КАМАРА НА АВТОМОБИЛНИТЕ ПРЕВОЗВАЧИ В БЪЛГАРИЯ

EUROPEAN TRANSPORT CLUSTER

Изх. № 20240709

ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
ДО МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ДО МИНИСТЪРА НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА
ДО МИНИСТЪРА НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА
ДО ИЗПЪЛНИТЕЛНИЯ ДИРЕКТОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ „АВТОМОБИЛНА АДМИНИСТРАЦИЯ“

СТАНОВИЩЕ

от **„КАМАРА НА АВТОМОБИЛНИТЕ ПРЕВОЗВАЧИ В БЪЛГАРИЯ“**, ЕИК 177183647, с адрес: гр. София, ул. „Георги Бенковски“ № 7, ет. 1, представлявано от изпълнителния директор, Димитър Димитров и

от **„ЕВРОПЕЙСКИ ТРАНСПОРТЕН КЛЪСТЕР“**, ЕИК 206417586, с адрес: област София - град, с. Казичене, ул. „Цар Борис III” № 29, представлявано от заместник-председателя Йоана Лалова

Относно: проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 37 от 2.08.2002 г. за условията и реда за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство и условията и реда за издаване на разрешение за тяхното обучение (НИД на Наредба № 37) и проект на Наредба за изменение и

допълнение на Наредба № 38 от 16.04.2004 г. за условията и реда за провеждането на изпитите на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство и реда за провеждане на проверочните изпити (НИД на Наредба № 38)

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО НАЗАРЯН,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГЛАВЧЕВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГВОЗДЕЙКОВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЦОКОВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МУЕРОВ,

Пишем настоящото становище по повод публикуваните за обществено обсъждане проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 37 от 2.08.2002 г. за условията и реда за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство и условията и реда за издаване на разрешение за тяхното обучение (НИД на Наредба № 37) и проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 38 от 16.04.2004 г. за условията и реда за провеждането на изпитите на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство и реда за провеждане на проверочните изпити (НИД на Наредба № 38), като ясно заявяваме позицията ни, че предложените промени не следва да бъдат приемани, тъй като за същите не е изготвена предварителна оценка и не са съгласувани с експертите в областта на професионалното обучение на водачите на пътни превозни средства. Това на свой ред предполага негативен резултат от въвеждането на предложените промени, вместо постигане на общата за нашето общество цел – превенция за безопасно движение по пътищата.

Напоследък темата за пътната безопасност придоби широк обществен отзвук и засилено започнаха да се изготвят проекти за нормативни актове, които на пръв поглед имат заложена цел да подобрят безопасното движение по пътищата, да превъзпитат всички участници в него и да засилят контрола за ефективното прилагане на санкциите, предвидени в законодателството ни. Само че всички промени, които се предлагат, се правят изолирани едни от други, без да се следва обща концепция, без да е изведен ясен план за целите, които следва да бъдат постигнати и без да бъдат взети под внимание становищата на експертите от неправителствените организации по темата, хората, които

притежават специфичната експертиза, необходима на законодателя за изготвянето на проекти за законодателни промени. Експертите от обществото могат да посочат проблемите, които са възникнали в обществените отношения, свързани с нормативната уредба, да дадат предложения за изменението й, да осъществят диалог с институциите, след което вече може да се вземе мотивирано решение за подобряването и изменението на нормативната база, в посока на нейното положително развитие и постигането на крайната цел – подобряването на пътната безопасност в страната ни.

За пореден път обаче сме изправени пред предложения за промени в правилата за поведение, които са непоследователни, необосновани и са насочени не към подобряване на законодателната уредба и постигането на заложените резултати, а напротив - изместват фокуса от темата за пътната безопасност, тъй като законодателят се е съсредоточил в създаване на допълнителни административни изисквания към преподавателите, вместо последните да бъдат стимулирани да осъществяват своята дейност – да преподават и обучават бъдещите водачи моторни превозни средства на специфичните правила, похвати и умения, които всеки един от тях следва да усвои.

