**СПРАВКА**

за постъпилите предложенията при общественото обсъждане

на проект на Постановление на Министерския съвет за създаване на Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт и приемане на Правилник за дейността, структурата и организацията на Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Изготвил предложението** | **Предложение** | **Приема/ не приема предложението** | **Мотиви** |
| Асоциация на собствениците на въздухоплавателни средства и пилотите в Бълга-рия (AOPA Bulgaria) | АОРА България адмирира създаването на Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт.  Конкретни предложения:  Поради изключителната специфика на дейността разследване на произшествия, считаме за недостатъчни критериите, заложени в чл. 3, ал. 3, поради което предлагаме текстът да бъде изменен така:  “Членовете на управителния съвет на борда притежават образование, познания, професионален опит и компетентност в областта на безопасността и разследване на произшествия съответно във въздушния, водния и железопътен транспорт”.  В подкрепа на становището ни прилагаме извадки от международни документи, уреждащи разследване на авиационни произшествия:  1. Регламент (EC) №996/2010 на Европейският Парламент и Съвета от 22.10.2010 г. относно разследването и предотвратяване на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване и за отмяна на Директива 94/56/ЕО, в своя преамбюл постановява:  „(15) Органите за разследване във връзка с безопасността имат ключова роля в провеждането на разследвания във връзка с безопасността. Тяхната работа е от изключително значение за определяне на причините за дадено произшествие или инцидент…“;  „(16) Следва да се повиши капацитетът на органите на държавите-членки за разследване във връзка с безопасността…“.  В Член 4 от регламента в т. 6, б. „а“ е указано следното: „ръководителят на органа за разследване във връзка с безопасността и/или ръководителят на отдела за авиационно разследване, в случай на орган за разследване на произшествия в множество видове транспорт, притежава опита и компетентността в областта на безопасността на гражданското въздухоплаване , необходими за изпълнението на своите задачи в съответствие с настоящия регламент и националното право“ .  2. Приложение 13 (Annex 13) на ИКАО и по специално Документ на ИКАО 9756/AN965 „Ръководство по разследване на авиационни произшествия“ в частта - изисквания към персонала в т. 2.4.1 определя следното:  „ Разследването на произшествията и инцидентите е специализирана задача, която трябва да се извършва само от квалифициран за това персонал(разследващи).“  В заключение, поставянето на компетентни лица на ключови и отговорни позиции с подходящ професионален опит, е важно условие за развитието и безопасността на транспорта в България. | Приема се с редакция. | Изискванията за образование и опит към членовете на управителния съвет на борда са регламентирани в чл. 3, ал. 2 от проекта, а в чл. 3, ал. 4 от проекта е предвидено, че членовете на управителния съвет на борда могат да участват в разследване на произшествия във въздушния, морския и железопътен транспорт като ръководители на комисия за разследване или като инспектори в комисията. |
| Асоциация на българските авиокомпании | Желателно е алинея 3 на чл. 3 от правилника да придобие следния вид:  „Чл. 3 (3). Членовете на управителния съвет на борда притежават образование, знания, професионален опит и компетентност в областта на безопасността и разследването на произшествия съответно във въздушния, водния и железопътния транспорт.  Направеното предложение се обосновава с това, че членовете на борда трябва да ръководят един процес от особена важност за безопасността на транспорта и се налага те да имат опит в реализирането на този процес като притежават не само знания, но и умения и навици свързани с него.“ | Приема се с редакция. | Изискванията за образование и опит към членовете на управителния съвет на борда са регламентирани в чл. 3, ал. 2 от проекта, а в чл. 3, ал. 4 от проекта е предвидено, че членовете на управителния съвет на борда могат да участват в разследване на произшествия във въздушния, морския и железопътен транспорт като ръководители на комисия за разследване или като инспектори в комисията. |
