

**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ  
„ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР“**

**ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ  
КАТЕДРА „ПРАВНИ НАУКИ“**

**ГАЛИНА НИКОЛОВА ИВАНОВА**

**ПРАВЕН СТАТУТ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА  
НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ**

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

на дисертационен труд  
за присъждане на образователна и научна степен „доктор”  
по професионално направление 3.6. Право,  
докторска програма „Административно право и административен  
процес“

**Научен ръководител:  
доц. д-р Асен Воденичаров**

**Рецензенти:  
проф. д-р Христина Балабанова  
проф. д.н. Мариела Деливерска**

**Варна, 2021 г.**

Дисертационният труд е предварително обсъден и предложен за защита на заседание на съвета на катедра „Правни науки“ при Юридическия факултет на Варненския свободен университет „Черноризец Храбър“.

Дисертационният труд е в обем от 228 страници. Включва титулна страница, съдържание, въведение, изложение в четири глави, обобщени заключения и предложения *de lege ferenda*, библиография, съдържаща списък с нормативна уредба и използвана литература. Съдържанието на всяка от отделните глави е разпределено в отделни точки.

Използваната литература се състои от 178 заглавия на български, руски, английски и френски език.

Публичната защита на дисертационния труд пред научно жури ще се състои на 19.02.2021 г. от 15:00 часа в заседателната зала на Ректората на ВСУ „Черноризец Храбър“. Материалите по защитата са на разположение на всички заинтересовани лица в канцеларията на катедра „Правни науки“ в Юридическия факултет.

## I. Обща характеристика на дисертационния труд

Повече от 140 години ни делят от приемането на първата Конституция на България, приета на 16.04.1879 г. и първия Закон за устройство на съдилищата в България от 25.05.1880 г., от когато и опитите за подобряване на правната основа, гарантираща институционалната стабилност на държавата не стихват.

През изминалите години, законотворческите и теоретичните виждания бяха насочени от една страна към осъвременяването на законодателството – материално и процесуално, към облекчаване на формализма и значително скъсяване на продължителността на съдебните процеси, създаването на повече гаранции за правата на страните в процесите и пр. и от друга върху администрирането на съдебната власт на най – високо ниво – структурирането и функционирането на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към него. В същото време се пропуска, че за обезпечаване на реализацията на техните процесуални действия и компетентности се грижи всеотдайната съдебна администрация в органите на съдебната власт, незаслужено пренебрегвана и недооценявана от професионалистите и от обществото.

От своя страна, най- потърпевша от промените и бързо адаптивна към многобройните процесуални регулации се оказва именно съдебната администрация. Липсата на специализирана базова подготовка, съчетана с високите изисквания към съдебните служители доведоха до необходимостта от нейно обучение и по – скоро самообучение в хода на самите промени. Поради това, все още и до момента е налице своеобразен вакуум в разбирането за същността на дейността на администрацията на органите на съдебната власт, без които осъществяването на конституционните функции на съдебната власт е немислимо.

Необходимостта от пълноценно и всеобхватно регулиране на функционирането на правосъдната система в България, основано на стабилна нормативна основа, са наложили необходимостта от утвърждаването на правила и норми за работата на съдебната администрация. Приетите в края на XIX в. правилници за работа в

„съдебните места” поставят основата на съвременния облик и функциониране на съдебната администрация.

Настоящата разработка е опит да се осветли функционирането на съдебната администрация и да се подчертае значимостта на нейната дейност за правосъдната дейност на отделните органи на съдебната власт. Дисертационния труд поставя необходимостта от промяна в отношението към служителите, които изпълват съдържанието на съдебната администрация и са трансмисията, без която тя не може да функционира. Съдебната администрация е отговорна не само за качеството и срочността на юриспруденцията, но и за издигане на общественото доверие към съдебната система, а с това и на доверието към законността и стабилността на държавата.

Настоящото проучване е първо по рода си и е провокирано от извършените през 2015 г. промени в Конституцията на РБ, приети с ДВ бр. 100/2015 г. във връзка с разделянето на ВСС на две колегии – съдийска и прокурорска, проведените по – късно процеси на оптимизация, довели до закриване на съществуващи органи на съдебната власт, които засегнаха не само работата на самите органи на съдебната власт, но и съдебните служители.

Осветляването на характера и значението на дейността на съдебната администрация в целия процес на правоприлагане имат за цел да доведат до адекватна промяна на нормативните основи, регулиращи цялостната дейност на съдебната власт в нейното единство и разнообразие. Подобряването на качеството на работата на съдебната администрация е от огромно значение не само за процеса на адаптиране функционирането на съдебната власт с утвърдените високи стандарти на ЕС, чиито изисквания обхващат и работата на администрацията ѝ, но и за изграждането на по – голямо доверие в професионалните качества и умения на съдебните служители, както вътре в рамките на самата съдебна система, така и в обществото.

## **1. Обект на изследването.**

Обект на настоящето научно изследване е функционирането на съдебната администрация, нейното място и значение за съдоустройството, както и за цялостното функциониране на държавната власт.

Обект на изследването са действалите в миналото съдоустройствени вътрешнорегулаторни механизми в съдебната система, като са отчетени спецификите в политико – историческото развитие на българската държава и са направени изводи относно същностните особености на съдебната администрация. Независимо от отдалечеността във времето някои аспекти на изследвания обект имат своето значимо място и практическо приложение в съвременните условия на работа на съдебната система.

За да се направят правилните изводи относно характера на правоотношенията със съдебните служители, обект на изследването са и други публични администрации, като част от държавната власт. Съзнателно са проучвани сходствата с останалите държавни администрации, за които е приложим Законът за държавната администрация и Законът за държавния служител, както в структурата на самата администрация, така и в статута на служителите, които са нейния персонален субстрат.

