



СДРУЖЕНИЕ ЗА ПРОФЕСИОНАЛНО ОБУЧЕНИЕ
В АВТОМОБИЛНИЯ ТРАНСПОРТ - СПОАТ



ОСОБЕНОСТИ НА НОРМОТВОРЧЕСТВОТО ЗА АВТОМОБИЛНИ ПРЕВОЗИ

Документи
Факти
Коментари
Чуждестранен опит

СОФИЯ
2017

Една от целите на Националната програма за развитие „България 2020“ е свързана с облекчаването на регулативната и административната тежест чрез оптимизиране на процеса на законотворчество и въвеждане на интелигентно регулиране.

Нормотворчеството е най-сложната правна дейност. За да може да се напише една справедлива трайно прилагана правна норма, се изискват много общи правни знания и много специални знания в съответната област.

Целта на настоящия справочник е да представи някои факти и документи, които характеризират досегашния българския опит в нормотворчеството за управление на бурно развиващия се автомобилен транспорт. Надяваме се да подпомогнем усилията, преди всичко на експертите, работещи в сферата на автомобилния транспорт, за да бъдат в състояние да демонстрират свободно прилагане на методи и инструменти, отличаващи се с иновативност при решаването на сложни задачи и непредвидими проблеми в специализираната сфера на работа.

Справочникът е предназначен за юристи, мениджъри, икономисти, инженери, държавни служители в изпълнителната власт и журналисти, както и за всички които имат отношение към нормотворчеството в областта на управлението на автомобилните превози.

Този опит би бил изключително полезен по време на подготовката за българското председателство на Съвета на Европейския съюз през 2018 година. Тогава предстои да се подготвят между 500 - 700 проекта (включително нормативни документи). Без съмнение не малка част от тези документи ще бъдат свързани с по-нататъшното развитие на автомобилните превози.

СДРУЖЕНИЕ ЗА ПРОФЕСИОНАЛНО ОБУЧЕНИЕ
В АВТОМОБИЛНИЯ ТРАНСПОРТ - СПОАТ

София 1612, бул. „Цар Борис III“ № 116, ет.1, офис 4
тел. 088 90 666 90

	СЪДЪРЖАНИЕ	Стр.
	Предисловие	4
	Увод	6
1.	Нормотворчество и компетентност	8
2.	Особености при прилагането на международни договори, , конвенции и спогодби в областта на автомобилните превози	17
3.	Особености при прилагане на регламенти и директиви на Европейски съюз	19
4.	Особености на Закона за автомобилните превози	39
6.	Особености на реда за провеждане на изпити за придобиване и удължаване на срока на валидност на свидетелство на водач на МПС за превоз на опасни товари и удостоверение за консултант по безопасността при превоза на опасни товари	51
8.	Ролята на формализма в нормотворчеството за автомобилен транспорт	61
	Заклучение	67

ПРЕДИСЛОВИЕ

„Съществува един проблем, който изисква решение, ако Европейският съюз желае едновременно да установи изменение на климата, да осигури енергийна безопасност и да създаде екологично устойчива водеща икономика на ХХІ век. Този проблем е свързан с това, че департаментите на Европейската комисия провеждат изолирани инициативи, т.е. автономни, самодостатъчни и несвързани с усилията на програмите и проектите на другите департаменти. Брюксел тук не е уникален. Това явление е свойствено на правителствата в целия свят. Отсъствието на връзка между инициативите на различните департаменти и агенции намалява възможността за получаване на синергия¹ и разработване на по-цялостен подход към обезпечаване на процъфтяване на обществото. Тясното мислене неизбежно води до изолирани пилотни проекти.

Едновременно с това системното мислене – това е сложна задача в бюрократична среда, където силният стремеж не излиза от границите на своята ограниченост и защитава своето пространство.

Така се достига до това, което аз наричам бездънна яма за идеи – към процес, в резултат на който концептуалните идеи, съгласувани на ниво министерства и дори по-нагоре, загубват своята широта и се израждат до това да бъдат спуснати в агенции и в крайна сметка да се превърнат в безкрайни отчети, изследвания и оценки, целта на които е да стават все по-замъглени дори за тези, които ги сътворяват.“

Джеръми Рифкин²

Откъс от книгата „Третата индустриална революция“

¹Синергия (синергизъм) е взаимоотношение, при което полученият ефект е различен или по-голям от сумата на индивидуалните ефекти.

²Неговото виждане за „третата индустриална революция“ официално е прието от ЕС с програмата Европа 2020, както и от Китай и се поддържа от ООН.

У В О Д

„Гражданите могат да правят предложения за усъвършенстване на законодателството. Предложенията се отправят до органа, овластен да издаде нормативния акт, или до съответния орган с право на законодателна инициатива.“

Чл. 18 от Закона за нормативните актове

„Най-висок корупционен риск произтича от:

- **липсата на устойчива и предвидима нормативна база;**
- **неясните за гражданите правила и процедури.“**

Из Анализ по проект на Администрацията на Министерския съвет „Развиване на умения и компетентности у служителите в администрацията...“. София, 2015 година.

„Облекчаването на регулативната и административна тежест ще бъде постигнато чрез оптимизиране на процеса на законотворчество и въвеждане на интелигентното регулиране.“

Из „Национална програма за развитие: България 2020“

Нормотворчеството е най-сложната правна дейност. За да може да се напише една справедлива трайно прилагана правна норма, се изискват много общи правни знания и много специални знания в съответната област.

Компетентността на органа, издаващ акта е първото от изискванията за законосъобразност, което трябва да е налице за да може нормативният документ да породи желаните правни последици. Компетентността е израз на специализацията, която притежават отделните административни органи при решаването на един или друг въпрос. Когато говорим за компетентността трябва да направим изричната уговорка, че тя освен право е и задължение на съответния административен орган.

От тази гледна точка на всеки държавен орган още към момента на неговото учредяване се определя и неговата компетентност, т.е. за какво се създава, какви ще бъдат неговите задачи в държавното управление, как те ще бъдат решавани и т.н.

Приобщаването в общия европейски дом изисква гражданите на нашата страна да „придобиват практически умения за решаването на сложни проблеми в непредсказуема среда, с множество взаимодействащи фактори и вариативни възможности³.

Затова ученето през целия живот се превърна в необходимост в Европа, характеризираща се с бърза социална, технологична и икономическа промяна.

С настоящия анализ си поставяме за цел да подпомогнем усилията в тази насока, преди всичко на експерти, работещи в сферата на автомобилния транспорт. За да добият „способности да решават проблеми чрез интегриране на комплексни източници на знание, в условия на недостатъчна налична информация, в нова непозната среда“¹, да бъдат на нивото на Европейска квалификационна рамка (ЕКР).

³Европейска квалификационна рамка (ЕКР).

Ние живеем в 21 век и затова всеки „магистър” трябва да бъде в състояние „да демонстрира свободно прилагане на иновативни методи и инструменти, отличаващи се с иновативност при решаването на сложни задачи и непредвидими проблеми в специализираната сфера на работа“⁴.

Целта на настоящия анализ е да подпомогне усилията на притежаващите образователно-квалификационна степен „магистър” в сферата на автомобилните превози за насърчаване на обучението през целия живот и повишаване на техните знания, умения и компетентност в стремежа за „вписване“ в Националната квалификационна рамка.

Нов елемент е предстоящото председателство на Република България на Европейската комисия. Редно е да покажем, че сме на нивото на отговорностите, които носи това председателство.

⁴Седмо ниво в Националната квалификационна рамка.

