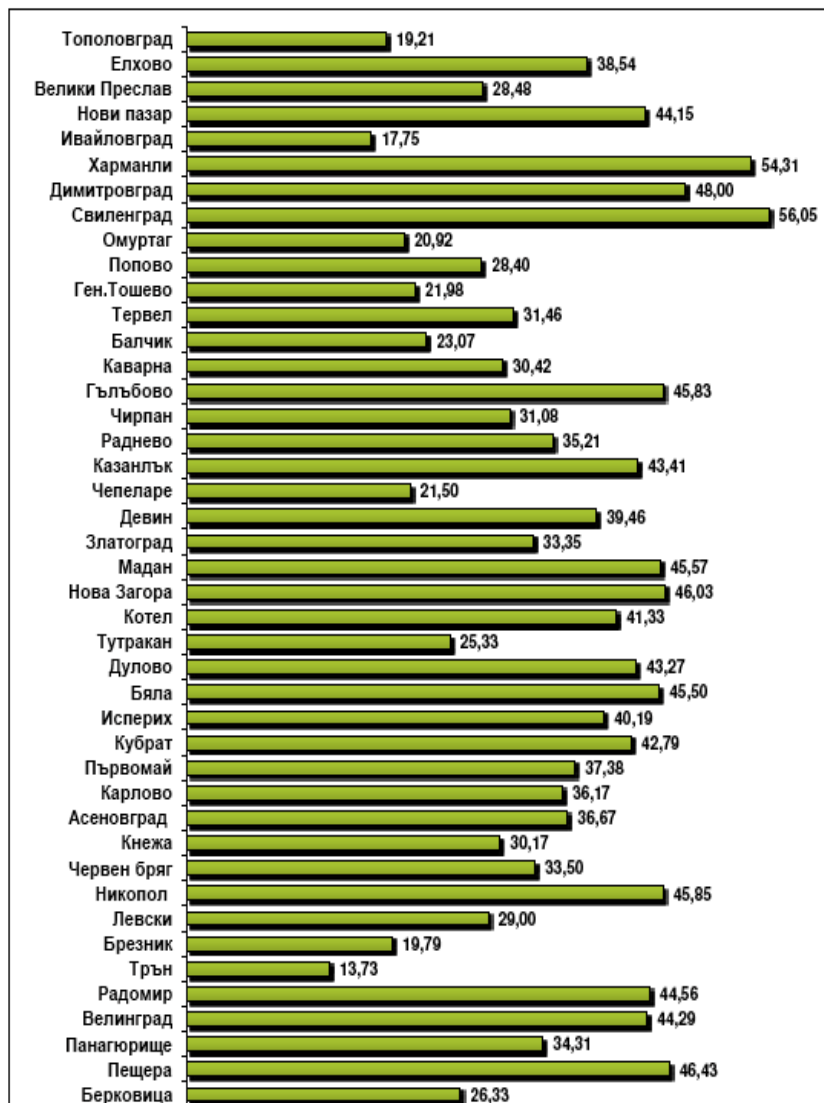
Районни съдилища в областните центрове
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2013 година