## **2. Предмет на изследването.**

Необходимостта от създаване на принципно ново знание за правния статут на съдебната администрация и търсенето на неговата по – пълноценна нормативна регламентация, обосновават необходимостта от извеждане на преден план на принципите в дейността на администрацията, нейното по – добро класифициране според вида и характера на изпълняваните дейности, съпоставяйки я с останалите администрации в публичния сектор и конкретно в органите на държавната власт.

Предмет на изследването са действалите в миналото и сега нормативни актове в областта на публичната, държавната и съдебната администрация, както и взетите от Висшия съдебен съвет решения с регулаторен характер.

Предмет на изследването е дефинирането на базовото понятие за съдебен служител, изградено като своеобразна проекция на разбирането за държавен служител и неговото интерпретиране както в правната теория така и в действащото законодателство. Според автора, някои длъжности в съдебната администрация носят своите неизменни белези на държавна администрация, а съдебни служители са само онези, чиито функционални длъжностни характеристики са свързани с правораздавателния процес, поради което лицата, изпълняващи технически функции, не са съдебни служители. За тях приложими са изцяло и единствено разпоредбите на КТ, но не и специалните разпоредби на ЗСВ и правилниците за администрацията в ОСВ.

Предмет на изследването е изграждането на модел на кореспондиращо с актуалната нормативната уредба, ново структуриране на длъжностите в съдебната администрация, така че тя да работи в съответствие със структурата на останалите администрации в публичната сфера и по начин, който да гарантира прозрачност и ефективност на извършваните процесуални дейности и предоставяните на гражданите правни услуги.

### **3. Актуалност и значимост на изследването.**

Постигането на съдебната реформа е немислимо без ясна представа за работата на съдебната администрация в цялостната правосъдна дейност. Приетите в последните години изменения в законодателството – в Закона за съдебната власт, правилниците за отделните съдебни администрации и пр., въпреки честите изменения, все още не успяват да дадат пълен и всеобхватен отговор за действителната структура на съдебната администрация и разпределението на длъжностите в нея. Законът за съдебната власт с измененията от 2018 г. сочи, че има ръководни и експертни длъжности в съдебната администрация, но не сочи кои са те и какви са техните функционални характеристики. В същото време правилниците говорят за обща и специализирана администрация, и за разлика от ЗСВ осветляват съдържанието на това делене.

Актуалността на настоящето изследване е и в това, че предлага нова структура на съдебната администрация,

кореспондираща на общата структура на администрациите, съгласно Закона за администрацията, както и ново съдържание за Класификатора на длъжностите в администрацията, напълно отговарящ на изискванията на НКПД и на правилниците за администрацията.

Новост са и предложените възможности за по-функционално използване на съдебната администрация в правораздавателния процес, осигуряване на гъвкави решения, оптимизиращи и обезпечавщи пълноценното и законосъобразно протичане на съдопроизводството.

В настоящето изследване са разгледани в детайли отделните хипотези на възникване, изменение и прекратяване на правоотношенията със съдебните служители. Предложени са постижими решения за намаляване на дефицита в кадровата обезпеченост и възможностите за бързо и съобразено с динамичните процеси на ежедневието изпълнение на всички съдопроизводствени дейности без ненужно забавяне, но най-вече без това да е за сметка на качеството. Обсъдена е необходимостта от търсенето на допълни механизми за стимулиране и повишаване на мотивацията и професионализма на съдебните служители, както и по-пълноценно използване на организационните качества на всеки един от тях. Всичко това изисква инвестиране в обучението и разширяване на компетентностите на съдебните служители, а също и повишаване на образователните изисквания за заемане на някои от длъжностите. Направени са предложения за по-пълноценно използване на капацитета и ресурсите на съдебните помощници в ОСВ и регламентиране на съответни на тях отговорности.

Актуалността на изследването е и в това, че са разгледани извършените след Решение № 2/07.02.2017 г. на Конституционния съд по к.д. 13/2016 г. промени в структурата на прокуратурата и на съдебната администрация в засегнатите от оптимизацията органи на съдебната власт. Подчертано е, че реструктурирането на съдебната система следва да отговаря на обществените потребности, а съдебната администрация по места, т.ч и в териториалните отделения да е в състояние да удовлетворява пълноценното обслужване на населението. Посочено е, че закриването на

съществуващи ОСВ и преобразуването им в териториални отделения не следва да е самоцелно и за сметка на достъпа до правосъдие и ефективността на правосъдието.

С настоящата дисертационната разработка се разкрива принципното сходство и нормативна идентичност между разпоредбите на ЗСВ и правилниците с тези на ЗДСл., и в резултат на това се правят предложения за законодателни изменения в цялата Глава осемнадесета на ЗСВ. Направен е извод, че в нея следва да се дефинират различните по статут служители, които работят в ОСВ. Да се посочи, че в ОСВ работят служители с ръководни, експертни и технически функции, както и да се посочат тези, които са и които не са държавни служители. Направените изводи и предложения са за обособяването като държавни служители на тези, които работят на длъжности с ръководни функции и с експертни аналитични и/или контролни функции, а спрямо останалите длъжности - експертни със спомагателни функции и технически длъжности е предложено да се запази техния трудовоправен статут, така както предвижда сега действащата разпоредба на чл. 359 от ЗСВ. Предложените промени ще доведат и до промени в съответните правилници.

#### **4. Цел и задачи на дисертационния труд.**

Основна работна цел на изследването е да предложи изследване и анализ на функционирането на съдебната администрация и значението ѝ за правилното функциониране на съдебната система, като се изведат на преден план нейните високи компетентности, отговорности и съпътстващи ги права и задължения. Основната цел на изследването е да покаже, че функционирането на съдебната система е невъзможно без симбиотичното взаимодействие между магистратите и съдебните служители и взаимната обусловеност на процесуалното им поведение. Цел на изследването е базирайки се на опита от миналото да се преодолее дисонанса между отделните нормативни актове, действащи в настоящето и да се посочат необходимите законодателни промени. Това включва и формулирането на единна регулация за всички съдебни администрации, независимо от



особеностите на органа на съдебната власт и неговото място в институционната йерархия.

