

ДОКЛАД

за дейността на работна подгрупа „Прокурори и следователи” към работната група за изготвяне на средносрочна стратегия на човешките ресурси в съдебната система към Комисията за анализ и отчитане на степента на натовареност на органите на съдебната власт за периода декември 2012 г. – ноември 2014 г.

Решаването на въпросите, свързани с натовареността на съдиите, прокурорите и следователите е от ключово значение за доброто управление на съдебната власт. В концепциите на почти всеки от кандидатите за членове на Висшия съдебен съвет от различните квоти, започнал мандата си на 03.12.2012 г., проблемът с натовареността на магистратите заема съществено място, с различни предложения за решения.

Исключителното значение, което настоящия състав на ВСС отдава на регулирането на натовареността на магистратите, намери израз в създаването за първи път в историята на ВСС на постоянно действаща **Комисия за анализ и отчитане на степента на натовареност на органите на съдебната власт (КАОСНОСВ)**, състояща се от десет членове.

Изработването и прилагането на модел за анализ и обективно отчитане на натовареността в органите на съдебната власт е стратегическа цел, включена в Годишния план за дейността на Комисията за анализ и отчитане на степента на натовареност на органите на съдебната власт. Тази цел се осъществява чрез формираната към Комисията Работна група за изготвяне на средносрочна стратегия за човешките ресурси в съдебната система.

Само три седмици след формирането на новия състав на ВСС Комисията за анализ и отчитане на степента на натовареност на органите на съдебната власт взе на 30.10.2012 г. решение за създаването на Работна група, която да подпомага дейността на Комисията при определянето на

показатели и изготвянето на правила за оценка на натовареността на отделните органи на съдебна власт. В нея, освен членове на ВСС (от КАОСНОСВ), влязоха също съдии, прокурори и следователи, включително и административни ръководители на органите на съдебната власт, представители на съсловните организации на магистратите, на Инспектората към ВСС, експерти от Националния статистически институт (НСИ) и Българска академия на науките, специалисти по информационни технологии и представители на неправителствени организации (НПО).

Дейността на работната група започна с проучване на съществуващите и работещи модели за управление на натовареността в европейските страни и в САЩ с цел запознаване и възприемане на доказали се добри практики.

На 01.02.2013 г. се проведе среща на Комисията с пълния състав на Работната група, на която бяха направени 5 презентации на съществуващи към момента модели и проекти с предмет отчитане на натовареността на магистрати, както и на изготвени материали на тази тема в изпълнение на европейски проекти, по които ВСС и органите на съдебната власт са били бенефициенти.¹

След сформирането на Работната група, с оглед по-голяма оперативност и предвид спецификата в работата на съдии и прокурори и следователи, последва разделянето ѝ на две подгрупи – за съдии и за прокурори и следователи, които започнаха самостоятелна дейност след изслушване на презентациите.

Конкретно подгрупата за прокурори и следователи включва в състава си общо 20 членове – двама членове на ВСС, прокурори от всички нива на прокуратурата – от районна, окръжна и апелативна прокуратура, както и от ВКП, представители на Асоциацията на прокурорите в България и Камарата на следователите в България, член на Инспектората към ВСС,

¹ Презентация на американския модел за измерване на натовареността на магистратите от Христо Иванов и Боряна Христова – Български институт за правни инициативи

Презентация на проект с предмет „Изработване на норма на натовареност на съдиите”, реализиран от работни групи в ССБ от Деница Славова – съдия в Районен съд – гр.Варна и Владимир Вълков – съдия в СРС.

Презентация на проект „Компетентни и мотивирани магистрати и съдебни служители – единна система за оценка на натовареността на магистрати и съдебни служители”, разработен по оперативна програма „Административен капацитет” от Екатерина Николова – председател на РС - гр.Благоевград.

Презентация на испанския модел относно измерването на натовареността на съдилищата от Богдана Желявска – зам.председател на Софийски градски съд.

Презентация на модел, разработен в Окръжен съд гр. Смолян от Любен Хаджииванов и Игнат Колчев – ОС - гр. Смолян.

експерти от дирекция „Информационни технологии” в Администрацията на Главния прокурор, както и следователи от Национална следствена служба.

ЦЕЛИ.

Изследване на действителния обем от работа, извършвана от прокурорите и следователите, времето, за което се извършва и обем от работа, който е възможно да бъде извършен в рамките на законоустановеното работно време.

СЪОБРАЖЕНИЯ ПРИ СЪЗДАВАНЕТО НА ПРАВИЛА/МЕТОДИКА ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА НАТОВАРЕНОСТТА НА ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ.