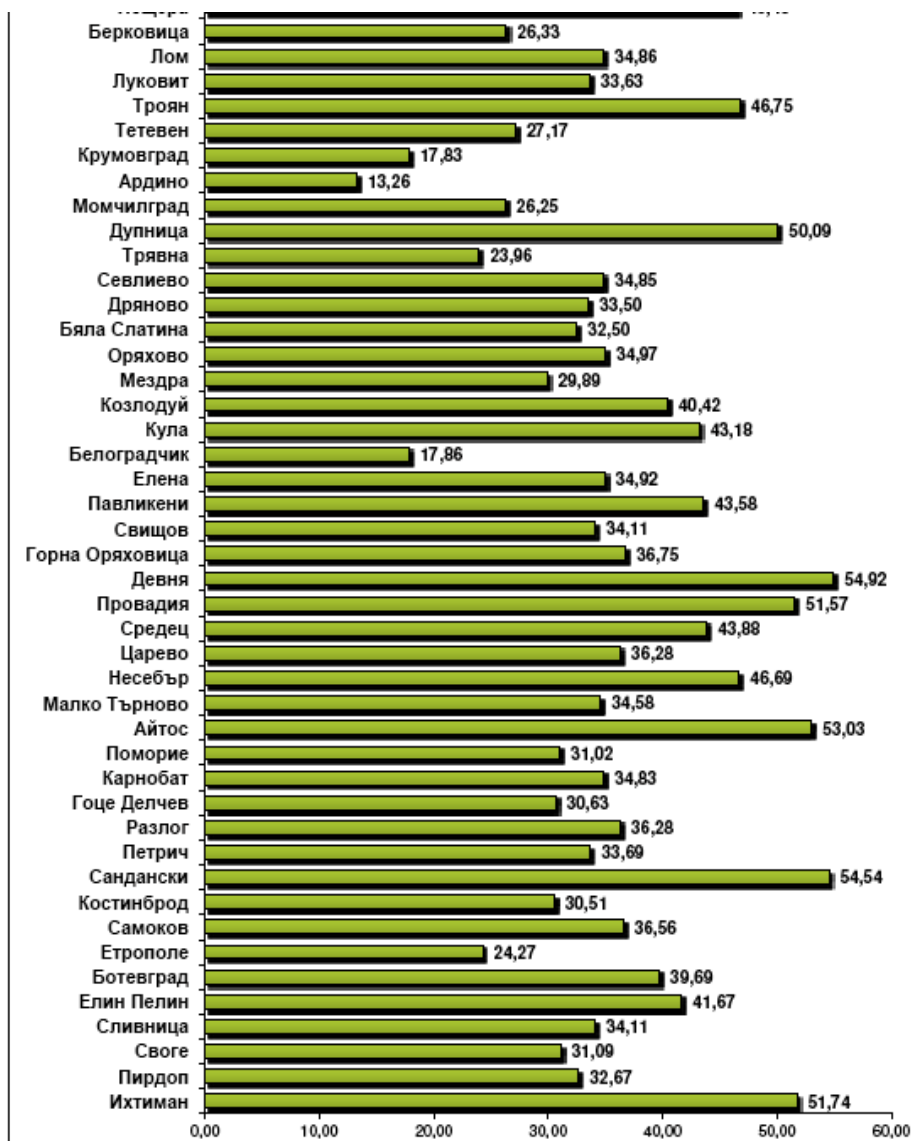


2013 г.: Графика на действителна натовареност в районни съдилища към всички дела:

Приложение № 115

Районни съдилища
Действителна натовареност на съдиите за 2013 година
Към всички дела за РАЗГЛЕЖДАНЕ