| „Би Ейч Еър“ ООД | 1. Намираме предложеното позициониране на Националния борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт (по-долу за краткост „Националния борд“) в структурата на държавната администрация за несъвместимо с императивните предписания на Регламент (ЕС) № 996/2010. Съгласно чл. 4, ал. 2 от Регламента „органът за разследване във връзка с безопасността е функционално независим, по-специално от авиационните органи, които отговарят за поддържането на летателната годност, сертифицирането, полетите, техническото обслужване, лицензирането, контрола на въздушното движение ти летищната експлоатация, както и от всякакво друго лице или институция, чиито интереси или цели биха могли да бъдат в противоречие със задачите, възложени на органа за разследване във връзка с безопасността, или да повлияят на обективността му.“ Конституирането на Националния борд като второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията поставя бъдещия разследващ орган във финансова, а оттам и функционална зависимост от министъра, чиято подчинена структура - МТИТС - е пряко отговорна за осъществяване на контрол относно прилагането на съществуващите регламенти и процедури за безопасност в сферата на транспорта.  Ограничавайки анализа си до сферата на дейност на представяното от мен дружество - тази на гражданското въздухоплаване - обръщам внимание на факта, че националният контролен орган - Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“ (ГД ГВА) е на пряко подчинение на същия ресорен министър. Съгласно чл. 11 от Устройствения правилник на ГД ГВА, дирекцията осъществява своята дейност в изпълнение на приложимите международни и национални нормативни актове, в т. ч. и актовете на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Съгласно чл. 16 от същия Устройствен правилник, ГД ГВА съгласува, подготвя и предлага нормативни актове, норми, правила и процедури, предложения за разрешения и др. актове в областта на гражданското въздухоплаване, които подлежат на утвърждаване от ресорния министър. Очевидно от горепосоченото е, че дейността на Националния борд, свързана с разследване на произшествия в гражданското въздухоплаване, следва да обхваща проверки на някои от гореспоменатите актове. Евентуална констатация на допуснато нарушение на действащите норми за осигуряване на безопасността при утвърждаване на предложени от ГД ГВА актове, което нарушение е пряко или непряко свързано с настъпило произшествие, би вменила отговорност именно на министъра на транспорта.  Във връзка с изложеното в предходния параграф неизбежно достигаме до убеждението, че предложените организация и структуриране на Националния борд не позволяват същият да бъде функционално независим от ресорния министър, непряко и от ГД ГВА, поради финансова и оперативна зависимост в качеството на този орган на второстепенен разпределител. Тази зависимост е заложена в чл. 11, ал. 8 от Закона за публичните финанси, където ясно е разписано, че бюджетът на второстепенните разпределители се определя по предложение на съответния първостепенен разпределител, който в случая е именно министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Така описаната хипотеза е напълно несъвместима с посочените по-горе императивни предписания на чл. 4, ал. 2 от Регламент (ЕС) № 996/2010. Убеждението ни за потенциалната оперативна зависимост се допълва и от чл. 11 от обсъждания правилник, според която „административното, техническо и финансово обслужване на борда се осъществява от администрацията на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията съгласно сключено споразумение между министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и председателя на борда.“ Намираме, че за да се подсигури независимост на дейността на Националния борд, финансовата и техническа обезпеченост и съдействието на компетентните държавни органи следва да бъдат гарантирани посредством разпоредителни действия и актове на най-висшестоящ орган на изпълнителната власт. | 1. Не се приема. | 1. Твърдението за несъвместимост с императивните предписания на Регламент (ЕС) № 996/2010 е неоснователно. Включването на Борда в структурата на държавната администрация е практика в редица държави-членки на Европейския съюз:  1. Австрия - федералният орган за разследване е създаден като подчинен отдел на Федералното Министерство на транспорта, иновациите и технологиите, като независимостта е определена от националното право.  