Неп пряката цел на изследването е да даде необходимата основа за вземане на правилните управленски решения в условията на променящата се в структурно отношение съдебна карта.

Основните изследователски задачи са проследяването в исторически план на развитието на правната регламентация относно създаването и организирането на съдебната администрация, нейното място и роля за пълноценното функциониране на съдебната система и въз основа на това формулиране на изводите относно правното положение на същата. Задача на изследването е изясняването на правния статут на съдебната администрация, с оглед на нейното специфично място в държавната администрация и конкретно принадлежността и към съдебната власт. Сред задачите на изследването е дефинирането на понятието за съдебен служител и характерните за него функции, както и разграничаването му от останалите работещи в органите на съдебната власт служители. Разграничението на съдебната администрация от останалите държавни администрации, за които е приложим Законът за администрацията и Законът за държавния служител, установяването на сходства и различия между тях. Сред задачите на дисертационното изследване са и особеностите в структурата на съдебната администрация в различните в йерархично отношение органи на съдебната власт – ВКС, ВАС и Главна прокуратура.

## **5. Методология.**

За постигане на целите и задачите на изследването са използвани общонаучните теоретични методи на познанието: непосредствено лично наблюдение на функционирането на съдебната администрация и участие в нейното управление, основано на личния професионален опит, описание и сравнение на изпълняваните дейности със сходни в други администрации дейности. Въз основа на метода на научния анализ и синтез са направени и отразените в дисертационната разработка обобщения и препоръки.

Използвани са емпиричните методи на изследване - изучаването на литературата, общодостъпни документи и такива с ръководно – управленски характер на висши административни органи с регулативни функции. Проучване на публикации и публично достъпни дигитализирани архиви, отразяващи развитието на законодателството през различните етапи от развитието на българската държава. Благодарение на историческия и сравнително – правния метод на изследване са направени изводи относно обема и съдържанието на правата и задълженията на съдебните служители в миналото и тяхната ефективност и приложимост в съвременността. Използван е нормативният метод на изследване за да бъдат анализирани правните норми, приложими към изследваната тематика. Чрез критичният метод на изследване е извършен анализ и оценка на действащото законодателство и са набелязани възможни решения при установените празноти. Извършен е анализ на противоречивите становища в доктрината и взетите от ВСС решения, въз основа на които са направени предложения за нормативни промени, в т.ч и отмяна на някои действащи решения на ВСС с организационно значение.

## **6. Практическо значение на труда.**

Дисертационният труд е първото по рода си цялостно изследване в България, посветено изцяло на функционирането на съдебната администрация и нейната значимост за пълноценното осъществяване на функциите на съдебната власт, съгл. чл. 117 от КРБ. Наличните в близка до разглежданата проблематика други разработки<sup>1</sup>, близки до темата, са насочени приоритетно към

---

<sup>1</sup> Усъвършенстване на изпълнението в администрацията на органите на съдебната власт, автореферат за присъждане на образователна и научна степен „доктор” на Венко Петков докторант при СУ „Климент Охридски” С.2017 и Проектно – целеви модел на управление на съдебната система /по примера на апелативен съдебен район Варна/автореферат за присъждане на образователна и научна степен „доктор” на Ванухи Аракелян, докторант при ВСУ „Чернориец Храбър”, Варна, 2020

мениджмънта на органите на съдебната власт, оптимизацията на процесите по управление и реализиране на стратегическите цели на съдебната власт. В настоящата разработка се прави цялостен анализ на мястото и значението на съдебната администрация, като необходимо съдържание на функциониращата съдебна власт, без да се фокусира върху конкретен съдебен орган, а по начин, относим към всички органи на съдебната власт, без значение и на тяхната процесуална или йерархична принадлежност.

Извършеното историческо изследване за функционирането на съдебната администрация, показва нейната значимост и необходимост от разширяване и надграждане на знанията за нея, за да бъде ефективно използван този безценен ресурс.

Разглежданите в дисертационния труд въпроси имат значение не само за работещите в съдебната администрация служители в тесен смисъл, но и за цялостното разбиране за функционирането на съдебната система в България. Обсъдените проблеми са анализирани чрез тяхното практическо проучване в работата на съдебната администрация към момента, а направените предложения и изводи относно нейното подобряване са плод на обобщаването на опита през изминалите години и неговото адаптиране при новите условия и съвременните технологични обновления в работата.

Разработените в настоящото изследване въпроси са от значение за цялостното административно – управленско усъвършенстване на съдебната администрация, поради което са значими не само за самите служители, но преди всичко за преките им административни ръководители, в т.ч и за ВСС. Направените изводи, препоръки и предложения за законодателни изменения, са резултат на осъзнатата необходимост от един цялостен холистичен подход, както в управлението на съдебната власт, така и при вземането на конкретни административно – управленски решения, съвместно с всички отговорни за това магистрати и съдебни служители. Подчертана е водещата роля на специализираната администрация при вземането на значими управленски решения, водещи до оптимизация и по – добро качество на предоставяните правосъдни дейности и услуги.

Направени са множество предложения за усъвършенстване на подзаконовите нормативни актове, регулиращи функционирането на съдебната администрация и създаването на ясни механизми и гъвкави решения за обезпечаване на адекватна кадрова заетост. Направените паралели със статута на държавните служители, са с цел да подчертаят сходствата в правното положение, в което се намират съдебните служители спрямо тях, но и за да подчертаят специфичните различия, които те притежават, резултат на специфичната държавна власт, на която са носители и на която неизменно се подчиняват.