1. НОРМОТВОРЧЕСТВО И КОМПЕТЕНТНОСТ

Нормативните актове се издават от овластените за това органи съобразно предоставената им компетентност. Неспазването на компетентността е много сериозно и тежко нарушение на законността в дейността на администрацията и води до недействителност (нищожност) на взетите решения и издадените актове.

1.1. КОМПЕТЕННОСТТА КАТО АДМИНИСТРАТИВНО И ПРАВНО ПОНЯТИЕ

Компетентността като административно и правно понятие, определящо съвкупността от правомощия на административния орган, не трябва да се бърка с популярното понятие „компетентен“ като израз на оценка за вещина, умение, опит при извършване на някаква работа (например „той е много компетентен по двигатели с вътрешно горене и т.н.“)⁵.

Определянето на компетентността на държавните органи е резултат от задълбочено познаване на процесите, произтичащи в обществото, отчитане ролята на различни обективни и субективни фактори в държавното управление, определяне на общите тенденции за развитие на обществените процеси в държавата и връзките между тях. Държавата в търсене на оптимално разпределение на управленските функции между органите извършва стабилно „разделение“ на управленския труд чрез установяване на компетентността на всеки орган на държавно управление.

Определянето на компетентността има и друго едно значение. Чрез нея се обявява на заинтересованите - граждани, организации, органи - кой има правото и задължението да се занимава и да решава определен кръг въпроси. Тя определя кой е субектът на държавно управление в определена област; към кого следва да се обръщат заинтересованите, за да могат да получат законосъобразно и компетентно решение на засягащия ги проблем.

1.2. КОМПЕТЕНТНОСТ НА ДЪРЖАВНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ ОРГАНИ

Компетентността на държавния административен орган посочва кръга от въпроси, с които административният орган е оправомощен да се занимава, както и правомощията, с които органът разполага за решаването на тези въпроси. Компетентността на държавните органи е израз на специализацията на функциите на държавното управление. Тя очертава кръга от задачи, възложени на отделните органи по осъществяване на определени държавни функции. За да могат да осъществяват тези функции, административните органи притежават определени властнически правомощия. Компетентността може да бъде определена като система от правомощия, т. е. съвкупност от права и задължения от особен характер, предоставени на органа за осъществяване на държавна власт⁶.

1.3. ДЕЛЕГИРАНЕ НА ПРАВОМОЩИЯ⁷

Делегирането е една от възможностите, предвидени от правото за търсене на рационално и качествено осъществяване на функциите на административния орган. Това е възможност за преместване на процеса на вземане на административни решения на по-икономично и може би по-квалифицирано ниво и приближаването му до мястото

⁵http://www.bg-ikonomika.com/2011/04/5_06.html

⁶http://www.bg-ikonomika.com/2011/04/5_06.html

⁷http://www.bg-ikonomika.com/2011/04/5_06.html

на изпълнение на решенията. Тя създава гъвкава система за намиране на най-подходящото място за извършване на съответната дейност в администрацията. Делегирането е установено от закона временно, нетрайно, и прилагано според конкретната обстановка, предаване на част от правомощията на горестоящия орган на някой от подчинените му органи или длъжностни лица.

В някои случаи възможността и необходимостта от делегиране на правомощия произтича от начина, по който нормативният акт е определил компетентността и нейния носител. Така в редица закони вместо посочване на административния орган, който да е субект на определени правомощия, компетентността е възложена общо на ведомството - министерство или комитет. Прието е ведомството да се отъждествява с неговия ръководител, защото самото ведомство не е орган, който може да притежава властнически правомощия. Очевидно е обаче, че министърът няма и не може да има техническата, физическата, а даже и професионалната възможност да извършва всички функции, възложени на неговото министерство. Например според Закона за автомобилните превози (ЗАП) министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията ръководи и контролира осъществяването на автомобилните превози на пътници и товари в Република България. По-нататък в ЗАП е регламентирано, че тези правомощия се осъществяват чрез Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“. От своя страна тази агенция се отъждествява от нейния изпълнителен директор. Той съответно не може да има техническата, физическата, а даже и професионалната възможност да извършва всички функции, възложени на неговата агенция.

Затова за реализацията на правомощията на изпълнителния директор съществена роля се пада на личната компетентност.

1.4. ЛИЧНА КОМПЕТЕНТНОСТ

Личната компетентност, която понякога се нарича и компетентност по степен, изразява пределите на правомощията на отделния административен орган, в зависимост от мястото и положението на органа вътре в дадена административна организационна система. Тя се нарича лична, защото е свързана с конкретна длъжност, заемана от определени лица или лице.

1.5. ЛИСАБОНСКАТА СТРАТЕГИЯ (2010) И КОМПЕТЕНТНОСТТА

С приемането на Лисабонската стратегия (2010) беше взето решение за модернизирване и повишаване качеството на образованието, което да доведе до овладяването на седем универсални ключови компетенции:

- общуване на роден език;
- общуване на чужди езици;
- математическа компетентност и основни знания в областта на природните науки и технологиите;
- дигитална компетентност;
- умения за учене;
- обществени и граждански компетентности;
- инициативност и предприемачество.

1.6. ЕВРОПЕЙСКАТА КВАЛИФИКАЦИОННА РАМКА И КОМПЕТЕНТНОСТТА

Европейската квалификационна рамка (ЕКР) е инструмент, който подпомага процеса на съпоставяне и сравняване на квалификационните системи в Европа.

Нейните осем общи европейски референтни нива са описани от гледна точка на резултатите от ученето: знания, умения и компетентности. Това позволява всички национални квалификационни системи, национални квалификационни рамки (НКР) и квалификации в Европа да се съотнасят с нивата на ЕКР.

Разработването на национални квалификационни рамки, съгласно националните законодателства и практики в отделните държави, е с цел установяване на съответствие между техните национални квалификационни системи и ЕКР, чрез съотнасяне по прозрачен и разбираем начин на техните квалификационни нива към съответните нива на ЕКР.

1.7. НАЦИОНАЛНАТА КВАЛИФИКАЦИОННА РАМКА И КОМПЕТЕНТОСТТА

Националната квалификационна рамка на Република България е разработена в изпълнението на ангажмента на България съгласно Препоръката на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейска квалификационна рамка (ЕКР) за учене през целия живот.

С приемането на Националната квалификационна рамка в България бяха легитимирани четири универсални лични и професионални компетентности, като резултати от обучението:

- самостоятелност и отговорност;
- компетентности за учене;
- комуникативни и социални компетентности;
- професионални компетентности.

1.8. КАКВО ОЗНАЧАВА СЕДМО НИВО НА НАЦИОНАЛНАТА КВАЛИФИКАЦИОННА РАМКА?

Седмото ниво на Националната квалификационна рамка⁸ означава:

Първо. Един „магистър” в областта на знанията:

- да притежава широк спектър от теоретични и практически знания, голяма част от които са специализирани в съответната област, които надграждат достигнатото в предходния етап на обучение;
- да познава, разбира и изразява теории, концепции, принципи и закономерности;
- да владее високоспециализирани практически и теоретични знания, вкл. авангардни, които формират основата за оригиналност в разработването и прилагането на нови идеи и решения;
- да демонстрира критично осъзнаване на знанията в областта и връзките между различните изучавани области.