2. Румъния - Агенцията за разследване е създадена като специализиран орган на Министерството на транспорта.  3. Испания - Комисията за разследване е създадена към Министерството на инфраструктурата и транспорта. Министерството предоставя помещения и общи услуги (като например ИТ поддръжка, организация на пътуванията), разпределя бюджетна позиция за разследващите функции и плаща заплати, а Комисията изпълнява задачите си самостоятелно.  4. Латвия - органът за разследване е под надзора на министъра на транспорта, но не е част от Министерството на транспорта. Напълно независим е по всички въпроси, свързани с разследванията, включително изборът какво да разследва и има независим бюджет.  5. Република Словения - органът за разследване е част от Министерство на инфраструктурата.  В настоящия случай съгласно § 8, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение на Закона за железопътния транспорт (обн., ДВ, бр. 62 от 2019 г.) Министерският съвет следва да създаде с постановление Национален борд за разследване на произшествия във въздушния, водния и железопътния транспорт – юридическо лице по чл. 60, ал. 1 от Закона за администрацията. Бордът се предвижда да бъде самостоятелно юридическо лице - независим орган на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4 от Закона за администрацията, като ръководителят му ще е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията - аналогично е финансирането на и на изпълнителните агенции. Административното, техническото и финансовото обслужване на Борда ще се осъществява от администрацията на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, като ще се приложи модела на т. нар. споделени услуги в организацията и работата на централната администрация. Чрез този модел една администрация предоставя споделени услуги на друга администрация. В приетата с Решение № 140 от 17.03.2014 г. на Министерския съвет Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. и в Пътната карта към нея е заложена цел за въвеждане на принципа на споделените услуги в организацията и работата на администрацията на централно, областно и общинско ниво. Мярката предвижда концентриране на функциите на общата администрация на по-високо ниво - първостепенни разпоредители с бюджет, където да бъдат създадени звена за споделени услуги, за обслужване на всички структури в системата на съответното министерство. |
|  | 2. Липсват ясно разписани изисквания за степен на образование и квалификация, както и продължителност на професионалния опит на членовете на управителния съвет на Националния борд в чл. 3, ал. 3 на Правилника. По отношение на изискванията за заемане на длъжността „инспектор“, чл. 12 от Правилника предвижда такива да бъдат определяни в длъжностни характеристики, утвърждавани от председателя на борда, но не се предвижда тези изисквания да бъдат нормативно установени, както е предвидено в чл. 7, ал. 1, т. 6 от Закона за държавния служител. Горепосоченото несъотвествие с приложмото законодателство, уреждащо статута и изискванията към държавните служители, освен че притежава този непосредствен порок, също така създава предпоставка назначените служители на Борда да са лица, неспособни да упражняват задълженията си по осъществяване на функциите на борда, описани в Глава трета от Проекта на Правилник. Това от своя страна е предпоставка за установяването на порочна практика, при която делегираният на Борда бюджет бива изразходван за възнаграждения на оперативно негодни щатни служители, както и за ангажирането на нещастни сътрудници в качеството им на експерти, съгласно хипотезата на чл. 14 от Правилника, които реално да осъществяват необходимите дейности по реализиране функциите на борда. Намираме нуждата от ясно разписани изисквания за заеманите в Борда щатни длъжности за ключова с оглед както функционалността на бъдещия разследващ орган, която налага същите изисквания да бъдат значителни и конкретно формулирани, така и с оглед предотвратяване на нецелесъобразно изразходване на средства от държавния бюджет. | 2. Не се приема. | 2. Правилникът е изготвен в съответствие с чл. 60, ал. 2 от Закона за администрацията (ЗА), където е регламентирано, че дейността и организацията на работа на структурите по чл. 60, ал. 1 от ЗА се определят с устройствен правилник, приет от Министерския съвет. Твърдението за противоречие с чл. 7, ал. 1, т. 6 от Закона за държавния служител е неоснователно, тъй като изискванията за образование и квалификация са регламентирани в чл. 3, ал. 3 и 4 от проекта на правилник, а разпоредбата на чл. 12 от правилника, предвиждаща правата и задълженията на служителите в борда, както и изискванията за заемане на съответната длъжност да се определят в длъжностни характеристики, които се утвърждават от председателя на борда, ще бъде прилагана в съответствие с изискванията за образование и квалификация на инспекторите, регламентирани в Класификатора на длъжностите в администрацията. |