Практическата значимост на настоящия труд е свързана с разработването на учебни програми за обучението за придобиването на квалификация по професията „Съдебен служител“, съгласно утвърдения със заповед на Министъра на образованието и науката през 2017 г. държавен образователен стандарт по Закона за професионалното образование и обучение и приетата в тази насока Наредба № 14 от 22.05.2019 г. за придобиване на квалификация по професията „Съдебен служител“.

В основите на организацията на съдебната система стои търсенето на бързи и ефективни решения по традиционни обществени отношения, но бързо променящите се условия на живот, допълвани от мощното развитие на технологиите налагат търсене на нови идеи и адаптиране към новите реалности чрез максимално използване на потенциала на кадрите.

## **II. Обем и структура на изследването.**

В структурно отношение дисертационния труд съдържа 228 страници, обособени са увод, четири глави, заключение и библиографска справка. Списъкът на ползваната литература включва 178 заглавия от български и чужди източници, в т.ч и нормативни документи. Всяка от главите има параграфи и подпараграфи, подробно анализиращи разглежданата тема, а отделните части са в логическа последователност и взаимна обвързаност.

## **Глава първа „Обща правна характеристика на съдебната администрация”**

В параграф първи е разгледано понятието за администрация изобщо, и въз основа на базовата нормативна рамка е насочено вниманието към разбирането за съдебна администрация съгласно чл. 340 от ЗСВ, както в органите на съдебната власт, така и в нейните административни органи – ВСС, Инспекторатът към ВСС и в Националният институт на правосъдието.

В параграф втори е направен исторически преглед на формирането и развитието на съдебната администрация, първоначално като част от общата държавна администрация, а в последствие и след приемането на Търновската конституция, като самостоятелно структурирана администрацията, в рамките на съдебната власт. Интерес за правното познание и развитие на съдебната власт е наличието на установен ред и форми за провеждане на съдебните заседания, за материализиране на съдебните актове, както и за цялостното водене на съдебните книги, регистри и дори кореспонденция. Целта на това историческо изследване е да подчертае дълбоките корени и установени традиционни механизми на сега действащите принципи на работа. Подчертана е огромната заслуга за истинското реформиране и провеждане на административната реформа в България на Княз Владимир Черкаски, всеотдайно продължена от Княз Александър Михайлович Дондуков – Корсаков, която обхваща и съдебната част, в т.ч. съдопроизводството – гражданското и криминалното. В синхрон с целите на дисертационната разработка са подчертани разработените още тогава еднакви стандарти за деловодство и гаранциите за правата на страните. Подчертано е, че сред първите приети закони, след приемането на Търновската конституция, издигаща на нужния пиедестал конституционните принципи на разделението на властите, е Законът за устройство на съдилищата в България, утвърден с Указ № 226 на 25.05.1880 г., който въвежда единна регулация на съдебното устройство за цялата територия на страната. Приемането на закона поставя за първи път потребността от приемане и на специални правилници за деловодството в съдилищата. В този параграф на глава първа, освен историческото

проследяване на промените на нормативната основа, регулираща дейността на съдебната администрация, е отделено заслужено внимание на Правилника за организация на работата на районните, окръжните и военните съдилища, обн. ДВ бр. 89 от 15.11.1977 г. Неговите детайлни разпоредби относно съдебно-деловодните дейности не са изгубили актуалност и в настоящето, въпреки, че са отпаднали от съвременните нормативни актове, а всеобхватността му по всички значими за пълноценното функциониране на органите на съдебната власт въпроси е пример за необходимостта от утвърждаването на единни, ясни и всеобхватни правила и днес.

С приемането на новата Конституция на Република България, обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., се създава и Висш съдебен съвет, като висш административен орган на съдебната власт, който на основание чл. 342 от ЗСВ издава правилници за администрацията на органите на съдебната власт. Към момента действат общо седем отделни правилници за отделните администрации в съдебната власт - Правилник за администрацията в съдилищата, Правилник за администрацията на Върховния административен съд, Правилник за администрацията на Върховния касационен съд, Правилник за организацията и дейността на администрацията на Прокуратурата на Република България, Правилник за организация на дейността на ВСС и на неговата администрация, Правилник за организацията на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет и за дейността на администрацията и на експертите и Правилник за организацията на дейността на Националния институт на правосъдието и на неговата администрация. От значение за разглежданата тема са само първите четири правилници, които обаче са напълно достатъчни за да илюстрират наличието на вътрешни несъответствия помежду си по идентични въпроси. Наред с издадените правилници, с характер на подзаконов нормативен акт е разгледан и Етичния кодекс на съдебните служители, издаден съгл. чл. 30, ал. 2, т. 17 от ЗСВ от Пленума на ВСС, регулиращ поведението на съдебните служители.

В параграф трети са разгледани специфичните принципи и функции в работата на съдебната администрация, регламентирани в правилниците и допълнени от установените с Етичния кодекс на

съдебните служители принципи на политически неутралитет и конфиденциалност. Разгледани са функциите на съдебната администрация, като водещо значение е отделено на спомагателната ѝ функция, да подпомага работата на съответните органи на съдебната власт, към които се отнася и която има определящо значение за правилното дефиниране по – нататък на понятието за съдебни служители.