Второ. Всеки магистър следва да притежава следните умения:

- да владее богат набор от практически и познавателни умения и подходи, необходими за разбирането на абстрактни проблеми и разработването на творчески решения;
- да прави диагностика на проблемите и ги решава, като се основава на съвременни изследвания чрез интегриране на знания от нови или интердисциплинарни

⁸www.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1980

области, като проявява способност за генериране на нови знания и процедури, свързани с провеждането на научни изследвания и въвеждане на иновации;

- да формулира адекватна преценка в ситуации, характеризиращи се с непълна или ограничена информация и непредсказуемост;
- да развива нови и разнообразни умения в отговор на новопоявяващи се знания и практики;
- да демонстрира свободно прилагане на иновативни методи и инструменти, отличаващи се с иновативност при решаването на сложни задачи и непредвидими проблеми в специализираната сфера на работа;
- да намира и поддържа аргументи при решаване на проблеми с интердисциплинарен характер;
- да проявява инициативност в работата и ученето в сложна и непредвидима среда, изискващи решаване на проблеми с множество взаимодействащи си фактори.

Трето. Всеки магистър следва да притежава компетентности в четири направления:

➤ ***Самостоятелност и отговорност***, което означава:

- да умее да изгражда административноорганизационни структури и самостоятелно да управлява екипи за решаването на сложни проблеми в непредсказуема среда, с множество взаимодействащи фактори и вариативни възможности;
- да демонстрира овладяност в оперативно взаимодействие при управлението на промяната в сложна заобикаляща среда;
- да проявява творчество и новаторство при разработването на проекти;
- да инициира процеси и организира дейности, изискващи висока степен на съгласуваност, формулира политики и демонстрира лидерски качества за реализацията им.

➤ ***Компетентности за учене***, като:

- системно и задълбочено оценява познанията си и идентифицира потребности от нови знания;
- демонстрира висока степен на самостоятелност и лесно се ориентира в сложно учебно съдържание, прилагайки собствени подходи и методи към овладяването му;
- използва разнообразни методи и техники за усвояване на комплексно учебно съдържание;
- владее богат понятиен апарат и проявява способности за концептуално и абстрактно мислене.

➤ ***Комуникативни и социални компетентности***, което означава:

- умения да представя ясно и достъпно собствени схващания, формулировки на проблеми и възможни решения пред специализирана и неспециализирана аудитория, използвайки богат набор от техники и подходи;
- разработване и излагане на аргументирани схващания относно социални процеси и практики и обосновава предложения за тяхното усъвършенстване или промяна;
- пълноценно общуване на някои от най-разпространените европейски езици.

➤ ***Професионални компетентности***, което означава:

- да събира, обработва и интерпретира специализирана информация, необходима за решаването на сложни проблеми от изучаваната област;
- да интегрира широк спектър от знания и източници на информация в нов и сравнително непознат контекст;

- прави обосновани преценки и намира решения в сложна среда на разнообразни взаимодействия;
- да демонстрира способности за адекватно поведение и взаимодействие в професионална и/или специализирана среда;
- да е способен да решава проблеми чрез интегриране на комплексни източници на знание, в условия на недостатъчна налична информация, в нова непозната среда;
- да умее да инициира промени и да управлява процесите на развитие в сложни условия, ангажира се с важни научни, социални и нравствени проблеми, възникващи в процеса на работата или обучението.

1.9. НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ И НОРМОТВОРЧЕСТВОТО

Националната стратегия за учене през целия живот (НСУЦЖ) определя стратегическата рамка на държавната политика за образование и обучение в периода 2014 – 2020 г., насочена към постигането на европейската цел за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Настоящата стратегия за учене през целия живот се очаква да бъде възприемана като отговор на всички възникнали предизвикателства по отношение на социалното включване и икономическия растеж.

Според проведеното от НСИ през 2012г. „Наблюдение на работната сила” (НРС) едва 1.5 % от населението на възраст 25-64 години е участвало във формално или неформално образование или обучение. Дистанцията между средните стойности за ЕС и България се запазва относително голяма – 6 пъти за 2012 г. В България се наблюдава едно от най-ниските участия в рамките на това изследване (заедно с Румъния).

Има една професия в Република България, за която ученето на възраст от 25-64 години е изпълнено със сериозно съдържание. Това е професията „шофьор”.

Списъкът на тези длъжности в Националния класификатор на професиите е представен в **Таблица № 1**.

Таблица № 1.

Код		Наименование
8331	2002	Шофьор, автобус
8331	2003	Шофьор, съчленен автобус
8331	2004	Шофьор, съчленен тролейбус
8332	2002	Шофьор, платформа
8332	2003	Шофьор, самосвал
8332	2004	Шофьор, специален тежкотоварен автомобил
8332	2005	Шофьор, тежкотоварен автомобил - 12 и повече тона
8332	2006	Шофьор, товарен автомобил (международни превози)
8332	2007	Шофьор, цистерна
8332	2008	Шофьор, тежкотоварен самосвал - 12 и повече тона
8332	2009	Шофьор, тежкотоварен автомобил
8332	2010	Шофьор, товарен автомобил

Длъжността „Шофьор” се среща единствено в трудовите договори. В нормативната документи се среща само „водач”. Така например в ЗАП се споменава 14 пъти „водач” във връзка със необходимо обучение, прегледи и изпити на водачи:

- Чл.7а, ал.2 – относно изпитание за психологическа годност на всеки 3 години до навършване на 65 годишна възраст;
- Чл.7а, ал.3 – относно предпътен медицински преглед;

- Чл.7а, ал. 4, 5 и 6 – обучение за издаване сертификат на водач – гражданин на страна, която не е член на ЕС;
- Чл.7б, ал.1, 2, 3, 4 и 5 – относно обучение за „усъвършенстване на познанията на всеки 5 години;”
- Чл.14, ал.2 и 3 – изпит на водачи за превоз на опасни товари на всеки 5 години;
- Чл.14а, ал.1, 2 и 3 – относно обучение на водачи за превоз на опасни товари на всеки 5 години.

Няма друга професия, за която се изисква и се осъществява подобно периодично обучение, изпити и прегледи.

Въпреки, че ЕС предлага, но не се практикува.

Така например съгласно Регламент (ЕО)№1071/2009 „Държавите-членки могат, по критерии, определени от тях, надлежно да оправомощат структури, които да предложат на кандидатите качествено обучение за подготовка за изпитите, както и продължаващо обучение за актуализиране на знанията на ръководителите на транспортната дейност, които изявяват желание за това.”

В Република България е преценено, че това не е необходимо.

И още нещо. Пак там е препоръчано: „Държавите-членки могат да насърчават преминаването през периодично обучение на интервал от 10 години по темите, изброени в приложение I, за да се гарантира, че ръководителите на транспортната дейност са запознати с новостите в сектора.”

В Република България е преценено, че и това не е необходимо.

Наред с това не се създадат условия държавните служители от компетентните органи своевременно да се запознават с актуални проблеми, които произтичат, поне от европейското законодателство, за да бъдат „в час”.

По друг начин не могат да се обяснят някои очевадни факти:

- Българските институции не са запознати с факта, че още през 2002 г. ЕС е публикувал „Европейски указания за най-добра практика за обезопасяване на товарите в автомобилния транспорт.”(вж. т.7).
- Служители на компетентен орган относно правилата за труд и почивка, разработват поднормативни документи без да са запознати с основни понятия в тази област (вж.т.3.1).

1.10. ЙЕРАРХИЯ НА ПРАВНАТА УРЕДБА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Правните актове не са равностойни. Те се подреждат в йерархията съобразно силата на тяхното действие. На върха на тази йерархия и на цялата правна система стои Конституцията. Всички останали правни актове, в цялост и със своите норми, не могат да противоречат на конституционните норми.

Компетентността на държавните органи, както и личната компетентност са от решаващо значение за изграждане и функциониране на съвременна нормативна база за автомобилни превози.