- Правната квалификация по преписките не е възможно да се определи в началния момент, само въз основа на постъпилите жалби и сигнали, нито да бъде прогнозирана фактичката сложност на случая, за който се отнасят.
- За правилата/методиката за изследване на натовареността следва да се приемат критерии за фактическа и правна сложност единствено и само обвързани с обема работа на съответната прокуратура/следствен отдел и магистрат в периода, в който е приета, наблюдавана и решена преписката.
- Правилата следва да създадат възможност да се отчита реалната натовареност на всяка прокуратура, респ. и магистрат, работил по конкретната преписка/дело.
- Натовареността се определя като конкретен обем вложен труд, а не като абстрактна възможност за усложненост.
- Участията в съдебни заседания следва да се оценяват като отделна самостоятелна натовареност.
- Времеви критерий, като средна продължителност на досъдебното и съдебно производство по делата за едно и също престъпление, не е възможно да се прилага. Въвеждането на такъв критерий може да създаде предпоставки за удължаване на сроковете за разследване / или за разглеждане на делото в повече съдебни заседания/, в случай, че продължителността / времето/ се отчита като критерии за по-голяма сложност, а в обратния случай – за непрецизно и некачествено приключване на някоя от фазите на наказателния процес, с оглед на по-малка продължителност на делото.

- Оценката следва да се извършва с регламентирани измерими и проверими показатели за натовареност.
- Да не се прилага метод на изчерпателно изброяване на актове/действия при прокурорите, а да се преброяват такива, които съществено се отразяват на натовареността.
- Основния обем актове и действия от конкретен вид са със съизмерима помежду си нормална сложност и риска от натоварване с дейности по оценката им е значително по-голям и неоправдан спрямо риска определена преписка да не бъде оценена с правилно сложност. Тук следва да се отчита и риска от ангажиране във всяко прокуратура / отдел на значителен труд на магистрат и служител при въвеждане на принцип за предварително оценяване на всички актове/ действия. С въвеждане на случайния принцип за разпределение на преписките и делата в определена степен се решава и гарантира равномерното разпределение между магистратите на преписки с по-висока сложност в общите групи.
- Оценка за сложност да се извършва само на краен акт по решаване на преписка/ дело, чиято сложност се отклонява от обичайната. Във всички случаи на подобни преписка/дело, с изготвянето на крайния акт за решаването ѝ, съответния магистрат попълва формуляр при решаване на преписката по предварително определени показатели за сложност. Ако проверка от административния ръководител потвърди наличието на усложненост, въз основа на тях се изчислява сложността на конкретния акт/действие над обичайната тежест. По този начин акт/действие минал през оценка за сложност, ще се отразява в натовареността / при решени преписки и дела/ толкова пъти, колкото количествено е по-сложен от този с нормална / обичайна сложност.

На самостоятелна работна среща, проведена на 01.02.2013г. Подгрупата от прокурори и следователи проведе дискусия върху представените модели и резултати от проекти за измерване на натовареността на магистратите и избра модел, който да послужи като основа за по-нататъшната работа. Прието бе решението, че за прокурорите и следователите следва да се разработи Методика/Правила за оценка на натовареността на прокурорите и на следователите, доближаващ се до модела, разработен по проекта на ВСС по ОПАК. Едно от предимствата на този модел, е наличието на реални положителни резултати от неговото приложение в продължение на повече от 6 месеца в Районен съд, представени в презентацията и постигането на равномерност в натовареността на съдиите – не само като брой дела, но и като сложност на делата.

Прие се, че разпределението на делата/преписките между **прокурорите** връзка с измерването на натовареността, следва да се извършва по фази, а именно:

- **Досъдебна фаза**, включваща:
 - Преписки;
 - Надзор върху разследването;
 - Действия на прокурора след завършване на разследването.

- **Съдебна фаза**
- **Действия по изпълнение на наказанията.**

Критериите за оценка на натовареността на **следователите** следва да включват **действия по разследването** (по събиране и проверка на доказателствата), **процесуални действия** (подготовка за извършване на определено следствено действие – осигуряване на лица за разпознаване, призоваване и т. н.), както и **действия по изпълнение на следствени поръчки**.

По отношение на моделите за оценка на натовареността членовете на подгрупата приеха, че **водещ ще бъде математическият модел, а времевият модел ще се прилага като спомагателен**.

За корекционни (утежняващи) критерии ще служат фактическата или правната сложност на конкретните преписки и дела, като окончателната оценка за тежест следва да се прави (определя) в края на всяка фаза, приключваща с акт за решаване на преписка, респективно дело.

Приети бяха и количествените показатели за измерване на натовареността за прокурорите и следователите – действия и актове на прокурорите и следователите.