В параграф четвърти е разгледана структурата на съдебната администрация и класификация на длъжностите в нея, чрез съпоставянето ѝ с утвърдената със Закона за администрацията структура според изпълняваните дейности – на обща и специализирана. Посочено е, че това делене е въведено за първи път в структурата на съдебната администрация с Правилника за администрацията в съдилищата, обн., ДВ, бр.8 от 28.01.2014 г., и е съхранено и в настоящия ПАС от 2017 г. В дисертационния труд е посочено, че същинската класификация на длъжностите според тяхната функционална принадлежност е направена всъщност с отделните Класификатори на длъжностите в администрацията, приети от колегиите на ВСС. В този раздел е направен критичен поглед на съдържанието на настоящите класификатори, както и са направени предложения за тяхното осъвременяване, с цел структурното им хармонизиране с класифицирането на длъжностите според изискванията на Закона за администрацията и Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. Новаторско решение е предложената нова структура на самия класификатор, напълно припокриващ критериите на ЗАдм. за разделяне на длъжностите на ръководни; експертни и технически.

Направените в глава първа изводи и препоръки *de lege ferenda* са свързани с правомощието на ВСС да издава правилниците и класификаторите като предвиди изменението им в съответствие с утвърдените от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията структура и предвиди диференцирането на длъжностите на ръководни, експертни (с две подгрупи- длъжности с аналитични и/или контролни функции и със спомагателни функции) и технически.

## **Глава втора „Правен статут на съдебните служители”.**

В параграф първи от тази глава е разгледан статута на съдебните служители, обусловен от мястото, което те заемат в системата на съдебната власт, а тя от своя страна, като част държавната власт. Освен в чл. 340, ал.3 от ЗСВ обхвата на правоотношенията със съдебните служители е регулиран и от Правилника за съдебната администрация в нарочен раздел „Статут на съдебни служители”, както и на основание чл. 359 от ЗСВ и от Кодексът на труда. Направено е разграничение на статута на съдебните служители от този на държавните служители по Закона за държавния служител, като отчита и наличието на редица сходства помежду им, които се засилват особено след приемането на новия чл. 340а от ЗСВ, където в ал.1 са посочени изисквания, а в ал. 2 ограниченията за назначаване на съдебни служители, напълно покриващи посочените в чл. 7, ал.1 и 2 от ЗДСл. критерии. Направен е правен анализ на нормите на чл. 340а, ал. 1 и 2 от ЗСВ, които като специални норми в нормативен акт от по – висока степен изключват приложението на подзаконовите разпоредби на чл. 137, ал.1 от ПАС, относно приложението а чл. 107а от КТ, което от своя страна засилва убеждението, че съдебните служители са особена категория служители в органите на съдебната власт. Това от своя страна води до значително ограничаване на приложението на КТ, само до минимално необходимото общо съдържание на трудовите им правоотношения.

Разгледани са сходните между съдебните и държавните служители общи функционални задължения - да подпомагат съответния орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия, като пряко се подчиняват на закона. Отчетени са сходствата в реда за назначаване на двете категории, в т.ч. и според функционалните характеристики на съответните длъжности и произтичащото от това задължително провеждане на конкурс, съгл. чл. 343, ал. от ЗСВ и чл. 10 от ЗДСл. Отчетено е сходството и в изключенията от конкурсното начало, корелациите между чл. 343, ал.2 от ЗСВ и по *argumentum a contrario* чл. 10 от ЗДСл - за длъжностите с технически функции, поради това, че не са свързани с



прякото осъществяване на правораздавателната дейност, както и в случаите на преместване на друга длъжност в ОСВ или в друг ОСВ.

В настоящия труд е подчертано по – широкото по обхват съдържание на понятието за съдебен служител съгл. чл. 340, ал.3 от ЗСВ, за разлика от разбирането за държавен служител по смисъла на чл.2 и чл.3 от ЗДСл., като обхващащо всички служители в администрациите на посочените в чл. 340 от ЗСВ органи, независимо от функциите им. Направен е анализ за принадлежността на онези служители, чиито длъжности имат технически функции и е изведено, сходното с чл. 3, т.4 от ЗДСл. разграничение, че те не притежават качествените характеристики за да бъдат съдебни служители. Обоснованият извод е, че те са само служители по трудови правоотношения, за които не следва да се прилагат специалните разпоредби на ЗСВ и правилниците относно съдебните служители.

За първи път е дефинирано понятието за **съдебен служител**, както и е предложено изменение на чл. 340 от ЗСВ - нова ал. 4, с която да се направи разграничението, че не са **съдебни служители**, служителите, изпълняващи технически функции.

В параграф втори са разгледани правата и задълженията на съдебните служители, като в подпараграф първи е поставен акцентът върху специфичните им права, които подчертават функционалната им принадлежност към съдебната власт. Обсъдени са посочените в ЗСВ и правилниците права на съдебните служители, като са направени и редица предложения, защитаващи правата на служителите, изпълняващи комплексни длъжности, както и са подложени на критична оценка някои от взетите от ВСС решения, водещи до ограничаване на някои права (правото на допълнително възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит). Специфичните задължения на съдебните служители са разгледани в подпараграф втори, като непосредствено произтичащи от разпоредбите на ЗСВ, както и от Етичния кодекс на съдебните служители.

Подпараграф трети разглежда общите права и задължения, които имат съдебните служители, основаващи се на КТ по силата на разпоредбата на чл. 359 от ЗСВ.

В параграф трети от втора глава са разгледани атестирането и повишаването в ранг на съдебните служители, като критерий за установяване на нивото на професионалната им квалификация. Направени са препоръки относно провеждането на процедурата по атестиране на съдебния администратор, административния секретар, служителя по сигурността на информацията, за които се предвижда еднолично атестиране от адм.ръководител, както и на отделен ред за оценка на работата на служителите с технически функции.

Параграф четвърти от глава втора разглежда в рамките на четири подпараграфа юридическата отговорност на съдебните служители - дисциплинарна, имуществена, административно-наказателна и наказателната отговорност, подчинени на КТ, доколкото се касае за нарушения на трудовата дисциплина, вкл. и на особените задължения на съдебните служители, произтичащи от ЗСВ, ПАС и Етичният кодекс на съдебните служители. Направени са паралели с предвидените в миналото в ЗУС дисциплинарни наказания, както и с тези по ЗДСл, за да се установят сходствата помежду им и за да се направят предложения за промени в настоящия ЗСВ, относно вида и реда за налагане на наказанията, така че да кореспондират със статута на съдебните служители.