Така например, с предложените промени с параграфи от 1 до 15 в Наредба № 37 от 2.08.2002 г. за условията и реда за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство и условията и реда за издаване на разрешение за тяхното обучение се предлагат множество промени, с които се намаляват, дори отпадат изискванията, на които следва да отговаря помещението за обучение, техническите сътрудници, учебния кабинет, пособията, които се използват и др., с аргумент за отпадане на административната тежест. Като този аргумент се мултиплицира в целия текст на мотивите за промени на посочените наредби, като в случая законодателят неправилно възприема същността и значението на термина „административна тежест“. Намаляването на административната тежест всъщност е свързано с действията на администрацията, т.е. последната да не изисква документи, информация и данни, с които същата може да се сдобие по служебен път, чрез комуникацията й и обмен на информация с други държавни органи. Следователно, когато се приемат промени, целящи премахване на определени изисквания, на които следва да отговарят обучителните центрове и преподавателите в тях, не се постига „намаляване на административна тежест“, а се стига до разхлабване на приетите и одобрени мерки към настоящия момент. Което от своя страна по никакъв начин няма да доведе до подобряване качеството на обучението, а ще позволи да бъдат създавани повече обучителни центрове, които вече не следва да отговарят на строги мерки и

изисквания. Това ще доведе до значително затрудняване на контрола върху тези центрове и безспорно – до намаляването на качеството на обучението, а от там резултатът за подобряване на пътната безопасност изобщо няма да бъде постигнат. Липсват изцяло мотиви в предложените промени какъв анализ е направен, за да се стигне до извода от страна на законодателя, че трябва да отпаднат всички тези изисквания, каква е целта на промяната и как същата пряко би повлияла върху качеството на обучението. Липсва обосновка в мотивите защо премахването на определени изисквания (или значителното им снижаване) към обучителния процес и базата, където той се провежда ще има за последица подобряване на обучението и стимулирането на положителното развитие на процеса по подобряване на комплексната тема за пътната безопасност. Именно и заради това е недопустимо да бъдат приети предложените промени.

Горното с пълна сила може да се приложи и с предложените промени в чл. 10, от Наредба № 37 за отпадането извършването на оглед и проверка на учебните площадки и превозните средства, с които ще се извършва обучението на курсистите. Отново обяснението в мотивите е намаляването на административната тежест, което изцяло противоречи отново на заложения резултат за подобряването на качеството на обучението и от там на пътната безопасност. При положение, че отпада проверката на превозните средства и мястото, където ще се извършва практическото обучение, как държавата гарантира, че обучението, което ще се проведе, отговаря на определените критерии. Как държавата осъществява контрол на годността и качеството на учебната площадка дали е подходяща за учебни цели, същото важи и за превозните средства, с които ще бъде извършвано и самото практическо обучение. Повдига се въпросът – в този случай се намалява административната тежест или държавата абдикира от отговорността да подсигури провеждането на висококвалифицирано обучение на бъдещите водачи на моторни превозни средства, респективно усвояването на по-добри знания и умения на всички участници в движението по пътищата?

Предлагат се и промени преподавателите вместо 5-годишен стаж като преподавател за обучение на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство, да притежава 3-годишен стаж. Като заложената цел е да се осигури по-голяма възможност повече хора да бъдат преподаватели. Предлага се също така да отпаднат вътрешните теоретични и практически изпити, тъй като това било „административна тежест“, която следва да бъде минимализирана. Категорично се противопоставяме на възприятия подход на

законодателя да премахва изисквания от сега действащата уредба, основополагащи за ефективно и качествено обучение, или да ги заменя с по-леки, тъй като по този начин никога няма да бъде постигнато квалифицирано обучение по пътна безопасност. Подобни законодателни подходи и промени изцяло противоречат на заложените национални цели за подобряването на пътната безопасност, тъй като никога намаляването на изискванията и регламентацията на дадени обществени отношения, не води до подобряването им, поради което и предложения проект за промяна на Наредба № 37 изобщо не следва да се приема.