По отношение на количествените показатели за прокурорите се прие да не се прилага метод на изчерпателно изброяване на актове/действия, а да се преброяват само такива, които съществено се отразяват на натовареността чрез значимо като стойност време, необходимо за изготвянето им. Поради това, извън броимите показатели останаха бланкови постановления и писма (за възобновяване, за спиране на наказателното производство и др.), които като цяло отнемат незначително време на прокурорите за постановяването им.

ПРОУЧВАНИЯ, АНАЛИЗИ НА СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ И ИЗСЛЕДВАНИЯ

При дейността на подгрупата „Прокурори и следователи” по измерване на натовареността на прокурорите бе извършен анализ на:

- Презентирани проекти;
- Отчетени статистически резултати за усложненост в прилагани модели;
- Статистически данни в Прокуратурата на Р България по количествени критерии – на ниво районни, окръжни и апелативни прокуратури и окръжни следствени отдели за 2012 година;

Членовете на Подгрупата осъществиха проучвания на:

- Статистически данни за индивидуална натовареност на магистрати от различни нива за 2012 г.;
- На коефициенти за правна сложност по проекта на ВСС по ОПАК;
- Самостоятелни проучвания ⁽²⁾

При дейността си подгрупата проведе четири изследвания:

➤ Изследване на натовареността на следователите от 28-те следствени отдели и НСлС за досъдебни производства и следствени поръчки, по които те са работили през 2012 г., с цел измерване на индивидуалната средна натовареност на следователите. Изследването бе осъществено в периода септември–октомври 2013 г.

➤ Пилотно изследване на натовареността на прокурорите от Софийската районна прокуратура, Окръжна прокуратура–гр. Благоевград и районните прокуратури от региона на ОП–Благоевград, Апелативна прокуратура гр. Пловдив и всички окръжни и районни прокуратури от региона й, осъществено в периода 01.08.2013 г.–31.10.2013 г.

➤ Пилотно изследване на натовареността на административните ръководители и техните заместници от Софийска районна прокуратура,

² През февруари 2013 г. бе проведена анкета за усещане за натовареността сред административните ръководители на всички районни, окръжни и апелативни прокуратури и ръководителите на сектори във ВКП и ВАП.

В периода септември–октомври 2013 г., в изпълнение на решение на подгрупата от 10.07.2013 г., бе проведена анкета сред всички следователи в страната за определяне на средно необходимото време за организиране, изготвяне и извършване на всеки акт/действие от действията по разследване и процесуалните действия, извършвани от следователите, изчерпателно посочени в анкетната форма.

Окръжна прокуратура–гр. Благоевград и районните прокуратури от региона на ОП– Благоевград, Апелативна прокуратура–гр. Пловдив и всички окръжни и районни прокуратури от региона й, осъществено в периода 01.08.2013 г.– 31.10.2013 г.

➤ Пилотно изследване на натовареността на всички прокурори и в Р България, с изключение на прокурорите от ВКП и ВАП, и на всички следователи, включително и на следователите от Националната следствена служба, както и на административните ръководители на прокуратури, осъществено в периода 01.04.2014 г.–30.06.2014 г.

Резултатите от анкетата сред административните ръководители за изследване на усещането за натовареност бяха съпоставени със статистическите данни за дейността на прокуратурите. Установено бе, че в прокуратури, които са в пъти по-ниско натоварени като количествени показатели, отчитани по действащите статистически таблици, усещането за натовареност е много по-голямо и то е определено от полагане на извънреден труд, неползване на дневни почивки и т. н. Тоест при анкетирането има демонстрация на висока натовареност, а по чисто статистическите критерии, прилагани към момента, прокурорите би следвало да са в пъти по-малко натоварени от други свои колеги. В тази връзка членовете на подгрупата изследваха и на какво се дължи това усещане – т. е. дали то е резултат на някаква специфика на дейността на отделната прокуратура.

Резултатите от пилотно изследване на натовареността на прокурорите в отделни прокуратури, проведено в периода 01.08.2013–31.10.2013 г. определиха правилността на определените количествени показатели за измерване на натовареността и необходимостта от въвеждане на усложняващи показатели.

Резултатите от пилотното изследване на натовареността на всички прокурори и следователи, осъществено в периода 01.04.2014 г.–30.06.2014 г., окончателно потвърдиха правилността на приетите от работната група количествени/броими показатели за прокурори, следователи и административни ръководители и утежняващи критерии.