Съгласно Закона за нормативните актове (ЗНА), обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.34 от 3 май 2016г. нормативната база обхваща:

- **Международни договори, конвенции и спогодби**, които са ратифицирани от Република България;
- **Регламенти и директиви на Европейския съюз**. Съгласно чл. 15, ал.2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.34 от 3 май 2016г. „ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът“.

- **Закони.** Съгласно чл. 3, ал.1 от ЗНА законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения;
- **Кодекси.** Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗНА кодексът е нормативен акт, който урежда обществените отношения, предмет на цял клон на правната система или на обособен негов дял. Правилата, които се отнасят до законите, се прилагат и за кодексите.
- **Постановления.** Съгласно чл. 6 от ЗНА Министерският съвет издава постановления:
 - когато приема правилници, наредби или инструкции;
 - когато урежда съобразно законите неуредени от тях обществени отношения в областта на неговата изпълнителна и разпоредителна дейност.
- **Правилници.** Съгласно чл. 7, ал.1 от ЗНА правилникът е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност.
- **Наредби.** Съгласно чл. 7, ал.2 от ЗНА наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен.
- **Инструкции.** Съгласно чл. 7, ал.3 от ЗНА инструкцията е нормативен акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури.

Съгласно чл. 7а. от ЗНА *„Нормативен акт се издава и в случаите, когато трябва да се приемат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз или на международни договори, сключени от Европейските общности.“*

Съгласно чл. 15 от ЗНА *„Нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.*

Ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът.“

От изключителна важност е съдържанието на ал. 3 от чл.15 на ЗНА, а именно: *„Ако постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт“.* Остава само един неизяснен въпрос: *„Какви правила следва да прилагат в тези случаи юридическите и физическите лица, за които произтичат права и задължение от въпросните постановления, правилници, наредби или инструкции?“*

За съжаление, този въпрос възниква при твърде голям брой наредби, методики, системи, заповеди и др., с които се характеризира нормативната база за автомобилни превози в Република България.

1.11. ОСОБЕНОСТИ НА НОРМАТИВНАТА БАЗА ЗА АВТОМОБИЛНИ ПРЕВОЗИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

„Отидете си, седнете с администрацията, те ще се съпротивляват не сама защото ще им се утежни и усложни работата, а на много места се въртят корупционни кръгчета и тормозят хората.”

Обръщение на г-н Б. Борисов – министър-председател, към министрите (Из стенограмата от Заседанието на МС на 21 юни 2017г.)”

Компетентността на държавните органи, както и личната компетентност са от решаващо значение за изграждане и функциониране на съвременната нормативна база за автомобилни превози.

Много обнадеждаващо е седмото ниво на Националната квалификационна рамка. Без съмнение магистрите, достигнали седмо ниво на Националната квалификационна рамка ще допринесат за усъвършенстване на нормативната база за автомобилни превози. За съжаление тези магистри не могат да се появят мигновено. Затова ще бъде необходимо да се преустрои цялата образователна система, т.е. всички останали нива преди седмото. Но дотогава. Дотогава ще се разчита на магистри, които не са достигнали това ниво. Поради това нормативната база за автомобилни превози на Република България се характеризира с редица особености, а именно:

- Непубликуване по съответния ред на основни международни договори, конвенции и спогодби, които се отнасят до автомобилния транспорт и са ратифицирани от Република България;
- Прилагане на два закона:
 - Закон за автомобилните превози с препратки към 11 наредби, които от своя страна са последвани от нерегламентирани от ЗНА методики, системи, заповеди и т.н., в противоречие със закона-първоизточник и международни спогодби, които следва да се прилагат;
 - Закон за движението по пътищата – в частта относно изискванията, условията и редът за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство. В действителност тези проблеми са регламентирани не с един нормативен документ, а с 9 (девет) под-нормативни документи, както следва: 5 наредби, 1 инструкция, 2 методики и 1 стандарт. Те са се появили на основата на раздробяване на Наредба № 31 от 26 юли 1999 г. за изискванията, условията и реда за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство (Издадена от Министерството на транспорта и Министерството на образованието и науката, обн. ДВ. бр.69 от 3 Август 1999г., посл. изм. ДВ. бр.57 от 13 юли 2007г.).
- Използване на т.н. методики, системи за управление на обучението, заповеди и т.н. Под формата на вътрешни правила, практически те се отнасят за неограничен брой заинтересовани юридически лица и са приети в противоречие със ЗНА. По този начин се създават условия за липса на правов ред;
- Некачествено преведени на български език регламенти и директиви на ЕС;
- Некоректно транспонирани директиви на ЕС;

- Липса на необходимите административни мерки за изпълнение на регламенти на ЕС;
- Несвоевременно приемане на необходимите закони, подзаконови и административни мерки, които са необходими за изпълнение на директиви на ЕС.

Тъй като тези особености не допринасят за превръщането на нормативната база за автомобилните превози във фактор за ред и дисциплина, в следващите раздели ще бъдат подробно анализирани.

2. ОСОБЕНОСТИ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ, КОНВЕНЦИИ И СПОГОДБИ В ОБЛАСТТА НА АВТОМОБИЛНИТЕ ПРЕВОЗИ

Проблемът с примата на международното право над националните законодателства или обратно дълго време е дискутиран в юридическата литература. Край на научните спорове се слага на 44-та сесия на ОС на ООН от 1989г., когато се приема резолюция, съгласно която международните норми имат прима́т над националните. Международните договори се приемат за основен източник на международното право.

В практиката на Република България, ако не е наложено изрично наименование от международния договор, за многостранните договори се използва терминът “конвенция”, за двустранните – “договор”.

Съгласно § 2 от Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ), обн. ДВ. бр.97 от 13 ноември 2001г. международните договори, ратифицирани, влезли в сила за Република България и обнародвани преди влизането в сила на действащата Конституция, имат правното действие на международните договори по чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България. Те са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред тези норми на вътрешното право, които им противоречат.

2.1. КОНВЕНЦИЯ ЗА ДОГОВОРА ЗА МЕЖДУНАРОДЕН АВТОМОБИЛЕН ПРЕВОЗ НА ТОВАРИ (CMR)

В сферата на международните автомобилни превози първостепенна роля се пада на Конвенцията за договора за международни автомобилни превози на товари (CMR). Тя е приета в Женева на 19.05.1956 г. и е в сила от 02.07.1961 г. Ратифицирана е от нашата страна на 20.10.1977 г. Сред многостранните международни договори за условията на международните автомобилни превози тази е най-добре съставената конвенция⁹.

До обнародването на Закона за международните договори на Република България тази конвенция не е била обнародвана.

Съгласно Решение №7 от 1992г. на Конституционния съд, ако международните договори са сключени при спазване на тогавашното законодателство и установения от него ред за ратификация, те са част от вътрешното право, ако са обнародвани или ако за обнародването им не е съществувало задължение. В случаят с Конвенция CMR (при необнародване), договорите нямат предимство по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията пред нормите на вътрешното законодателство. Те придобиват това предимство от момента на обнародването.

Съгласно параграф 3 от „Преходните и заключителните разпоредби на Закона за международните договори на Република България (Обн. ДВ. бр.97 от 13 Ноември 2001г.) „Министерският съвет осигурява обнародването в "Държавен вестник" на действащите необнародвани международни договори, утвърдени по съществуващия правов ред при влизането им в сила, в шестмесечен срок от влизането в сила на този закон”.

И това изискване не е изпълнено.