#### **Изводи и препоръки от глава втора:**

Предложено е изменение на чл. 340 от ЗСВ, като се приеме нова алинея четвърта, в която да се посочи, че не са съдебни служители, лицата изпълняващи технически функции (такива по смисъла на чл. 10 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията и анализирани по – горе).

Предложени са ясни критерии за определяне на понятията „сходна” или „със същия характер” работа, длъжност или професия, имащи значение за определяне на размера на допълнителното възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит на съдебните служители, така че интересите им да бъдат максимално защитени и неподвластни на субективната преценка на адм.ръководители на ОСВ.

Направено е разграничение относно критериите за определяне на гратификационното обезщетение при пенсиониране – чл. 354 от ЗСВ, в случай, че се приеме предложението за

разграничаване служителите с технически функции от съдебните служители.

От съществен характер са направените предложения за промени в методиката и реда за атестиране на съдебните служители по принцип: оценка от прекия ръководител да се дава, само когато такъв е предвиден в структурата на съответната администрация (прекия ръководител не е адм. ръководител на ОСВ); да отпадне едностранното атестиране от адм. ръководител атестирането на съдебния администратор, административния секретар, служителя по сигурността на информацията, което да се замени от колективен орган ad hoc, както и предвиждане на възможност за обжалване на атестацията от тези служители; определяне на отделен ред за оценка на работата на служителите с технически функции, различен от този за служителите на ръководни и експертни функции (определени като типични съдебни служители, съгласно предложеното изменение на чл. 340 от ЗСВ).

Направени са препоръки за промени в ЗСВ и приемане на специфични дисциплинарни наказания за съдебните служители, отговарящи на техния статут, както и препоръки относно процедурата на провеждане на самото дисциплинарно производство по налагането им, включваща и активното участие на етичните комисии, като органи със спомагателни функции.

### **Глава трета „Възникване, изменение и прекратяване на правоотношението със съдебните служители”.**

В рамките на тази глава са разгледани предпоставките за възникване, изменение и прекратяване на правоотношенията със съдебните служители. Анализирани е с необходимата задълбоченост практиката на ВСС в тази насока. Направени са необходимите паралели със ЗДСл.и въз основа на това са формулирани изводи с практическо значение, въз основа на които са направени предложения за законодателни промени.

В параграф първи от тази глава са разгледани първичните предпоставки за назначаване на съдебни служители, обосновани от наличието на незаети щатове в ОСВ. Изследвани са случаите в най-новата ни история от функционирането на ВСС по разкриване

(създаване) на нови ОСВ. Разгледани са факторите, обуславящи извършването на трансформации на длъжностите от нормативен и обективен характер, както и възможностите за създаване на комплексни длъжности (съвместяването от един служител на функциите на две или повече самостоятелни длъжности), резултат на недостиг на достатъчно самостоятелни щатове.

В параграф втори от трета глава са разгледани различните изисквания и ред за назначаване на съдебните служители – след задължително провеждането на конкурс и без провеждане на такъв. Изследвана процедурата по възникване на правоотношенията със съдебните служители, за които е задължително провеждането на конкурс, наличието на специфичен трикомпонентен фактически състав за възникване на правоотношенията с тях – провеждане на конкурс, заповед на административния ръководител за назначаване на класирания в конкурса на първо място кандидат и сключване на трудов договор. Направени са необходимите паралели с конкурсите по КТ и ЗДСл., които са двукомпонентни и се ограничават до провеждането на конкурса и издаване на акт по назначаване.

В параграф трети е разгледан реда за назначаване на съдебни служители, за длъжности, за които не е задължително провеждането на конкурс, тези с технически функции по аргумент на противното от чл. 343, ал.1 от ЗСВ, както и е отчетено като предимството на провеждането на такъв по общия ред на КТ, като гарант за равнопоставено отношение към кандидатите за заемане на длъжността, както и провеждането на най – добрият избор според изискванията за конкретната длъжност.

В параграф четвърти, в два последователни подпараграфа, са разгледани основанията за изменение на правоотношенията със съдебните служители и случаите, в които не се провежда конкурс – при вече назначен след провеждане на конкурс на друга длъжност в същия или в друг орган на съдебната власт. Направени са предложения *de lege ferenda*, за изменения в самите правилници за работа на съдебната администрация, обезпечаващи своевременно обезпечаване на кадровия дефицит чрез преназначаване на съдебни служители от същия или от друг ОСВ без провеждането на конкурс.

В подпараграф трети от тази глава е разгледана хипотезата на преназначаване на съдебни служители в един орган на съдебната власт при закриване на друг орган на съдебната власт. Разгледания в дисертацията въпрос, придоби актуалност след решението по протокол № 21/19.07.2018 г. на Пленума на ВСС относно оптимизиране на районните прокуратури, в резултат на което към 01.01.2021 г. са закрити общо 78. Началото на това реструктуриране според проведеното в дисертацията проучване е поставено още през 2009 г., когато са закрити окръжните следствени служби и създадени на тяхно място окръжни следствените отдели в окръжните прокуратури, продължено през 2014 г.с частичното закриване на военни съдилища и прокуратури, което все още продължава. Направен е задълбочен критичен анализ на противоречивите и непоследователни решения на ВСС решения относно преуреждането на правоотношенията със съдебните служители от закритите ОСВ. В дисертационния труд е обоснована тезата, че трудовите правоотношения със съдебните служители от закритите органи следва да се уредят по реда на чл. 123, ал.1, т.2 от КТ, като при вливане на един ОСВ в друг.