| Bulsar Office [office@bulsar.org](mailto:office@bulsar.org)  кдп Н.ГЕРЧЕВ, за координатор | 1. Съставът на борда за разследване да бъде от 5 специалисти и един технически сътрудник  обяснения : председател, зам.председател ( мандат 2 години и размяна с председателя. те двамата не трябва да имат една и съща партийна принадлежност, ако има такава)  2. Трима направленци: по един за въздух, море, железници разследване;  обяснения : те ще могат да се обръщат към съответни компетентни лица или институти, от които да получават високо точен анализ или отговор на поставени въпроси. От останалите 6 бройки, 5 са абсолютно ненужни, просто защото те като всички обичайни индивиди, не са специалисти по всичко и се явяват като дублиращи ненужни бройки, увеличаващи административната тежест.  Предоставям ви допълнение 2 към становището, както следва:  3. Петимата специалисти да се определят съгласувано от председателя на народното събрание, президента и министър председателя;  4. Бордът се отчита на народното събрание  обяснения: по този начин се гарантира независимост и прозрачност. | Не се приема. | Бордът е независим орган и се създава в съответствие с приложимите европейски актове, регламентиращи дейността му, а именно:  Директива 2004/49/ЕО на Европейския парламент и съвета от 29 април 2004 г. относно безопасността на железопътния транспорт в Общността и за изменение на Директива 95/18/ЕО относно лицензирането на железопътните предприятия и Директива 2001/14/ЕО относно разпределяне на капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ, L 264, от 30.4.2014, стр. 44), Регламент (ЕС) № 996/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно разследването и предотвратяването на произшествия и инциденти в гражданското въздухоплаване и за отмяна на Директива 94/56/ЕО, Директива 2009/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за определяне на основните принципи, които уреждат разследването на произшествия в областта на морския транспорт, и за изменение на Директива 1999/35/ЕО на Съвета и Директива 2002/59/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и др.  Що се отнася до отчитането на дейността на административната структура, то е регламентирано в Закона за администрацията. |
| Национален железничарски синдикат „Подкрепа“ | Предложените дирекции „Автомобилна инспекция“ и 8 териториални дирекции (ТД) е целесъобразно да се запазят в досегашния си вид.  Контролната дейност на агенцията трябва да се ръководи оперативно и методически от обособен отдел в главната дирекция, а статистиката, която се извършва и предава съгласно задължения по европейски нормативни актове, касае контролната дейност и е неподходящо да се извършва в отдела, занимаващ се с административнонаказателната дейност и да се запази като дейност на отдел „Контрол и статистика“; отдел „Административно-наказателна дейност“ следва да се запази в досегашния си вид и функции, като е необходимо да бъдат назначени още служители. Областните отдели „Автомобилна администрация“ да са равнопоставени и да са директно подчинени на главната дирекция.  Контролните органи на ИА „АА“ имат задължения за извършване на ежедневен и специфичен контрол, подобно на контролните органи на МВР. В структурата на МВР съществува Областна дирекция на МВР във всеки областен град, като допълнително във всяка община има и РУП. Съпоставката на структурата на ИА „АА“ със структурите на НАП, ИАГ и други е неприложима, функционално неподходяща и необоснована. Добавянето на междинни звена между областните отдели и централното управление ще внесе допълнително административно забавяне на кореспонденцията, нееднакво предаване на възложените задачи от ръководството към отделите. Обособяването на равнопоставени областни центрове в дирекции и отдели в различна йерархична зависимост ще бъде предпоставка за неравнопоставеност между отделните областни центрове при организиране и извършване на дейностите и допълнително ще демотивира инспекторския състав.  