⁹Проф. д-р Иван Владимиров – „Транспортно право“ – трето преработено и допълнено издание

2.2. КОНВЕНЦИЯ ЗА ДОГОВОРА ЗА МЕЖДУНАРОДЕН АВТОМОБИЛЕН ПРЕВОЗ НА ПЪТНИЦИ И БАГАЖИ (CVR)

Съдбата на Конвенцията за договора за международен автомобилен превоз на пътници и багажи (Конвенция CVR) е малко по-различна от съдбата на Конвенция CMR.

Тя не е ратифицирана от Република България. Не е ратифицирана и от още 24 страни-членки на ЕС.

Въпреки това, с тази конвенция е постъпено както и с Конвенция CMR. В Глава пета „Особени правила при договорите за превоз“, Раздел I „Договор за превоз на пътници мотамо са преписани 18 члена от общо 36 член на конвенцията (50%).

2.3. ДРУГИ МЕЖДУНАРОДНИ ДОГОВОРИ, ОТНАСЯЩИ СЕ ДО АВТОМОБИЛНИТЕ ПРЕВОЗИ, КОИТО НЕ СА ОБНАРОДВАНИ В НАШАТА СТРАНА

Главната особеност и на други международни спогодби, които са ратифицирани от Република България, се заключава в липсата на официално публикуване. Това се отнася за:

- Допълнителен протокол към Европейската конвенция за договора за международни автомобилни превози на товари (CMR), относно електронната товарителница. Приет е в Женева на 27.05.2008 г. и е в сила от 05.06.2011 г. Ратифициран е на 24.09.2011 г.
- Европейска спогодба за превоз на лесноразваляеми товари и превозните средства, които се използват за тези превози (АТР). Приета е в Женева на 01.09.1970 г. и е в сила от 21.11.1976 г. Присъединяването е с Указ №1484 на Държавен съвет от 10.10.1977 г. В сила е за България от 26.01.1979 г.
- Европейска спогодба за пътните магистрали (AGR). Приета е в Женева на 15.11.1975 г. и е в сила от 15.03.1983 г. Подписана е от България на 14.12.1976 г. Ратифицирана е с Указ №940 на Държавния съвет от 14.06.1977 г. За България е в сила от 15.03.1983 г.

Може да се направи извод, че нормативната уредба за прилагане на международните договори в сферата на автомобилните превози е в дълг към тези документи, затова защото:

❖ Международни спогодби се изучават в курсовете за придобиване на категория „С“. Съгласно „Стандарт за обучение на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторни превозни средства от категория “С”, който е приет от Министерство на образованието и науката, учебният кабинет, наред с още редица документи, трябва да разполага със следните материали:

- Конвенция за договора за международен автомобилен превоз на товари (CMR);
- Европейска спогодба за превоз на лесноразваляеми хранителни продукти (АТР).

Не е нормално да се извършва обучение и да се държат изпити без лекторите, изпитващите и изпитваните да разполагат с възможност да се запознават с официално публикувани международни договори, които са ратифицирани от Република България.

❖ Кандидатите за ръководители на транспортна дейност (за обществен превоз и международни превози) се явяват на изпит и също трябва да покажат знания относно тези международни договори. Без да разполагат с тези нормативни документи.

3. ОСОБЕНОСТИ ПРИ ПРИЛАГАНЕ НА РЕГЛАМЕНТИ И ДИРЕКТИВИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Правото на ЕС има предимство, защото е специално право, което има първичен характер и е приоритетно по отношение на националните законодателства. То е прието като такова по силата на учредителните договори, посредством които държавите членки доброволно прехвърлят права и задължения от техните вътрешноправни системи към правната система на ЕС, като едновременно с това ограничават държавния си суверенитет.

Много често буквално, и при това неточно преведени, се преписват разпоредби на правото на ЕС. Без да се отчита, че правото на ЕС, с изключение на регламентите и учредителните договори, нито се прилага пряко, нито в повечето случаи установява еднакви и общи правила за държавите. Директивите на ЕС са задължителни само по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат. За да може да се напише една справедлива законова трайно прилагана правна норма, се изискват много общи правни знания и много специални знания в съответната област. И което е много важно - практически опит в прилагането на досега действащото право.

У нас това правило понякога не се спазва. Класически пример за некоректно транспониране са нормативните документи на ЕС, които се отнасят до:

- Правилата за труд и почивка на шофьорите. Особеностите на прилагането на правилата на ЕС за труд и почивка са разгледани в т.3.1;
- Условието, свързано с изискването за професионална компетентност на ръководителите на транспортна дейност на предприятията, превозващи пътници или товари. Те са разгледани в т.3.2;
- Правилата за обучение за придобиване на свидетелства за управление на моторни превозни средства от категория C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E. Те са разгледани в т.3.3.

3.1. ОСОБЕНОСТИ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ПРАВИЛАТА НА ЕС ЗА ТРУД И ПОЧИВКА НА ШОФЬОРИТЕ

Съгласно чл. 78. от Закона за автомобилните превози при извършване на превози на пътници с автобуси и превози на товари с автомобили, които самостоятелно или в състав от пътни превозни средства имат допустима максимална маса над 3,5 тона, лицата, осъществяващи превози за собствена сметка, превозвачите и водачите спазват изискванията на Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт и Регламент (ЕС) № 165/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно тахографите в автомобилния транспорт.

Следва да се има предвид, че в действителност правилата за труд и почивка на водачите не се изчерпват с посочването на тези два регламента. Като пример ще посочим как са регламентирани тези правила във Федерална република Германия със специален закон за трудовата заетост на :

Извлечение от „ЗАКОН ЗА ВОДАЧИТЕ НА ПРЕВОЗНИ СРЕДСТВА (FPersG), публикуван на 19 февруари 1987 г., посл. изм. на 31 август 2015 г.

§ 1 Сфера на приложение

(1) Този закон се прилага за трудовата заетост и дейността на екипажите от водачи на моторни превозни средства, както и на трамваи, ако участват в движението по обществени пътища.

§ 2 Нормативни актове

Съгласувано с Федералното министерство на труда и социалната политика и със съгласието на Бундесрата Федералното министерство на транспорта и цифровата инфраструктура е оправомощено

- 1. Да приложи Регламент (ЕО) № 2135/98 на Съвета от 24-и септември 1998 г. за изменение на Регламент (ЕИО) № 3821/85 и на Директива 88/599/ЕИО, на Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г., на Регламент (ЕИО) № 3821/85 на Съвета от 20 декември 1985 г., на Регламент (ЕС) № 165/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 4-и февруари 2014 г., както и на Директива 2006/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. относно минималните условия за изпълнение на Регламенти (ЕИО) № 3820/85 и (ЕИО) № 3821/85 на Съвета относно социалното законодателство, свързано с дейностите по автомобилния транспорт, както и за отмяна на Директива 88/559/ЕИО на Съвета в съответната им актуална редакция*
 - а) относно организацията, методите и средствата за контрол на прилагането на тези регламенти;*
 - б) относно създаването и обработката на удостоверяващи документи за дейността и контролните устройства;*
 - в) относно изключенията от минималните възрастови граници за екипажите от водачи, както и за изключенията от разпоредбите относно времето на непрекъснато управление, прекъсванията на движението и междудневните почивки;*
 - г) относно използването на превозни средства и*
 - д) за прилагането на правните актове на Европейската общност или на Европейския съюз, да постанови санкциониране на нарушения на членовете 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21 и 22 от Регламент (ЕО) № 561/2006, в членовете 3, 21 до 24, 27, 29 и 32 до 41 от Регламент (ЕС) № 165/2014, както и в членовете 3, 15, 16 и 19 от Регламент (ЕИО) № 3821/85 и в техните допълнения.”*

Без съмнение, подобен закон е една от основните предпоставки, за да има ред.