Съобразно данните, изведени от пилотното изследване, средният брой коефициент, получен за районните прокуратури, е **2,81** акта/действия с коефициент 1 (единица) на прокурор дневно. Първите пет прокуратури, подредени по низходящ ред, са: РП Елхово – **7,53**; РП Карнобат– **4,96**; РП Лом – **4,8**; РП Малко Търново – **4,79**; РП Белоградчик – **4,62**. Анализа на тези данни, съпоставени с броя работили прокурори в тези прокуратури, обоснова извода, че се касае за висока натовареност на прокурорите през

тримесечния период на изследването, резултат и от незаети щатове за прокурори.

Като резултат от пилотното изследване са изведени и данни за натовареността на четири районни прокуратури (РП) в големи населени места. Това са: РП София – 3,81; РП Варна – 3,18; РП Бургас – 2,98 и РП Пловдив – със средно 2,37 акта/действия с коефициент 1 (единица) на прокурор дневно.

Съобразно данните от пилотното изследване, средният коефициент за окръжните прокуратури е **1,16** акта/действия с коефициент 1 (единица) на прокурор дневно.

Първите пет прокуратури, подредени по низходящ ред, са: ОП Добрич – **1,94**; ОП Сливен – **1,68**; ВОП София – **1,68**; ОП В. Търново – **1,64**; ВОП Сливен – **1,57** акта/действия с коефициент 1 (единица) на прокурор дневно.

Изведени са и данни за четирите окръжни прокуратури в големи населени места, както следва: ОП Пловдив – 1,44; ОП Бургас – 1,34; ОП Варна – 1,29; СГП – със средно 1,07 акта/действия с коефициент 1 (единица) на прокурор дневно.

Резултатите от пилотното изследване, проведено сред прокурорите и следователите в цялата страна за периода 01.04.2014г. – 30.06.2014г. следва да се приемат до известна степен – с условието, че се касае за изследване, осъществено в много кратък статистически период, като същите не могат да изignorират правилността на определената от работната група норма на натовареност на прокурор и следовател.

С оглед на изводи от проведените проучвания, изследвания и анализи, към настоящия момент подгрупата прие, че един **брой акт/действие с коефициент за тежест 1 (единица) има времева стойност за изготвяне/извършване, съответстваща на 2.5 часа** (два и половина часа или 150 минути), като разпределя работния ден на прокурорите по следния начин:

- средно 3 часа на ден се употребяват от прокурор за решаване на други задачи, необхванати от изброените количествени видове/актове действия – за изготвяне на актове (за възобновяване, за спиране на наказателното производство и др.), за запознаване със съдебна и прокурорска практика, с нормативни актове, за професионални контакти, обсъждане на казуси, дейност по изготвяне на множество справки и др.

- средно 5 часа на ден се отделят за изготвяне/извършване на видовете актове/действия, включени в броените показатели за изчисляване на индивидуалната натовареност, а оттук – и за обща натовареност на прокуратурите.

Дневната норма за натовареност на прокурор е от два акта/действия с тежест единица.

Като резултат от проведените анализи на статистически данни, съпоставянето им, анкети, проучвания и изследвания, подгрупата достигна до следните **изводи относно следователите:**

На **следователите** им е необходим 1 час от работния ден за осъществяване на необхваната от количествените показатели дейност – за запознаване със съдебна и прокурорска практика, с нормативни актове, за професионални контакти, обсъждане на казуси, поради избрания от тях и възприет от подгрупата изчерпателен метод на преброяване на всички актове/действия на следователите и незначителната им заетост със справочна дейност.

За разлика от прокурорите, при които в количествените показатели не бяха включени всички прокурорски актове и действия, а само тези от тях, които съществено се отразяват на натовареността, при следователите, в дейността на които липсват актове с бланков характер и не изготвят различни по характер справки, както прокурорите, в количествените показатели са включени всички извършвани от тях актове и действия. Това определи и по-малкото време от 1 час от работния ден за извършването на необхваната от количествените показатели дейност.

Средно 7 часа на ден се използват от следователите за изготвяне/извършване на видовете актове/действия, включени в преброимите показатели за изчисляване на индивидуалната натовареност, а отгук – и за обща натовареност на прокуратурите.

Дневната норма за натовареност на следовател е от 2,8 акта/действия с тежест единица.

Дневната норма за натовареност на административен ръководител е от два акта/действия с тежест единица (1) – общо от прокурорска работа и административно-ръководна дейност.

По отношение на количествените показатели за прокурорите и следователите.

Подгрупата изработи **количествени/броими показатели (актове/действия)**, които ще следва да се отчитат, посредством въвеждането им в Унифицираната информационна система на Прокуратурата на РБ (УИС), при изчисляването на натовареността, както и **коэффициенти** на отделните включени актове, спрямо единицата за прокурорите и следователите.