Предложението за оставянето в областните отдели на няколко администратори, а инспекторските състави да бъдат назначени в обособените ТД ще доведе до масово напускане на инспектори. Видно е, че в последните години няма особено много кандидати за инспектори, а явяващите се на конкурси са на много ниско ниво на компетентности. Предвид ниските заплати в агенцията, квалифицирани кадри не кандидатстват за работа и отливът на инспектори от агенцията неминуемо ще доведе до колапс на дейностите по места. Ежедневното командироване на служители от обособените ТД към отделни региони ще доведе до значителни и необосновани разходи за командировъчни (приблизително около и над 500 000 лв.) за служителите без това да допринесе както за повишаване на ефективността на работата, така и без да бъде допълнителен финансов стимул за служителите. Ако ежедневно се командироват в различни градове инспекторите, то сумите за командировъчни ще доближат, а е много вероятно и да надвишат 1 000 000 лв. В случай, че има такива средства за командировъчни, то доста по-мотивиращо за служителите ще е да бъдат повишени възнагражденията им. От предложението не става ясно как инспекторите от областните отдели ще се придвижват до ТД, в какъв период от време/придвижването в рамките на работният ден ли ще е или няма да се зачита за работа. Не са взети под внимание структурните промени /обединяването/ в съдебната власт, в досъдебната фаза на административният акт ще имат ангажименти инспектори, като свидетели актосъставители. Също така не става ясно кой и как ще работи по сигнали, как ще се обслужват произшествия /ПТН-обществен превоз/. Обособяването на няколко ТД с техни подчинени отдели, ще е предпоставка за размиване на отговорности, неравномерно разпределение на задачите към отделните областни отдели, както и необективно оценяване на изпълнение на задачите.  Предложените обособени структури на ТД без директен контрол на отделите ще са предпоставка за образуване на ядра за корупция. Подобна структура действаше в периода 2011-2013 г., като този експеримент, освен че не допринесе за повишаване на ефективността на работата, но и завърши с пълно фиаско.  Прогресивното намаляване на броя на инспекторите при постоянно увеличаващи се функционални задължения на агенцията, респективно към служителите, води до невъзможност същите да изпълняват служебните си задължения качествено и в срок. Към момента в по-голямата част от развитите държави в ЕС на 10000 човека от населението се падат по около 1,5-2 инспектора. А в някои държави това число достига до над 3. В България стойността на този коефициент е от порядъка на 0,25-0,28. Като се има предвид и това, че значителна част от инспекторския състав е ангажиран с провеждането на изпити за придобиване на СУ МПС, то стойността спада още повече. Във всеки областен отдел е целесъобразно да се назначи по един служител с юридическо образование, който да подпомага дейността на отдела и да представлява агенцията пред органите на съдебната власт. С цел оптимизиране и нормално протичане на работния процес, в някои от областните отдели да се назначат допълнително служители, като при оптимизирането числеността на личния състав да се вземе предвид местоположението и натовареността на отделите. Практиката е доказала, че честите структурни промени водят до текучество на персонала, както от експертния, така и от ръководния състав. Назначаването на служители, неотговарящи на изискванията за заемане на длъжността, води до намаляване качеството на административния капацитет за осъществяване на контрол. В заключение, предлаганата структурна реформа ще доведе до затруднения от организационен и финансов характер, без това да допринесе за повишаване ефективността на инспекторския състав, както и на агенцията като цяло. | Не се приема. | Целта на предложената структурна реформа е засилване на системата за управление на контролната дейност чрез тристепенна система, включваща 8 регионални дирекции с контролни функции вместо сега съществуващите 27 областни отдела, и засилени контролни и методически функции на дирекция „Автомобилна инспекция“. Областните отдели ще запазят административните си функции по