Към горепосочените регламенти и директиви следва да отбележим една директива, която заема по-специално основополагащо място сред нормативните документи на ЕС. Това е Директива 2002/15/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за организацията на работното време на лицата, които извършват транспортни дейности в автомобилния транспорт. Тази директива:

ПЪРВО. Поставя основна цел да се подобри пътната безопасност, да не се допуска нелоялна конкуренция и да се гарантират безопасността и здравето на транспортните работници;

ВТОРО. Дава определения за четирите вида дейности, които се записват от монтираните в автомобилите записващи устройства (тахографи).

Тези четири вида дейности са специфични само за автомобилните превози:

- „Управление на превозното средство”;
- „Друга работа”;
- „Прекъсвания” и „Почивки”;

○ „Разположение”.

ТРЕТО. Конкретизира правилата за работното време на водачите в съответствие с Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време. Правилата за организацията на работното време на лицата, които извършват транспортни дейности в автомобилния транспорт в съответствие с Директива 2002/15/ЕО, заедно с Регламент (ЕО) № 561/ 2006 надделяват над Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно някои аспекти на организацията на работното време.

Съответствието между Директива 2003/88/ЕО и Директива 2002/15/ЕО е представено в **Таблица № 2**:

Таблица № 2

Разпоредби	Съответствие между директивите	
	Директива 2003/88/ЕО	Директива 2002/15/ЕО
Почивки по време на работа когато продължителността на работния ден е повече от 6 часа	Чл.4 – продължителността не е регламентирана	30 мин. – съгласно чл.5, т.1
Максимална продължителност на седмичното работно време	48 часа – съгласно чл.6	48 часа – съгласно чл.4
Продължителност на работното време за всеки 24-часов период при полагане на нощен труд	8 часа - съгласно чл.8.	10 часа –съгласно чл.7

Като пример ще представим подхода, който е реализиран при транспонирането на Директива 2002/15/ЕО и нейното съпоставяне с Директива 2003/88/ЕО в една държава членка, в която се трудят твърде голям брой български шофьори.

Държавата е Испания.

Представяме:

„КРАЛСКИ ДЕКРЕТ 902/ 2007 от 6 юли, с който се променя Кралски декрет 1561/ 1995 от 21 септември за работното време на работници, които извършват транспортни дейности в автомобилния транспорт”.

Ето какво съдържа преамбюлът на този Кралски декрет:

„Директива 2003/ 88/ ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 г. относно някои аспекти на организацията на работното време, включва в своята сфера на приложение сектора на автомобилния транспорт. Въпреки това включване, над тази директива надделяват специфичните установени норми в Регламент (ЕО) № 561/ 2006, както и Директива 2002/15/ЕО за организацията на работното време на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт. От своя страна, общите норми, които се установяват в споменатия Регламент за времето на шофиране и времето на почивка на шофьорите надделява над съдържаните в посочената Директива.

Настоящата норма, въз основа на предвиденото в директивата, е насочена към подсилване на сигурността и здравето на транспортните работници от автомобилния транспорт, към подобряване на пътната безопасност.

Придвижването на този кралски декрет е предшествано от интензивно участие на предприемаческите сдружения и синдикални организации от сектора. В Споразумението на Министерски съвет от 21.10.2005 г., с което се разработват и прилагат различните мерки за сектора на автомобилния транспорт, които са приети в Решението на Министерски съвет от 24.06.2005 г. за подобряването на условията на прозрачност и конкуренция в сектора на автомобилния транспорт се отразява необходимостта Директива 2002/15/ЕО да се транспонира като се дава пълен приоритет на споразумението на социалните партньори. От тогава следва дълъг период на договаряне между синдикалните организации и предприемаческите сдружения, при които също както се случи с договарянето на социалните партньори в европейската сфера, не се достигна до споразумение.

Впоследствие в официалното придвижване на Кралския декрет се проведеха отново консултации със синдикалните организации и по-представителните предприемачески сдружения. Също така проектът е представен от Националния съвет на Автомобилните транспорти и от Националния комитет на Автомобилните транспорти.

Представяме още един пример. Той е от Министерството на транспорта на Англия:

„Ръководство за регламентите относно работно време в автомобилния транспорт от 2005 г (извлечение)“

Тази брошура съдържа насоки за ограниченията на работното време, предвидени в Правилника за пътният транспорт (Работно време) от 2005 г. Той дава само общи насоки и не следва да се разглежда като пълно или авторитетно изявление на закона.

Читателите трябва да са наясно, че може да има новости в новото законодателство или съдебна практика, които засягат правата на работниците.

Настоящите насоки подлежат на текущ преглед в светлината на практическия опит и всички актуализации ще бъдат публикувани на уебсайта на DfT (www.dft.gov.uk/pgr/freight/road) и уебсайта на VOSA (www.vosa.gov.uk).

Последна актуализация: септември 2008 г.

Въведение

1. Целта на този документ е да предостави на промишлеността подробна информация относно часовете на водачите и правилата за работното време и как да се справи с извънредни
2. Важно е да се помни, че тези правила са в сила, за да се защити безопасността по пътищата и условията на труд на водачите и да се намали рискът шофьорите да бъдат замесени в аварии, свързани с умора.
3. Правилата за часовете на шофьорите в ЕС (Регламент (ЕО) № 561/2006) и специфичните за сектора правила за работното време на ЕС за мобилните работници в автомобилния транспорт (Директива 2002/15/ЕО) ограничават размера на времето за управление и работното време, което може да се извърши от повечето водачи на тежкотоварни автомобили (HGV) и около 30% от шофьорите на автобуси в Обединеното кралство.

Затова има ред в тези държави.

Нищо подобно не се случва в подхода на Република България към Директива 2002/15/ЕО. Затова ще анализираме малко по-подробно този проблем.

3.1.1. Особености при транспонирането на Директива 2002/15/ЕО в българското законодателство

В работния дневник се отчита началото и края на дневното работно време. Въз основа на тази информация може да се изчисли седмичното работно време на транспортните работници и се изпълняват изискванията на Директива 2002/15/ЕО

Из писмо с указание на МТСП

Директива 2002/15/ЕО е транспонирана в нашето законодателство с „Наредба за организация на работното време на лицата, които извършват транспортни дейности в автомобилния транспорт“, която е приета от Министерския съвет с Постановление № 244 от 1.09.2006 г., обн. ДВ, бр.77 от 19.09.2006 г.

Тази наредба може да служи за образец как не трябва да се транспонират директиви на ЕС.

Основанията за този извод са следните:

Първо. В Кодекса на труда е създадена нова разпоредба (чл.154а), която противоречи на Конституцията

Посочената разпоредба овластява Министерския съвет да установява друга продължителност на работното време и на почивките за работници и служители, които извършват работа със специфичен характер или организация на труда.

Представяме коментар по този повод, източник списание „Съвременно право“ бр.2/2006г.¹⁰ :

„Законодателят е влязал в противоречие с разпоредбата на чл.16 от Конституцията, а именно че закрилата на труда се осъществява със закон. По този начин се накърнява най-голямото постижение на трудовото законодателство – закрила на труда със закон.

Не става дума само за формално нарушение. То е твърде опасно с неограничената свобода на Министерския съвет да установява „друга“ продължителност на работното време. Основанията за това са също много неопределени – специфичен характер на организация на труда. Трудно можем да отговорим кой характер на труда не е специфичен и коя организация на труда не е специфична. Така се създава заплахата за правата на работниците и служителите, но и за организацията на труда от работодателите, които се оказват подчинени на Министерския съвет, а не на закона в областта на работното време. Такъв нормативен подход в началото на ХХІ век не може да бъде приет даже и ако се оправдава с изисквания на ЕС.