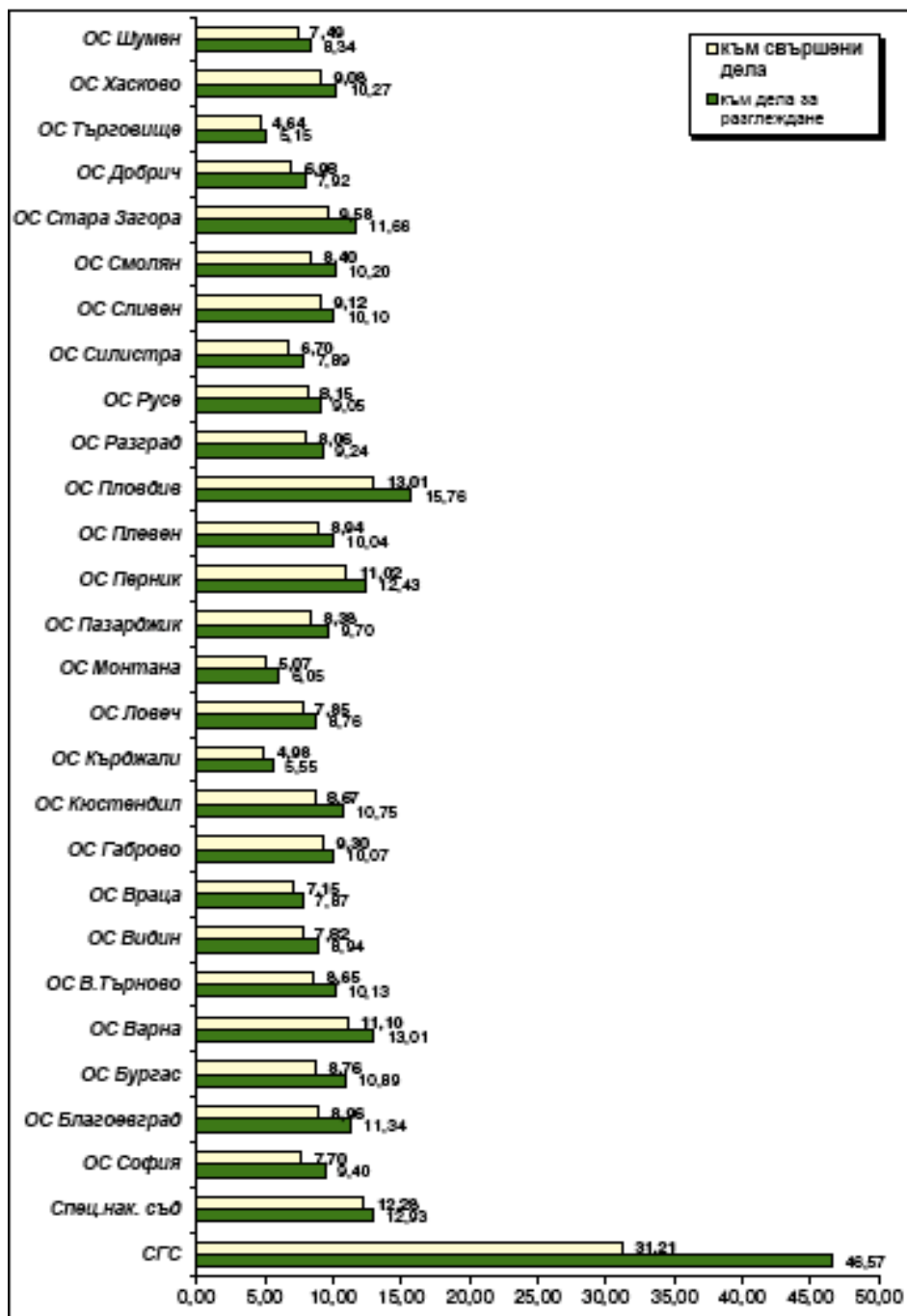




2014 г. : Графика на действителна натовареност в окръжни съдилища към (1) свършени дела и (2) всички дела:

Приложение № 58

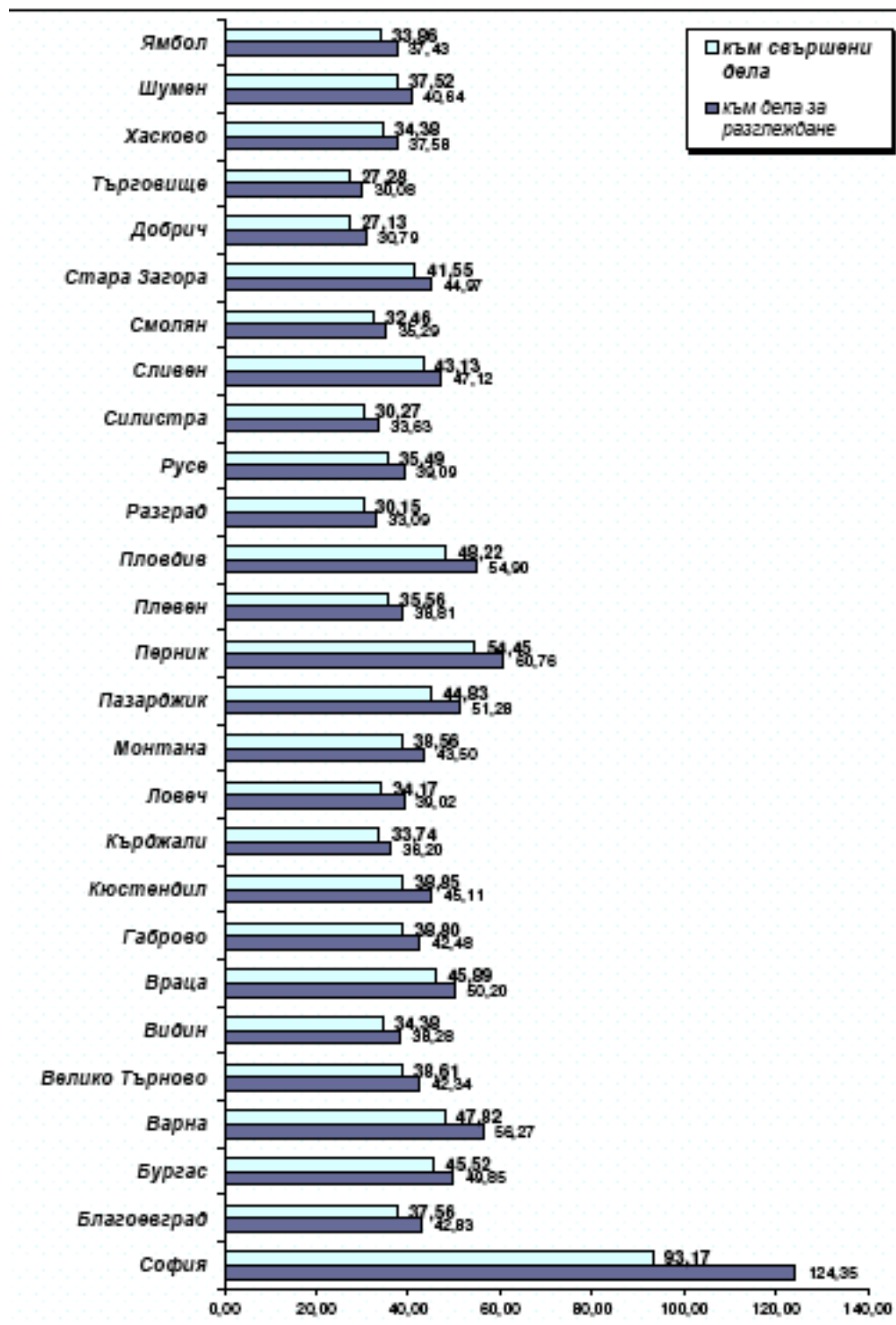
Окръжни съдилища
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2014 година



2014 г.: Графика на действителна натовареност в районни съдилища в областни центрове към (1) свършени дела и (2) всички дела:

Приложение № 90

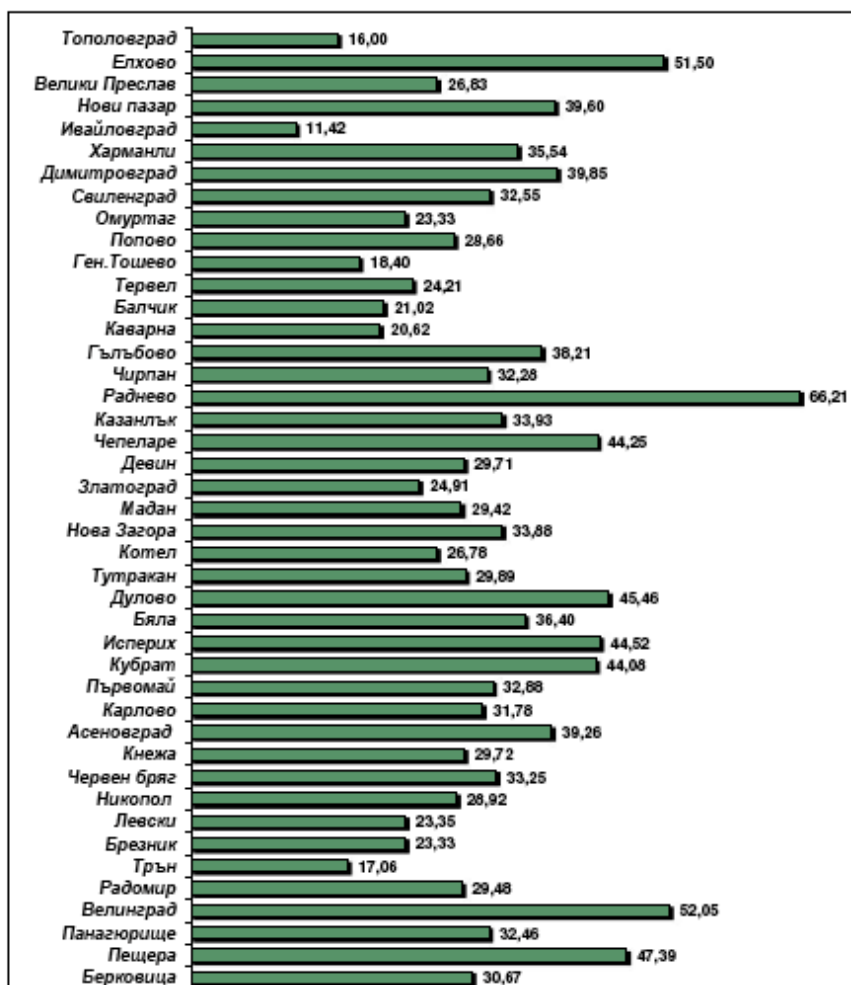
Районни съдилища в областните центрове
ДЕЙСТВИТЕЛНА НАТОВАРЕНОСТ на съдиите за 2014 година