Друга голяма промяна, която се предвижда с проекта за изменение на Наредба № 37 е свързана с въвеждането на електронна система и картони, като се предвижда изцяло премахването на документацията на хартиен носител, т.е. документирането на обучението да бъде пренесено изцяло в електронна форма. Това предложение обаче изпреварва необходимостта от промени в законодателството ни в настоящия момент. За да се стигне до тази стъпка обаче, тази електронна система, първо, трябва да бъде въведена като тестова. Да се направят съответните анализи какви да са нейните функционалности и ход на работа. Дали би било възможно цялостното премахване на хартиената документация. Тази електронна система би ли била съвместима с обучителните планове при въвеждането й? Как ще се установява техническата грешка и на какво се дължи същата? Отговорите на всичките тези въпроси липсват в предложените изменения и мотивите към тях. Не е регламентиран изобщо процесът на обмяна на информация с тази електронна система. Предлаганите промени ще доведат до много рязка промяна в досегашния начин на работа на обучителните центрове, като както вече отбелязахме тази електронна система не е предварително тествана - нейната съвместимост и опционалност. Ако промените бъдат приети в този им вид и без плавен преход на адаптация, то би се достигнало до много пагубен резултат, на загуба на информация, до налагане на санкции за действия, които не могат да бъдат вменени във вина на лицата, които оперират с тази система. Без наличието на плавен и бавен преход между двете системи и въвеждането на електронната система постепенно, ще се блокира работата изцяло на обучителните центрове, а това пряко ще повлияе и на държавната администрация. Във всяка една област, преди да бъде въведена дадена електронна система, първо винаги има тестови период на въвеждането й. По време на този период продължава да се поддържа документация и на хартиен, освен и на електронен такъв. Никога не следва да се преминава рязко от единия вариант, на другия, без да бъде направен анализ на системата, на възможните проблеми, начина им на отстраняване.

Следва задължително да се въведе тестов период, без да бъдат санкционирани потребителите и след като всички участници в този процес се уверят, че електронната система функционира правилно, то чак тогава да се осъществи плавния преход. Недопустим е този рязък скок от хартиена документация на електронна. Резултатите винаги са негативни и ще предизвикат верижна реакция за събиране на финансов и оперативен ресурс за справяне на всички възникнали проблеми при този рязък скок, отколкото при постепенното и плавно преминаване през процеса. Второто би позволило и предвиждането на възникването на определени проблеми и измислянето на механизми за преодоляването им. Видно от мотивите на проекта единствената цел, с която се предлага този рязък преход от хартиените документи към изцяло отразяване на факти в електронна система е осъществяването на по-лесен контрол от страна на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ спрямо обучителните центрове. А законодателни промени единствено с тази цел не следва да бъдат правени. Контрол може да бъде осъществяван само ако преди това са въведени ясни правила за поведение, които могат да бъдат спазвани. В противен случай държавата се превръща в репресивен орган, а не прокарва политика, с която да се засили превенцията за безопасност при движението по пътищата. Само за пълнота на изложението, тук задължително следва да бъде отбелязано, че подобряването на контрола от държавните институции не се постига чрез изменение на законодателството ни, а чрез прилагането му. И към настоящия момент контролните органи от Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ могат да осъществяват ефективен контрол върху дейността на обучителните центрове. Именно и затова предложените промени не касаят административнонаказателните разпоредби. Ако имаше проблем с осъществяването на контролните функции на органите, то промените в уредбата, щяха да бъдат изцяло в различна посока и да касаят санкциите, а не въвеждането на електронна система.

И още нещо, което следва да бъде отбелязано - предложените промени, свързани с въвеждането единствено на електронна система, ще доведе и процес, в който преподавателите ще се превърнат в деловодители. Вместо същите тези лица да осъществят своята дейност да обучават и преподава специфичните знания и умения на своите курсисти за усвояването на управлението на моторните превозни средства, то се обръща поглед изцяло и единствено върху начина, по който преподавателите следва да работят с електронната система и кога и как да въвеждат информацията, вместо да бъдат съсредоточени в процеса на обучение. Електронната система следва да е призвана да

улеснява и ускорява процеса на работа, а не да създава допълнителни пречки за осъществяването й.

В допълнение – обучителните центрове и към настоящия момент работят с няколко електронни системи, чрез които подават данни и информация към Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, които системи не функционират правилно през по-голямата част от времето и дават множество грешки, като изцяло затрудняват процеса на работа. Именно затова остава отворен въпросът как въвеждането на изцяло електронна среда при обучителния процес, без да бъде предварително тествана, ще подобри неговата ефективност?

Липсата на отговори на въпросите, които повдигат предложените промени, е ясна индикация за това, че държавата ни отново ще разходва финансови ресурси недообмислено и нецелесъобразно. Ще се обявяват обществени поръчки за изработването и поддържането на електронни системи без добавена стойност; електронни платформи, за които не са изведени предварително функционалностите, на които следва да отговарят; профилите, които ще бъдат ползвани, начина им на поддръжка и внедряване в отделните обучителни центрове. Не е заложено дори дали електронните профили и програми ще бъдат достъпни безплатно и как ще се регламентира достъпа до тях. Недопустимо е да се предприемат подобни мерки, които не биха довели до положително развитие на националния ни интерес от повишаването на пътната безопасност.