Законодателят не е отчел, че директивата поставя само задължителен за постигане резултат. Как да се постигне този резултат, е въпрос на националната правна система, национална традиция, особености на националното законодателство и практика. Буквалното преписване на директивата (при това често в неточен превод) не е въвеждане.“

Точно това се е получило при въпросното транспониране.

Представяме и становището на Конфедерацията на независимите синдикати (КНСБ) относно новият чл.154а от КТ. Конфедерацията счита, че този нов член на КТ напълно отговаря на духа и идеята на Директива 2003/88. Това е видно от два документа:

¹⁰<http://www.sibi.bg/display.php?page=cat4&sub=40&mag=1&year=2006>

- Извлечение от „Аналитичен доклад за приложението на Директива 2003/88/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време“¹¹ по проект на КНСБ:

„По принцип считаме, че като цяло промените в Кодекса на труда, касаещи различни аспекти на работното време, и които влязоха в сила от 01. 07. 2006 г., отговарят на духа и идеята на Директива 2003/88ЕО.

Относно новият чл.154а от КТ - това е случай, в който законът предоставя специфично право на Министерския съвет. Става въпрос за промяна на продължителността на работното време и почивки на работници/служители, които извършват работа със специфичен характер и/или организация на труда. Под „специфичен характер“ на труда следва да се разбират обективно съществуващи условия на работната среда като опасни за здравето или изискващи специфичен хранителен, питеен, калориен режим условия, при които работниците и служителите изпълняват трудовите си задължения.“

- Извлечение от Коментар на Закон за изменение и допълнение на кодекса на труда¹².

„Новият чл.154а КТ е разбираем, като съдържание. Законът предоставя едно специфично право на Министерския съвет. Става дума не за право въобще да се променят чл.136 КТ(в него са уредени дневното, седмичното или месечното работно време), чл.151-153 КТ (уреждащи почивките през работния деня, междудневната и междуседмична почивки) и чл.140 КТ(относно нощния труд). Става дума за промяна на продължителността на работно време и почивки на работници/служители, „...които извършват работа със специфичен характер и/или организация на труда.“

Второ. Кодексът на труда съдържа достатъчно правила и норми, които предвижда Директива 2002/15/ЕО и не се налага дублиране с допълнителна наредба:

➤ Чл. 113, ал.1от КТ регламентира максималната продължителност на седмичното работното време по трудов договор до 48 часа седмично –както се изисква съгласно Директива 2002/15/ЕО;

➤ Чл. 113, ал.7 от КТ регламентира воденето на „документация за всеки работник или служител, който работи повече от 48 часа седмично. Документацията се държи на разположение на Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда", която от съображения, свързани с безопасността и/или здравето на работниците и служителите, може да забранява или ограничава възможността за превишаване на седмичната продължителност на работното време“;

➤ Чл.140а от КТ регламентира правилата за нощен труд, които съответстват на Директива 2002/15/ЕО.

Трето. Допуснат е непрецизиран превод на български език на Директива 2002/15/ЕО:

В чл.3 думата „разположение“ е използвана в определенията за две различни дейности: като част от „работно време“ („на разположение на ръководителя“, в

¹¹Проект "Сигурност чрез закона, гъвкавост чрез колективното трудово договаряне" по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013.

¹² Конфедерация на независимите синдикати в България и Фондация "Фридрих Еберт" - Обща редакция: Пламен Димитров-София 2006 г

оригинала на англ. език „the disposal of the employer“) и „периоди на разположение“ (в оригинала на англ. език „periods of availability“). Видно е, че в случая на английски език се използват 2 различни термина. Очевидно в българския превод не са намерени подходящи думи, посредством които да се избегне повторението на думата „разположение“.

В резултат на това при транспонирането на Директива 2002/15/ЕО **ЧЕТИРИТЕ** дейности, които се записват от тахографите, в Наредбата са превърнати в ТРИ. При транспонирането дейността „Разположение“ е изчезнала. Прибавена е към „Работно време“. В Таблица № 3 са представени извлечения от Директива 2002/15/ЕО и от Наредбата. От таблицата е видно как в наредбата КОМПЕТЕНТНИЯТ орган е преименовал ПЕРИОДИТЕ НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ в периоди на РАБОТНО ВРЕМЕ.

Таблица № 3

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ:	
ДИРЕКТИВА 2002/15/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за организацията на работното време на лицата, осъществяващи мобилни пътни транспортни дейности	НАРЕДБА за организация на работното време на лицата, които извършват транспортни дейности в автомобилния транспорт Приета с ПМС № 244 от 11.09.2006 г.
<p>Член 3 Определения За целите на настоящата директива: а) "РАБОТНО ВРЕМЕ" е:</p> <p>1. в случай, че работниците са мобилни: времето от началото до края на работа, през което мобилният работник е на работното си място, НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ НА РАБОТОДАТЕЛЯ и упражнява своите функции или дейности, т.е.: - времето, отдадено на всички дейности в областта на автомобилния превоз.</p> <p>Тези дейности са в частност следните: (i) управление на пътното превозно средство; (ii) товарене и разтоварване; (iii) помагане на пътниците да се качат на превозното средство и да слезат от него; (iv) почистване и техническа поддръжка; (v) всяка друга работа.....</p> <p>- периодите, през които той не разполага изцяло с времето си и е задължен да бъде на работното си място и да е в готовност да започне нормална работа, с някои задачи, свързани с изпълнение на дежурство, и по-специално през периодите на очакване на товарене или разтоварване, когато продължителността им не може да се предвиди предварително.</p> <p>ПЕРИОДИТЕ НА ПРЕКЪСВАНЕ НА РАБОТА, посочени в член 5, периодите на почивка, посочени в член 6, И.....ПЕРИОДИТЕ, В КОИТО Е НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ, ПОСОЧЕНИ В БУКВА Б) от настоящия член, СЕ ИЗКЛЮЧВАТ ОТ РАБОТНОТО ВРЕМЕ;</p>	<p>Чл. 7. (1) При изчисляване продължителността на дневното работно време на транспортните работници се отчита времето от началото до края на работата, през което транспортният работник е на работното си място, упражнява своите функции или дейности и Е НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ НА РАБОТОДАТЕЛЯ.</p> <p>(3) Транспортният работник упражнява своите функции и дейности при:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. управление на моторното превозно средство; 2. товарене и разтоварване; 3. помагане на пътниците да се качат на превозното средство и да слезат от него; 4. почистване и техническа поддръжка; 5. извършване на всяка друга работа..... <p>(6) При изчисляване продължителността на дневното работно време се отчита и времето, през което транспортният работник е задължен да бъде на работното си място в готовност да започне нормална работа със задачи, свързани с изпълнение на дежурство, през периодите на очакване на товарене или разтоварване, преди отпътуване, когато продължителността им не може да се определи предварително.</p> <p>Пояснение: 1.В Наредбата този текст е пропуснат, а в следващата алинея (4) „ПЕРИОДИТЕ НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ“ посредством граматичният съюз „И“ е добавен към „РАЗПОЛОЖЕНИЕ НА РАБОТОДАТЕЛЯ“. Следващата ал. 4 е станала част от чл.7, който се отнася за работното време.</p>

ИЗВЛЕЧЕНИЯ ОТ:	
ДИРЕКТИВА 2002/15/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за организацията на работното време на лицата, осъществяващи мобилни пътни транспортни дейности	НАРЕДБА за организация на работното време на лицата, които извършват транспортни дейности в автомобилния транспорт Приета с ПМС № 244 от 11.09.2006 г.
б) "ПЕРИОДИ НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ" са: - периоди, различни от тези, свързани с периодите на прекъсване на работа и периодите на почивка, през които мобилният работник не е задължен да бъде на работното си място, но трябва да бъде в състояние да отговаря на всички обаждания, за да започне да управлява или да преустанови управлението на превозното средство или да извърши друга работа.	(4) ВЪВ ВРЕМЕТО НА РАЗПОЛОЖЕНИЕ се включват и периоди, различни от периодите на почивка по време на работа и периодите на почивка, през които транспортният работник не е задължен да бъде на работното си място, но трябва да бъде в състояние да отговаря на всички повиквания, за да започне да управлява или да възобнови управлението на превозното средство, или да извърши друга работа.