Преброимите показатели за **прокурорите** са общо 69, сред които:

- Акт за възлагане на проверка с коефициент 0,5 и времева стойност 75 минути;
- Постановление за отказ да се образува наказателно производство с коефициент 1 (единица) и времева стойност 150 минути;
- Искания до съда за вземане на мярка за неотклонение „Задържане под стража” или Домашен арест” – с коефициент 0,7 и времева стойност 105 минути;
- Обвинителен акт – с коефициент 1,5 и времева стойност 225 минути;
- Мотивирани протести (въззивни и касационни) с коефициент 1,3 и времева стойност 195 минути;
- Участие в съдебни заседания по внесен обвинителен акт по общия ред – с коефициент 1,5 и времева стойност 225 минути
- Изготвяне на сигнали за възобновяване на производства, както и произнасяния по такива сигнали с коефициент 1,3 и времева стойност 195 минути
- Постановления по искане за прекъсване на изпълнението на наказанията с коефициент 0,8 и времева стойност 10 минути и др.

Броимите показатели за **следователите** са 51 за действия и актове по разследването и 73 за актове и действия при изпълнение на следствени поръчки, сред които:

- изготвяне на постановление за привличане в качеството на обвиняем и предявяване – с коефициент 1,5 и времева стойност 225 минути;
- разпит на обвиняем – с коефициент 0,2 и времева стойност 30 минути;
- разпит на свидетел – с коефициент 0,3 и времева стойност 45 минути;
- предявяване на материалите от разследването – с коефициент 1,6;
- разпознаване на лица и предмети – с коефициент 0,8;
- разпознаване на лице по фотоснимки – с коефициент 0,2 и времева стойност 30 минути
- разпит на свидетел с тайна самоличност с коефициент 1 и времева стойност 150 минути
- разпит по видеоконференция с коефициент 2,4 и времева стойност 360 минути.

Специфичното при определяне на коефициентите и времевата им стойност за следователите е, че данните са изведени до голяма степен в резултат от проведено сред всички следователи в страната анкетно изследване за определяне на средно необходимото време за организиране, изготвяне и извършване на всеки акт/действие от действията по разследване и процесуалните действия. По този начин тези стойности са проверени в практиката.

По отношение на натовареността на административните ръководители

Резултатите от пилотно изследване на натовареността на административните ръководители и заместниците им, проведено в периода 01.08.2013 г.–30.10.2013 г., първоначално очертаха два варианта за определяне на натовареността на административните ръководители.

- *Първият вариант* е чисто **математически**, формален и по никакъв начин не включва броене на актове и действия на административния ръководител, а се основава на принципа, че натовареността по администриране на съответната прокуратура е право пропорционална на числеността на магистратите и служителите в нея (за първоинстанционните нива), плюс числеността на прокуратурите, които са ѝ подведомствени (за административните ръководители на второинстанционните прокуратури).

При този вариант полученият процент общо за брой магистрати, съответно за брой служители, и на трето място – брой на подчинени прокуратури (условно наречени), се изважда от тази заетост на административния ръководител и с остатък до 100 % той следва да бъде натоварен с типично прокурорска дейност.

- *Вторият вариант* е **смесен**. При него към общия процент, който се получава от броя служители и магистрати (а за второинстанционните прокуратури – и за подчинените прокуратури) се прибавя и натоварването със съответни единици от специфични преброими показатели по администриране (т. е. за административна дейност). С процента на натовареност по администриране се намалява натовареността на администрацията (ръководител и/или заместник) с прокурорска дейност от 100%.

В заключителния етап от работата си и преди изследването на натовареността на прокурорите и следователите от цялата страна, проведено в периода м.април – м.юни 2014г., членовете на подгрупа „Прокурори и следователи” приеха, че **измерването на натовареността на административните ръководители, заместниците им и завеждащите отдели ще се извършва с използването на комбиниран метод, включващ:**

- **натовареност с прокурорска дейност и**
- **броими показатели за административно-ръководна дейност.**

Като броими показатели за административно-ръководна дейност членовете на подгрупата приеха:

1. Предложения по Закона за съдебната власт с коефициент 0,7 и времева стойност 105 минути
2. Становища по чл.30 ал.ІІ от Закона за съдебната власт с коефициент 0,7 и времева стойност 105 минути.
3. Произнасяне по дисциплинарни преписки /становища и заповеди/ - коефициент 1,5 и времева стойност 225 минути.
4. Организиране и провеждане на работни/обучителни съвещания /по протоколи/ с коефициент 2 и времева стойност 300 минути.
5. Участие в работни/обучителни съвещания, срещи, празници /по протокол и покани/ с коефициент 1 и времева стойност 150 минути.
6. Заповеди /без такива по кадрови въпроси и за командироване/ и разпореждания с коефициент 1
7. Становища с коефициент 1
8. Справки /писма до други звена, институции, граждани. Не се включват тези по конкретни ДП и по статистическата отчетност в ПРБ с коефициент 0,3
9. Изготвени вътрешни организационни актове/правилници, правила/с коефициент 3
10. Контролна дейност на административния ръководител спрямо прокурорите в прокуратурата и региона /актове за кореспонденция с прокурорите във връзка с контролните функции на ръководителя/ с коефициент 0.5.