В подпараграф четвърти са разгледани други хипотези, при които не се провежда конкурс за назначаване на съдебни служители и е отделено особено внимание на случаите на временно преместване в друга администрация, т.е в друг ОСВ; преместване на друга длъжност в същата администрация, поради служебна необходимост и др., както и са направени практически предложения за реализирането им.

Специално внимание е отделено на случаите на заместване на един служител от друг, като са разгледани четири самостоятелни възможности за това: 1/ когато самата длъжност е за заместник; 2/ когато в ПАС е предвидена възможност за фактическо заместване на определена длъжност, за която няма разкрит щат, от друга съществуваща и заета длъжност; 3/ когато според утвърдените вътрешни правила за работа в ОСВ, ръководителят е определил определени длъжности за заместнически на други и 4/ заместване ad hoc. Поради малкото предвидени в ПАС възможности за заместване в настоящата разработка са направени предложения за адекватни

гъвкави административно отношение процедури, гарантиращи бързо и адекватно обезпечаване на съдопроизводствените дейности.

В глава трета са разгледани и ограниченията за назначаване на служители от други администрации, извън ОСВ. Разгледана е с необходимата критичност и са направени въз основа на това изводи, на извършеното след изменението на ЗСВ с ДВ, бр. 28 от 2016 г. в §81, преуреждане на отношенията със служителите от Дирекция „Управление на собствеността“ при Министерство на правосъдието, в резултат на което същите бяха преназначени без конкурс на работа по трудово правоотношение в съответната администрация на ВСС. Направен е паралел между нормите на § 81 от ДР към ЗСВ и на чл. 81а от ЗДСл, и е отчетена разликата в статута на двете категории служители, която не позволява преназначаването на държавните служители на МП на длъжности по трудово правоотношение в администрацията на ВСС. В дисертационния труд е направено с необходимата изчерпателност изследване на проблема, както в неговия правнаучен аспект, така и с оглед на неговите практически измерения, в т.ч. и спрямо служителите от администрацията на ВСС.

В параграф пети от тази глава са разгледани отделните хипотези на прекратяване на правоотношенията със съдебните служители. Освен общите правила за прекратяване на трудовото правоотношение, приложими съгл. чл. 359 от ЗСВ, са разгледани специалните хипотези на чл. 340а, ал. 5 и ал. 6 от ЗСВ. Предвидените в чл. 340а, ал. 5 от ЗСВ, четири самостоятелни хипотези за едностранно прекратяване на трудовото правоотношение със съдебните служители се отнасят до наличието на императивно установени пречки за заемане на длъжността. В дисертационното изследване е разгледано основанието по чл. 340а, ал.6 от ЗСВ, за прекратяване на правоотношението, като такова с факултативен характер, за разлика от основаващата се на същата предпоставка (получена най – ниска годишна атестационна оценка) последица от периодичното атестиране на служителите по чл. 170, ал.4 от ПАС. Подчертано е, че нормите на чл. 340а, ал.5 и на чл. 340а, ал.6 от ЗСВ намират своите първообрази в чл. 107, ал. 1 и ал. 2 от ЗДСл.

Освен посочените специфични основания за прекратяване на правоотношенията са разгледани и общите такива по КТ.

### **Изводи и препоръки от глава трета:**

Констатирана е липса на механизми гарантиращи непрекъсваемост на съдопроизводствените действия при кадрови дефицит и в тази връзка са направени предложения *de lege ferenda*, за изменения в правилниците за съдебната администрация, с които да се предвидят възможности за преназначаване на съдебните служители в ОСВ, в т.ч. в различни ОСВ, както и въвеждането на степени на заместничество.

Във връзка с извършваното реструктуриране на ОСВ (закриване и създаването на териториални отделения към ОСВ), е посочено, че се касае за вливане на един орган към друг, а конкретното основание за преназначаването на съдебните служители е нормата на чл. 123, ал.1, т.2 от КТ.

Обоснована е необходимостта от приемането в правилниците на разпоредби, гарантиращи опазване на документалната и материално – техническа наличност на ОСВ при освобождаване от длъжност на ССл.

### **Глава четвърта от настоящата дисертация разглежда специфичните особености в съдебната администрация на ВКС, ВАС и Прокуратурата.**

В параграф първи са разгледани спецификите на администрациите на ВКС и ВАС, регламентирани в нарочните правилници за тяхната дейност - Правилника за администрацията на Върховния касационен съд и Правилник за администрацията на Върховния административен съд, които се конституират спрямо Правилника за администрацията на съдилищата (ПАС), като специални спрямо общ подзаконов нормативен акт. Отбелязана е особеността на тези администрации в тези органи, в длъжностите в които са обособени като самостоятелна група. Отчетени са различията в структурата на тези администрации, както и различията от вече познатия ред при назначаване на съдебни служители на длъжността „главен секретар” в администрациите на ВКС и ВАС. Като недостатък на нормативната уредба са отчетени,

както провеждането на субективен избор от самия ръководител на ОСВ, така и липсата на възможност за оспорването му.

В параграф втори е разгледана спецификата на администрацията в структурата на Прокуратурата в Република България. Същата е регламентирана с Правилника за администрацията на прокуратурата на Република България, който за разлика от правилниците за съдилищата регулира дейността на администрациите във всички по степен прокуратури, в т.ч на ВКП и ВАП, НСлС, дори и дейността на администрацията в учебните и почивните бази. Като безспорно предимство е оценено наличието на единни правила и стандарти за назначаване на съдебните служители във всички органи на прокуратурата. В рамките на шест подпараграфа са разгледани специфичните особености в структурата на администрацията на главния прокурор (АГП), ВКП, ВАП, НСлС, прокуратурите и следствените отделения, учебните и почивните бази.