Изводът на изложеното до момента е, че държавата е заложила промени, които са призвани да подобрят безопасността при движението по пътищата, а на практика създават предпоставки в обратната насока и ще задълбочат този тъй актуален проблем в страната. Не се обмислят мерки, които да спомогнат процеса по обучение, да го направят по-плавен и ефективен, да се влезе с диалог със специалистите, за да се намери решение на реалните и актуални проблеми. Вместо това законодателят предлага извършването на законодателни промени, противоречащи изцяло на заложения принцип и обричат целия процес на провал.

Горната законодателна техника е прехвърлена и върху проекта за изменение на Наредба № 38. Една от основните предложени промени е да се въведе концепция, с която да се ограничи възможния брой явяване на теоретичен и практически изпит за определен период от време – до четири пъти в рамките на шест месеца, като мотивът в тази насока е да се стимулират само подготвените кандидати да се явяват на изпити. Подобно законодателна логика обаче отново е неоправдана и отново няма да постигне

заложената цел – пътната безопасност. Напротив, ако дадено лице три пъти се е явило на изпит и не го е взело успешно, то то ще се яви за четвърти път като положи всички „необходими“ усилия да вземе съответния изпит, което означава, че това би стимулирало допълнително корупцията, отколкото подобряването на обучителния процес и възприемането на специфичните знания и умения от кандидатите за водачи на моторни превозни средства. Нещо повече, броят на явяванията на изпит, няма отношение към обучителния процес и знанията и уменията, които е придобил дадения кандидат. Именно и затова, ако законодателят желае да направи промяна, целяща да стимулира кандидат водачите да полагат повече усилия за усвояването на обучителната програма за получаване на свидетелство за управление на моторно превозно средство, то подходът следва да е различен - вместо да се ограничава броя на явяванията, създавайки се по този начин предпоставки за заобикаляне на закона, следва да се помисли за начин за допълнително обучение или въвеждането на предварителни изпити, които да спомогнат на курсиста да определи своето ниво на подготовка и да установи върху кои теми или умения, следва да положи допълнителни усилия. Вместо това обаче предложените промени премахват вътрешните теоретични и практически изпити и ограничават явяванията на външните такива, което противоречи на всяка логика на обучителния процес.

Необосновано остава и предложението за промяна на минималната възраст, на която дадено лице може да осъществява дейност като лице, провеждащо теоретичен изпит и лице, председател на изпитна комисия. Достъпността на тези длъжности не оправдава целта на промените – безопасното движение по пътищата. Ще се стигне до момент, когато изпитващите, ще бъдат лица с по-малко опит от преподавателите, а дори и понякога от самите явяващи се на изпит лица, което е недопустимо. Изпитващите и председателите на изпитните комисии следва да са лица с достатъчен професионален стаж и придобити специфични знания и умения, а промените не следва да се правят в насока за достъпност. В противен случай как би се гарантирало успешното провеждане на изпитите и проверката на кандидат водачите дали са усвоили необходимите знание и умения за придобиването на свидетелство за управление на моторно превозно средство? И как това предложение е в насока на подобряване на пътната безопасност в страната?

Друго предложение предвижда изменение в срока на съхранение на видеозаписите от практическите изпити от три месеца на 24 месеца с мотива същите да бъдат преглеждани при настъпване на пътнотранспортно произшествие с млад водач със стаж до две години. Подобна законодателна промяна се явява дискриминационна и

съответно недопустима. Обследването на пътнотранспортните произшествия следва да бъде за всеки конкретен случай и да се взима под внимание поведението на всеки един от участниците в него, превозните средства, местоизвършването, пътната настилка, пътните знаци, маркировката и др. На базата на тези белези може да се набелязват мерки за справянето с пътния травматизъм, а не с обследването на записи от изпитите на младите водачи. Знанията и уменията, които е показал съответния кандидат за правоспособен водач по време на изпит, са съвсем различни от тези, които този вече водач е проявил при конкретната ситуация при възникването на пътното транспорно произшествие. Едното е свързано с овладяването на зададената учебна програма, а другото – с придобиването на определени рефлекси, възможност за реагиране в опасни непредвидени ситуации и т.н. Записите от проведените изпити следва да се използват само и единствено за целта, за която са създадени – законосъобразното му провеждане и респективно проверката за това при обжалването на определени действия при провеждането на изпит. Не е допустимо да се въвежда допълнителна репресия върху младите водачи вследствие на настъпило пътнотранспортно произшествие. И още нещо, именно с въвеждането на подобно изискване – съхраняване на записи 24 месеца, ще доведе до много висока административна тежест, която всъщност се цели да бъде премахната с предложените промени. Което е поредната индикация за непоследователните и необмислени промени, които се предлагат да бъдат направени в Наредба № 37 и Наредба № 38.