ИЗГОТВЯНЕ НА ПРАВИЛА ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА НАТОВАРЕННОСТТА НА ПРОКУРАТУРИТЕ И НА ИНДИВИДУАЛНАТА НАТОВАРЕННОСТ НА ПРОКУРОР И СЛЕДОВАТЕЛ

В резултат на извършените проучвания и анализ, включително и на резултатите от проведените пилотни изследвания на натовареността на прокурорите, следователите и административните ръководители, на заседанието си на 24.09.2014г. членовете на подгрупата се обединиха около решението за изготвяне на *Правила за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на прокурор и следовател*. В периода 20-22 октомври 2014 г. трима членове на подгрупата „Прокурори и следователи” изготвиха проект на правила, който бе обсъден и приет с незначителни корекции на последното заседание на подгрупата, проведено на 10.11.2014 г. На същото заседание се прие и решение за предложение до ВСС за приложението на правилата в прокуратурите и следствените отдели / с изключение на ВКП и ВАП / от 01.01.2015 г.

Проектът за Правилата за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на прокурорите и следователите съдържа основните положения за измерването на натовареността на прокурорите, следователите и административните ръководители на прокуратури (респективно заместниците им), определение за норма на натовареност, посочва дневната норма за натовареност на прокурор, следовател и административен ръководител и разпределението на работния ден.

Правилата дефинират системата за измерване на натовареността, която е от броими показатели, всеки оценен във времева стойност със коефициент, който включва в себе си оценка на количеството и качеството/сложността на извършената от прокурора или следователя работа.

Правилата изчерпателно изброяват броимите показатели за натовареността на прокурор, следователи и административен ръководител на прокуратура (заместник на административния ръководител, завеждащ отдел). Съгласно Правилата, в индивидуалната натовареност на прокурор и следовател се включват всички актове/действия по броими показатели, независимо от прокуратурата/следствения отдел, в които са извършени.

Правилата определят и **система на измерване на натовареността на административните ръководители**, техните заместници и завеждащите отдели, която използва комбиниран метод, включващ:

- *натовареност с прокурорска дейност;*
- *броими показатели за административно-ръководна*

дейност, които са посочени изчерпателно в проекта за Правила.

Една от предпоставките за неточността на статистическите показатели е неправилното въвеждане на данни в системите за отчитане на натовареността – чрез отчитане на действия и актове, извън тези по изчерпателно посочените броими показатели, чрез произволното им включване в някой от броимите показатели, както и чрез неправилно определяне на видовете действия и актове, които се отчитат по всеки от броимите показатели.

Опитът на членовете на подгрупата при анализите на резултатите от проведените пилотни изследвания обуслови включването в Правилата и на **норми за отчитане на броимите показатели**.

В проекта на Правилата се съдържат и **норми за измерване на натовареността на прокуратурите/следствените отдели като аритметичен сбор от индивидуалната натовареност на всички прокурори/следователи, работили в тях**. Тази натовареност включва и натовареността на командированите магистрати, независимо от продължителността на командироването, когато са извършвали дейност по преписки и дела от тяхна компетентност. Тази натовареност включва и натовареността с прокурорска дейност на административните ръководители и техните заместници.

В натовареността на прокуратурите и следствените отдели не се включва натовареността с административно – ръководна дейност по броими показатели на административните ръководители, заместниците им и завеждащите отдели. Това е специфична дейност на административните ръководители, техните заместници и ръководителите на отдели. Това решение в проекта за Правила от една страна ще даде възможност за сравнимост и анализ на дейността по администриране в отделните органи, за целите на различни управленски решения на ВСС, а от друга – ще запази обективността при сравнение на прокурорската натовареност в различни органи. Това е така, защото при извършените пилотни изследвания, основани на основните положения в Правилата, се установи, че особено в малките прокуратури (с по един-двама прокурори и един административен ръководител), които като органи не са натоварени при

изцяло зает щат, тази дейност съществено се отразява на натовареността на органа и променя резултатите за средната натовареност на 1 прокурор.

УТЕЖНЯВАЩИ КРИТЕРИИ

Един от най-важните раздели в проекта за Правила е посветен на **утежняващите критерии** – определянето им и начинът им на приложение.