В параграф трети е анализиран статута на съдебните служители в органите на прокуратурата, като напълно идентичен с този на съдебните служители от останалите ОСВ.

Параграф четвърти е резултат на конституционното решение № 2/07.02.2017 г. на Конституционния съд по к.д. 13/2016 г., което по напълно непознат до момента ред доведе до промяна в ЗСВ и до ново структурно делене в прокуратурата. В резултат на поредицата решения на Пленума на ВСС от 2018 г. до момента, към 01.01.2021 г. са закрити общо 78 районни прокуратури, като те самите са преобразувани в териториални отделения към районните прокуратури, със седалища в окръжните центрове. Направен е сравнително – критичен анализ на приетите от ВСС решения за ново териториално делене и реструктуриране на районните прокуратури, водещо до кадрово окрупняване в новите административни центрове на ОСВ (в областните градове), което поставя на изпитание достъпа до правосъдие и предоставянето на правни услуги от съдебните служители.

#### **Изводи и препоръки от глава четвърта**

Направени са предложения за унифицирано регламентиране на провеждането на конкурсите за съдебните служители във всички ОСВ, в т.ч. ВКС, ВАС и Прокуратурата, гарантиращ обективен и



прозрачен избор, както и на възможност за неговото оспорване чрез възражение до органа по назначаването.

Подчертано е, че стабилността на съдебната система се крепи на наличието на единни, ясно разписани и приложими за всички органи на съдебната власт правила, в т.ч и относно съдебната администрация, а наличните множество правилници създават различни административно – правни процедури. В тази връзка е направено предложение наличните седем правилници да бъдат обединени и сведени до три за отделните администрации в органите на съдебната власт - за съдебната администрация, включващ всички съдилища, в т.ч. ВКС и ВАС, за прокуратурите и за администрацията на ВСС, ИВСС и НИП.

### **III. Публикации, свързани с дисертационния труд**

1. Производството по спорна съдебна администрация и реализацията му по Закона за закрила на детето – „Общество и право“ бр.3/2014, с. 34-49;
2. Цената на иска и нейното процесуално значение, „Адвокатски преглед“ бр.10/2014, с. 11-22
3. Защитени ли са правата на обвиняемите за направени по наказателните дела разноски за вещите лица?, „Адвокатски преглед“ бр. 3/2015, с 55-63
4. Реабилитация при наказанието „глоба” – „Общество и право“ бр.3/2016, с. 70-89
5. Оптимизиране на събирането на частни държавни и общински вземания. Проблеми и възможни решения. Сборник: Предизвикай изпълнителния процес, Сиела, 2016, С.318
6. Правно положение на нотариуса и неговото значение за наказателното право – „Общество и право“ бр.6/2017, с. 15-41
7. Териториална компетентност на съдилищата и място на провеждане на съдебните заседания. Провеждане на

- съдебни заседания, извън седалището (сградата) на съда – „заседания на пункт“ - „Общество и право“ бр.1/2018, с. 38-51
8. Наръчник за управление на съдилищата. Същност и организация на съдебните служби - секретариат, деловодство, архив. Служби по вписванията. Същност, организация, правно положение на съдиите по вписванията. изд. на ССБ 2017г., с. 54, 96 -126  
[https://static1.squarespace.com/static/5502d30ee4b0f063546540ec/t/593574018419c282eb2c211f/1496675336678/narachnik\\_UPRAVLENIE\\_NA\\_SADILISHTATA\\_A5\\_1-160\\_str.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5502d30ee4b0f063546540ec/t/593574018419c282eb2c211f/1496675336678/narachnik_UPRAVLENIE_NA_SADILISHTATA_A5_1-160_str.pdf)
  9. Правото на работещите в органите на съдебната власт на възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит, електронно списание „Право Политика Администрация“, том. 5, брой 2/2018г., <http://www.lpajournal.com/том-5-брой-1-2018г-2/>
  10. Спирането на сроковете по чл. 61, ал.2 от ГПК или непредвидимата математика в процесуалните права на страните, Общество и право, Брой 6, 2018 г., с. 34-56
  11. За съдебните дела и съдебните заседания, електронно списание „Право Политика Администрация“, том 6, Брой 2/2019г.,  
<http://www.lpajournal.com/%D1%82%D0%BE%D0%BC-6-%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9-2-2019%D0%B3/>
  12. Дистанционна работа на съдилищата в условията на пандемията от COVID-19  
<https://news.lex.bg/%d0%b4%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%bd%d1%86%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%bd%d0%b0-%d1%80%d0%b0%d0%b1%d0%be%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b0->

%d1%81%d1%8a%d0%b4%d0%b8%d0%bb%d0%b8%d1%89  
%d0%b0%d1%82%d0%b0-%d0%b2-%d1%83/

13. За принудителния платен отпуск в съдебната власт по време на извънредното положение,

[https://news.lex.bg/%d0%b7%d0%b0-](https://news.lex.bg/%d0%b7%d0%b0-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%bd%d1%83%d0%b4%d0%b8)

[%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%bd%d1%83%d0%b4%d0%b8](https://news.lex.bg/%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%bd%d1%83%d0%b4%d0%b8)

[%d1%82%d0%b5%d0%bb%d0%bd%d0%b8%d1%8f-](https://news.lex.bg/%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%bd%d1%83%d0%b4%d0%b8)

[%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d1%82%d0%b5%d0%bd-](https://news.lex.bg/%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%bd%d1%83%d0%b4%d0%b8)

[%d0%be%d1%82%d0%bf%d1%83%d1%81%d0%ba-](https://news.lex.bg/%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%bd%d1%83%d0%b4%d0%b8)

[%d0%b2-%d1%81%d1%8a%d0%b4%d0%b5/](https://news.lex.bg/%d0%bf%d1%80%d0%b8%d0%bd%d1%83%d0%b4%d0%b8)