Въз основа на изложеното може да бъде изведен един много важен извод – че предложените промени са недообмислени, противоречащи си помежду си и с останалата нормативна уредба и същите не следва да бъдат приемани, защото няма да постигнат общата зададена цел – превенция за безопасното движение по пътищата.

На последно място, бихме желали и да обърнем внимание на течащите преговори в Европейския съюз към настоящия момент относно Предложение за Директива на Европейския парламент и Съвета относно свидетелствата за управление, за изменение на Директива (ЕС) 2022/2561 на Европейския парламент и на Съвета, на Регламент (ЕС) 2018/1724 на Европейския парламент и на Съвета, и за отмяна на Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Регламент (ЕС) № 383/2012 на Комисията. Последното предвижда основна промяна и изцяло преразглеждане на правилата на Съюза относно свидетелствата за управление на моторни превозни средства и респективно реда за обучение, обучителните програми и т.н. След финализиране на процеса, който се очаква да се случи сравнително скоро, тези нови

правила и мерки ще бъдат задължителни за Република България и държавата ни ще следва да предприеме нови законодателни промени, с които да въведе изискванията, които ще бъдат заложени с директивата. Това ще доведе до допълнителен финансов ресурс за промяна на действащата нормативна уредба, като освен това ще постави всички заинтересовани страни в доста неблагоприятно положение, тъй като за кратък период от време ще бъдат направени множество промени, което отново няма да доведе до подобряване на правилата за безопасно движение по пътищата. Напротив, у гражданите би се зародило объркване от честите промени, няма да бъдат усвоени ефективно и това би създало предпоставки за наличието на много нарушения, което не следва да е целта на държавата ни. Освен това трябва да се държи сметка, че към настоящия момент в Република България има недостиг на водачи на тежкотоварни превозни средства. При приемането на предложените промени няма да се стимулира и улесни процеса на бъдещите водачи да осъществяват тази професия. Поради което и при предприемането на промени при обучителния процес на водачите следва винаги да се държи сметка за всички аспекти на темата и как промените биха повлияли на всички участници в движението по пътищата. След като се извършват цялостни промени в Наредба № 37 и Наредба № 38, то следва да се предвидят и допълнителни модули и мерки с цел привличане на повече лица, които да придобият правоспособност да управляват тежкотоварни превозни средства, което ще стимулира и икономическия ръст на страната.

Предвид финалния етап от обсъжданията за приемане на Директива за свидетелствата за управление и предложените промени в Наредба № 37 и Наредба № 38, които не са належащи към настоящия момент и както изложихме по-горе следва да бъдат преразгледани с участието на специалисти в тази сфера, то Република България не би следвало да приема настоящите промени, а да изчака новата европейска уредба. Едва тогава, при наличието на нови и ясни европейски правила, при провеждането на диалог с лицата от бранша, притежаващи висока експертиза, може да се създаде проект за изменение на нашата нормативна уредба, за да бъде постигнат общия за всички резултат – превенция при пътната безопасност.

Очакваме проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 37 от 2.08.2002 г. за условията и реда за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство и условията и реда за издаване на разрешение за тяхното обучение (НИД на Наредба № 37) и проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 38 от 16.04.2004 г. за условията и

реда за провеждането на изпитите на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство и реда за провеждане на проверочните изпити (НИД на Наредба № 38) да бъдат оттеглени и да не бъдат въвеждани изобщо в нашето законодателство, тъй като предложените промени ясно индикират за пълната неадекватност на предложенията за изменение и неотносимостта им към настоящия етап на развитие на българското общество и обществените отношения, свързани с обучаването на водачите за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство, като не държат сметка изобщо за важността и значимостта на дейността на обучителните центрове.

С уважение,

/Димитър Димитров – изпълнителен директор на КАПБ/

С уважение,

/Йоана Лалова – заместник-председател на ЕТК/