Утежняващите критерии са изчерпателно изброени и са следните:

- *Проучен значителен обем материали* (над 500 листа по същество)

Изчислява се като за всеки до 100 листа над 500 се определя допълнителен коефициент 0,1. Проучването на до 500 листа материал по същество е обхванато от коефициента за акт/действие с обичайна тежест.

- *Произнасяне по престъпна дейност на повече от две лица*

Изчислява се като за всяко трето и следващо лице се определя допълнителен коефициент 0,3.

- *Произнасяне по престъпна дейност за повече от две деяния*

Изчислява се като за всяко трето и следващо деяние се определя допълнителен коефициент 0,3.

- *Наличие на повече от три квалифициращи престъпната дейност признаци*

Изчислява се като за всеки четвърти и следващ квалифициращ признак се определя допълнителен коефициент 0,2.

- *Проучване на приложени вещественни доказателствени средства (ВДС)*

Прилага се независимо от броя на веществените доказателствени средства, с допълнителен коефициент 1.

При изготвени вещественни доказателствени средства по отношение на повече от едно лице, за всяко следващо лице се добавя коефициент 0,5. Окончателният коефициент за проучване на приложени вещественни доказателствени средства не може да надвишава 2, независимо от броя на лицата и способите, в резултат на които са придобити веществените доказателствени средства.

Възприет е принципът, че оценка за сложност се извършва само на акт на прокурор **по решаване** на преписка/дело, тежестта на който съществено се отклонява от обикновената.

При работа по преписка, чийто акт по решаване е със сложност над обикновената, наблюдаващият прокурор попълва бланка–формуляр при решаване на преписката/делото и го представя на административния ръководител за утвърждаване. След утвърждаването и въвеждането на коефициента за усложненост, **окончателният коефициент на постановения акт се преизчислява, като коефициентът за усложненост се прибавя към вече определения коефициент за акт с обичайна сложност.**

По този начин, тъй като коефициентът е израз на времето, необходимо за запознаване с материалите по преписката/делото, за формиране на решение и за постановяване на акт за решаването им, **се увеличава времето като стойност в минути за конкретната преписка или дело.** *Например* за изготвяне на обвинителен акт за дело с обичайна сложност коефициентът е 1,5, равняващ се на 225 минути (или 3 часа и 45 минути). При наличие на усложняващия критерий „повече от три квалифициращи престъпната дейност признаци“, например четири квалифициращи престъпната дейност признаци се добавя коефициент 0,2 – или още 30 минути към времето за решаване, а при наличие на утежняващ коефициент приложени веществени доказателствени средства (*моля, изпишете пълното наименование*) по отношение на едно лице ще се добави още и коефициент 1. Или общото време за решаване на делото ще бъде 405 минути (6 часа и 45 минути).

На този етап от работата на подгрупата и с оглед извършените пилотни изследвания на натовареността на следователите членовете на подгрупата приеха, че **по отношение на следователите не следва да се прилагат утежняващи критерии.** Основните принципи в Правилата за измерване на натовареността са за преброимост и проверимост на показателите и критериите. Към настоящия момент по отношение на отчитането на дейността на следователите, до внедряването на специализирана деловодна система, която да отчете обективно показателите за натовареност, отчитането ще се извършва с помощта на електронни таблици за самоотчет, които ще се попълват от следователите и обобщават от експертите по съдебна статистика. С оглед на това фактическо положение приложението на утежняващите критерии по отношение на следователите не е достатъчно технически обезпечено.

На следващо място – основно положение в Правилата за приложението на утежняващите критерии е приложението им само по отношение на **акт за решаване** на преписка / дело. Разследването при досъдебните производства приключва с мнение, по отношение на което в

Наказателно-процесуалния кодекс и в практиката няма заложиени формални изисквания за съдържание, мотиви и обоснованост на изводите – каквито изисквания действат по отношение на прокурорските актове за решаване на преписка/досъдебно производство. Дискусионен сред членовете на подгрупата е и броят на утежняващите критерии за следователите и най-вече приложението на първия критерий, свързан с броя листа и възможността два пъти да се отчита времето за запознаване с информацията в тях – веднъж при извършване на действията – защото разпитите, експертизите и другите действия при събиране и проверка на доказателствата се материализират в брой страници по делото и за тези действия следователите чрез коефициент са получили време за извършване и за запознаване с информацията, за разлика от прокурорите. Не на последно място е и аргумента, че броят на обвиняемите лица, на квалифициращите признаци от обвинението и на деянията, няма пряко отношение към крайния акт на следователя – при липсата на задължение за изготвянето на задълбочен и подробен акт за приключване на разследването.