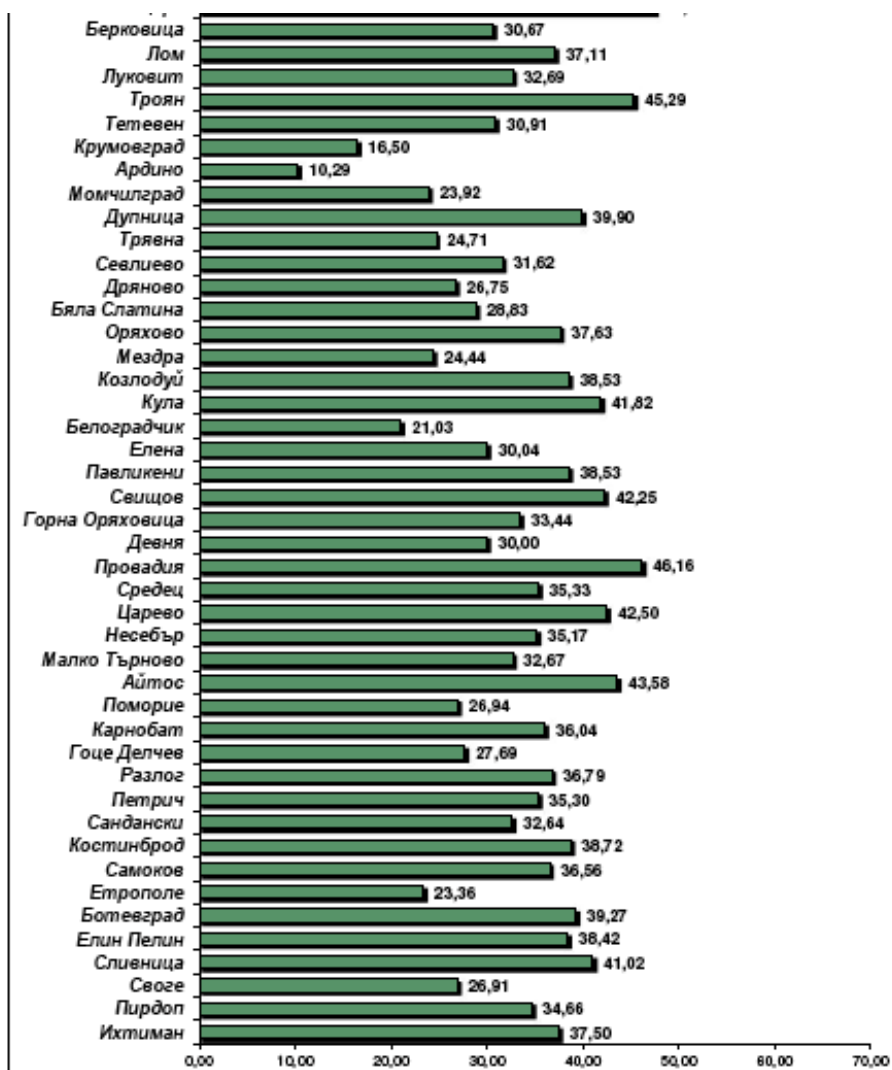


2014 г.: Графика на действителна натовареност в районни съдилища към всички дела:

Приложение № 115

Районни съдилища
Действителна натовареност на съдиите за 2014 година
Към всички ДЕЛА за РАЗГЛЕЖДАНЕ





**ПРИЛОЖЕНИЕ 3: Сравнителен анализ на държавен бюджет на глава от населението и %
на БВП с държавите-членки на Съвета на Европа**

(в евро)

Страна	Население	Държавен бюджет разпределен на съдилища	Държавен бюджет на глава от населението	БВП 2014 г.	Държавен бюджет за съдилища като % от БВП
Австрия	8 387 742	Няма данни			
Белгия	10 839 905	Няма данни			
България	7 364 570	191 414 387	25,99	42 011 000 000	0,46%
Хърватска	4 412 137	62 426 606	14,15	43 085 000 000	0,14%
Кипър	804 536	49 511 239	61,54	17 506 000 000	0,28%
Чешка република	10 517 247	429 944 098	40,88	154 939 000 000	0,28%
Дания	5 560 628	Няма данни	-		
Естония	1 340 194	35 932 954	26,81	19 526 000 000	0,18%
Финландия	5 375 276	286 003 350	53,21	204 015 000 000	0,14%
Франция	65 026 885	Няма данни	-		
Германия	81 751 602	Няма данни	-		
Гърция	11 309 885	Няма данни	-		
Унгария	9 986 000	361 822 453	36,23	103 303 000 000	0,35%
Ирландия	4 581 269	192 576 000	42,04	185 412 000 000	0,10%
Италия	60 626 442	4 300 429 606	70,93	1 616 048 000 000	0,27%
Латвия	2 229 600	52 833 365	23,70	24 058 000 000	0,22%
Литва	3 244 600	80 122 945	24,69	36 288 000 000	0,22%
Люксембург	511 840	Няма данни	-		
Малта	417 617	12 829 000	30,72	7 962 000 000	0,16%
Холандия	16 655 799	1 606 309 000	96,44	653 476 000 000	0,25%
Полша	38 200 000	1 677 599 570	43,92	413 133 000 000	0,41%