обслужването на граждани, както и дейностите по провеждането на изпити на кандидатите за водачи. Контролната дейност ще бъде организирана в регионалните дирекции. В рамките на всяка регионална дирекция ще има средно 8 или 9 контролни екипа, с изключение на София, като по този начин ще могат да се осигурят над 15 екипа. Това ще позволи да се планират цялостни и всеобхватни проверки във всяка област, като така ще бъдат осигурени екипи за контрол и през тъмната част от денонощието, каквито към момента няма. Към настоящия момент, средно в областните отдели на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ има по 2 екипа от 2-ма души, които извършват контролна дейност единствено през деня. Поради отсъствия, като отпуски и болести, както и необходимост членове на екипа да участват като квестори на теоретични изпити на кандидатите за водачи, в областните отдели на агенцията има случаи, в които не може да се осигури и един екип за контрол. В някои областни отдели, поради необходимостта да се извършват редовно проверки в предприятията, редовен пътен контрол не се извършва. Извършва се единствено в рамките на епизодични съвместни проверки с МВР, НАП или Агенция „Митници“. Чрез тази подход ще бъде прекъсната обвързаността на служителите на местно ниво и ще се осигури значителна степен на ротация. Ще бъдат въведени и нови принципи при организация и автоматизация на пътния контрол, които включват създаване на информационна система, която да обхване всички етапи на пътния контрол, прилагане на система за анализ на риска при избор на пътните превозни средства и предприятия, които са обект на контрол, извършване на пътния контрол в контролирана от система за видеонаблюдение среда. |
| Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ | След направен обстоен анализ на разписаните функции, необходимостта от персонал и числеността на отделните звена в агенцията предлагаме в § 4, т. 12 да се направят следните изменения:  1. В б. „б“ числото „49“ да се замени с „47“.  2. В б. „д“ числото „16“ да се замени с „15“ и „8“ - със „7“.  3. В б. „е“ числото „468“ да се замени с „470“.  4. В б. „ж“ числото „33“ да се замени с „30“.  5. В б. „з“ числото „15“ да се замени с „13“.  6. В б. „л“ да се направят следните изменения:  а) на ред Регионална дирекция „Автомобилна администрация - Бургас“ числото „39“ да се замени с „37“;  б) на ред Регионална дирекция „Автомобилна администрация - Варна“ числото „44“ да се замени с „39“;  в) на ред Регионална дирекция „Автомобилна администрация - Враца“ числото „30“ да се замени с „33“;  г) на ред Регионална дирекция „Автомобилна администрация - Плевен“ числото „42“ да се замени с „45“;  д) на ред Регионална дирекция „Автомобилна администрация - Пловдив“ числото „50“ да се замени с „47“;  е) на ред Регионална дирекция „Автомобилна администрация - Русе“ числото „41“ да се замени с „44“;  ж) на ред Регионална дирекция „Автомобилна администрация - София“ числото „84“ да се замени с „94“;  з) на ред Регионална дирекция „Автомобилна администрация - Стара Загора“ числото „38“ да се замени с „36“. | Приема се. |  |
| кап. М. Петров | В чл.5, ал.1, т.2 от правилника е посочен обхвата на дейността на Борда по отношение на морските произшествия. Този обхват изключва разследване на произшествия, настъпили на борда на кораби под българско знаме, намиращи се извън териториалните пространства на Република България (в открито море или в териториалните пространства на други държави). Така дефинирания обхват изключва и отговорностите на държавата да разследва морски произшествия при наличие на засегнати значими интереси (напр.: при произшествия с пострадали български граждани на борда на кораб под чуждо знаме, намираш се в чужди териториални пространства или в открито море) и влиза в противоречие с правилно дефинирания обхват на дейност на същия Борд в чл.79, ал.1 от Кодекса на търговското корабоплаване (изм.ДВ, бр.62 от 2019 г.), както и с обхвата на дейност на разследващия орган по чл.3, ал.1 от Наредба №23 от 24 октомври 2011 г. за докладване и разследване на произшествия в морските пространства.  С оглед на горното, предлагам обхвата в дейността на Борда, по отношение на произшествията в морския транспорт (чл.5, ал.2, т.1 и в чл.10, ал.5 и 6), да бъде хармонизиран с чл.79, ал.1 от Кодекса на търговското корабоплаване. | Приема се с редакция. |  |