При тези и други конкретни аргументи, обсъдени от членовете на Подгрупата се възприе решението за невъвеждане на утежняващите критерии по отношение на следователите в проекта за Правила, а извършване на изследване за определен период и след анализ на резултатите - вземане на решение за включване на приложението им в Правилата.

ИЗВОДИ, ДЕЙСТВИЯ И РЕШЕНИЯ

Натовареността е фактор за своевременно и качествено осъществяване на правомощията на прокурорите и следователите. Правилното й измерване е от изключително значение за оценяването на дейността на всеки прокурор и следовател, както и за оценка на дейността на отделните прокуратури.

Степента на натовареност не може да се отчита с формални и производни цифри, а следва да се има предвид **единствения обективен фактор – времето**, необходимо за извършване на дейности от прокурора и следователя по дела или преписки.

Приемането на **норма за натовареност** дава възможност за регулиране на персоналната натовареност на магистрата (когато индивидуалната натовареност значително превишаваща нормата или обратно, когато е занижена). Индивидуалната степен на натовареност ще се отразява и при атестирането, кариерното израстване, при поощренията и при дисциплинарната отговорност. Обективното определяне на

натовареността на отделните органи на съдебната власт ще даде възможност на Висшия съдебен съвет за обосновани решения относно определянето и разпределението на щатове на магистрати и съдебни служители и за разпределението на бюджетни средства между органите на съдебната власт.

Нормата на натовареност е времеви стандарт за отчитане на времето, необходимо на прокурора/следователя за справяне с различните видове актове/действия, оценени и по своята сложност /тежест/.

Основният обем преписки са със съизмерима помежду си нормална сложност и риска от натоварване с дейности по оценката им е значително по – голям и неоправдан от риска, определена преписка да не бъде оценена с абсолютната ѝ реална сложност.

При първоначалното завеждане на преписка в съответната прокуратура не се приема коефициент на сложност. Сложността на отделната преписка/дело е аритметичен сбор от времевата стойност на изработените/извършените от прокурора/следователя по нея актове/действия.

Показателите за измерване са акт/действие - отделните етапи на наказателния процес и другите работни задачи на прокурора и следователя.

Оценка за сложност се извършва само на акт/действие на прокурор по решаване на преписка/дело, тежестта на който съществено се отклонява от обикновената.

Не се прилага метод на изчерпателно изброяване на актове/действия на прокурора, а се преброяват само такива, които съществено се отразяват на натовареността.

Актовете и действията на следователите са изчерпателно изброени.

Всеки акт/ действие/ се отчита в създадените за целта деловодни движения в Унифицираната информационна система на Прокуратурата на РБ и/или във формуляри и електронни таблици.

На броими актове/действия на прокурорите и следователите е определено средното количество време, отделяно за изготвянето/извършването на даден вид акт/действие.

Времето, което даден прокурор/следовател има на разположение за решаване на преписка/дело/извършване на действия се изразява в минути и се нарича **времева стойност**. Времевата стойност включва времето, необходимо на прокурора/следователя за запознаване с материалите, формиране на решение и изготвяне/извършване на акт/действие.

Нормалният работен ден е с продължителност 8 часа или 480 минути.

Един брой акт/действие с коефициент единица /1/ има времева стойност за изготвяне/извършване в размер на 2,5 часа (два и половина часа или 150 минути). Коефициента на останалите категории

актове/действия се изчислява спрямо тази мерна единица, чрез времето за изготвянето/извършване в зависимост от сложността им.

Дневната норма за натовареност на прокурор е от 2 акта/действия с тежест единица /1/.

Дневната норма за натовареност на следовател е от 2,8 акта/действия с тежест единица /1/.

Дневната норма за натовареност на административен ръководител е от 2 акта /действия с тежест единица /1/, общо от прокурорска работа и административно – ръководна дейност.

Системата за измерване на натовареността включва броими показатели, всеки оценен във времева стойност със коефициент, който включва в себе си оценка на количеството и качеството на извършената от прокурора/следователя работа.

Оценка за сложност се извършва само на акт на прокурор по решаване на преписка/дело, тежестта на който съществено се отклонява от обикновената.

Утежняващите критерии за прокурорите са 5 (пет) и изчерпателно изброени в Правилата.

Системата за измерване на натовареността не включва към настоящия момент утежняващи критерии за следователите. За приложението на утежняващи критерии за следователите като изследване, предстои вземане на решение от Подгрупа „Прокурори и следователи.”

Приложението на Правилата за измерване на натовареността на прокуратурите и на индивидуалната натовареност на прокурорите и следователите да започне в Прокуратурата на РБ (без ВКП и ВАП), следствените отдели и Национална следствена служба от 01.01.2015 г.