Страна	Население	Държавен бюджет разпределен на съдилища	Държавен бюджет на глава от населението	БВП 2014 г.	Държавен бюджет за съдилища като % от БВП
Португалия	10 636 979	648 844 787	61,00	174 384 000 000	0,37%
Румъния	21 431 298	517 675 070	24,16	150 665 000 000	0,34%
Словакия	5 435 273	202 196 674	37,20	75 215 000 000	0,27%
Словения	2 050 189	197 422 295	96,29	37 246 000 000	0,53%
Испания	45 989 016	Няма данни	-		
Швеция	9 415 570	684 576 783	72,71	430 258 000 000	0,16%
Обединено Кралство (Англия/Уелс)	55 200 000	1 937 810 000	35,11		
Обединено Кралство (Шотландия)	5 222 100	281 896 020	53,98		
Обединено Кралство (Северна Ирландия)	1 799 392	126 654 000	70,39	2 222 361 000 000	
	276 946 088	13 936 830 202	50,32	6 610 891 000 000	0,21%
Средно ЕС28	12 588 458,55	633 492 281,91	50,32		

(Източник: Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (ЕКЕП) юни 2013 г.)

България посвещава почти 26 евро на глава от населението за работата на съдебната система в сравнение със средно над 50 евро на глава от населението за всички държави-членки на ЕС. От новите държави-членки Унгария, Полша, Словакия и Словения харчат повече на глава от населението, отколкото България. Останалата част от бившите източноевропейски страни в ЕС харчат за техните съдебни системи суми, подобни на България.

Държавни бюджети за съдилища на глава от населението и % от БВП на кандидати и потенциални кандидати за ЕС

Страна	Население	Държавен бюджет разпределен на съдилища	Държавен бюджет за съдилища на глава от населението	БВП 2014 г.	Държавен бюджет за съдилища като % от БВП
СТРАНИ КАНДИДАТКИ					
Исландия	318 452	8 286 532	26 02	12 854 000 000	0 06%
БЮР Македония	2 057 284	33 282 618	16 18	8 123 000 000	0 41%
Черна гора	620 029	25 120 882	40 52	3 149 000 000	0 80%
Сърбия	7 120 566	133 625 333	18 77	33 059 000 000	0 40%
Турция	72 561 312	Няма данни			
ПОТЕНЦИАЛНИ СТРАНИ КАНДИДАТКИ					
Албания	3 195 000	19 454 578	6 09	8 975 000 000	0 22%
Босна и Херцеговина	3 843 126	89 700 564	23 34		
Средно за страните-кандидатки	17 154 457	309 470 507	18.04	66 160,000,000	0.47%

(Източник: Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (ЕКЕП) юни 2013 г).

Черна гора е единствената страна кандидатка, която харчи повече като процент от БВП на глава от населението, отколкото България, на нейната съдебна система. В контраст, Исландия харчи значително по-малко от България.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: Сравнителен анализ на заплатите на съдебната власт спрямо други държави-членки на СЕ

Страна	Брутни заплати на съдии в Върховен съд (евро)	Брутна заплата на съдия сравнена с брутната средна годишна заплата за страната	Брутни заплати на съдии в съдилища първа инстанция (евро)	Брутна заплата на съдия сравнена с брутната средна годишна заплата за страната
Румъния	43 865	8,2	25 750	4,8
България	22 177	7	10 230	3,2
Хърватска	65 592	5,2	30 396	2,4
Босна и Херцеговина	38 108	5,1	22 936	3,1
Сърбия	22 514	4,2	13 595	2,5
Унгария	37 986	4,1	18 252	2
Албания	14 700	3,9	7 350	1,9
Черна гора	32 202	3,8	24 142	2,5
Гърция	87 240	3,6	32 704	1,3
Словения	57 909	3,2	28 968	1,6

(Източник: Европейска комисия за ефикасност на правосъдието (ЕКЕП) юни 2013 г.)

От таблицата е видно, че както брутните работни заплати на съдия във Върховен съд, така и на съдия в съд първа инстанция в България са по-ниски, отколкото повечето от другите държави-членки на ЕС. Единствената страна, която плаща по-ниски заплати на съдиите си от България е Албания. Въпреки това, съотношението на брутната заплата на съдия в сравнение с брутната средна заплата е едно от най-високите в България и тя е на второ място след Румъния. Така че по отношение на местните български работници, българските съдии са добре платени.