В резултат на транспонирането „Работното време” придобива НЕРЕАЛНИ стойности и естествено следват неправомерни глоби. Интернет пространството е изпълнено с описание на неправомерни глоби по този повод.

Представяме пример от Интернет:

РЕШЕНИЕ № 152, на БЕЛЕНСКИЯТ РАЙОНЕН СЪД от 03.06.2013г. (запазен е стилът от публикацията в Интернет¹³):

„ На 07.12.2012г. св. Г.- гл. инспектор в дирекция "Инспекция по труда" Русе, извършил проверка за спазване на трудовото законодателство в сградата на ДИТ- гр. Русе, на „Беску” ЕООД.

Установено било от индивидуалния работен дневник на Н. И. М. на дата 05.10.2012г., че работникът е започнал работа в 06.10 часа и е приключил в 18.30 часа, като е ползвал 30 мин. обедна почивка, която не влиза в работното му време. Общото работно време на работника било 11 часа и 50 мин. В индивидуалния работен дневник на работника Н. И. М. било отразено, че времето на управление е 6 часа и 10 мин., а престоя, който влиза в работното време е 5 часа и 40 мин., но в месечната лична сметка на работника за тази дата било отразено, че той е работил 10 часа и 40 мин., както следва 6 часа и 10 мин. в движение и 4 часа и 30 мин. престой. Констатирано било, че работодателят не е отчетел в пълен размер времето на разположение на работника в работното му време-не е отчетено 1 час и 10 мин. време на разположение.

В ал.1 на чл.7 от Наредбата изрично е посочено какво се включва в работното време - времето от началото до края на работата, през което транспортният работник е на работното си място, упражнява своите функции или дейности и е на разположение на работодателя. В случая действително се установява от събраните по делото гласни и писмени доказателства, че работодателят не е отчетел в пълен размер времето на разположение на работника Мангов в работното му време, а именно не е отчетел 1 час и 10 мин. време на разположение. По този начин работодателят е допуснал нарушение на чл.7, ал.4, във връзка с чл.3, ал.1 от цитираната Наредба.“

Резултатът е - без вина акт на стойност 5000 лв.

В интернет-пространството са публикувани десетки подобни актове, включително и на стойност до 10000 лв., които се основават, обикновено на „неизпълнение задълженията за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд“ (чл. 413 или чл. 414 от КТ). Това противоречи на чл.11 от Директива 2002/15/ЕО.

Съгласно този член „Държавите-членки създават система от санкции при нарушения на разпоредбите на вътрешното право, приети в съответствие с настоящата директива, и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират

¹³ www.rs-byala.org/Dela/00704513/08652213.ht

изпълнението на тези санкции. Така предвидените мерки следва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи. “

В Република България такава система не е приета.

Неправилното транспониране се е превърнало в средство за неправомерни солидни глоби. А е известно, че когато става дума за глоби се създават условия и за корупция.

Следва да се има предвид, че историята с тази ЗЛОПОЛУЧНА наредба не спира дотук, защото на 1 януари 2017 г. влезе в сила Регламент (ЕС) 2016/403 на Комисията от 18 март 2016 година за допълнение на Регламент (ЕО) № 1071/2009 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на класификацията на тежките нарушения на правилата на Съюза, които могат да доведат до загуба на добрата репутация на автомобилния превозвач, и за изменение на приложение III към Директива 2006/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

Регламент (ЕС) 403/2016 установява списък на категориите, видовете и степените на тежките нарушения на правилата на Съюза в областта на търговския автомобилен транспорт, които могат да доведат до загуба на добрата репутация на автомобилен превозвач.

Съгласно Регламент (ЕС) 403/2016 групите нарушения на Директива 2002/15/ЕО (Правила за работното време) са представени в **Таблица № 4**.

Тази система следваше да се прилага от 1 януари 2007 г., но в Република България все още този момент не е настъпил.

Таблица № 4.

№	Вид нарушение, съгласно Директива 2002/15/ЕО		Тежест на нарушението ⁽²⁾		
			НТН	МТН	ТН
1	2	3	4	5	6
Максимална продължителност на седмичното работно време (Чл. 4)					
1.	Превишаване на максималното седмично работно време от 48 ч., при условие че вече е използвана възможността за удължаване до 60 ч.	56 ч. ≤ ... < 60 ч.			X
2.		60 ч. ≤ ...		X	
3.	Превишаване на максималното седмично работно време от 60 ч., при условие че не е предоставена дерогация по член 8	65 ч. ≤ ... < 70 ч.			X
4.		70 ч. ≤ ...		X	
Почивки по време на работа (Чл.5, §1)					
5.	Недостатъчна задължителна почивка по време на работа при работно време между 6 и 9 часа	10 < ... ≤ 20 min			X
6.		≤ 10 min		X	
7.	Недостатъчна задължителна почивка по време на работа при работно време над 9 часа	20 < ... ≤ 30 min			X
8.		≤ 20 min			
Ношна работа (Чл.7, §1)					
9.	Дневното работно време във всеки 24 часа, когато е извършена ношна работа, ако не е предоставена дерогация по чл.8	11 ч. ≤ ... < 13 ч.			X
10.		13 ч. ≤ ...		X	
Регистри (Чл. 9)					
11.	Работодателите подправят записи за работното време или отказват да предоставят записи на инспектиращия служител		X		
12.	Наети/самостоятелно заети водачи подправят записи на работното време или отказват да предоставят записи на инспектиращия служител		X		
⁽²⁾ НТН=най-тежки нарушения; МТН=много тежко нарушение; ТН= тежко нарушение					

Формално, в чл.7, ал.4 от ЗАП е регламентирано че „изискванията за благонадеждност са изпълнени, когато на предприятието или на ръководителя на транспортната дейност не са налагани санкции в една или повече държави членки за тежки нарушения, посочени в Регламент (ЕС) 2016/403 на Комисията от 18 март 2016 г.“. Но това не е достатъчно. Регламентът изисква за “най-тежките нарушения (НТН)“, „много тежките нарушения (МТН) и тежките нарушения (ТН) да бъде определен размера на санкцията.

Това означава, че достатъчно време преди 1 януари 2017 г. санкциите за тези и останалите нарушения, следваше да станат част от Закона за автомобилните превози. Съответно българските автомобилни превозвачи следваше да бъдат запознати с новите правила и санкции. Очевидно ще се наложи да ги научават в другите страни от ЕС с цената на неочаквани солидни глоби.

Четвърто. Вместо запис на седмичното работно време, както се изисква в Директива 2002/15/ЕО и в чл. 113, ал.7 от КТ, с горепосочената наредба е приет образец на „Дневник“, който няма нищо общо със седмичното работно време:

Наименованието „Дневник“ не съответства на неговото съдържание. Както е видно от **Фигура № 1** в дневника е предвидено да се записват **три дейности**, но както посочихме по-горе дейностите са **четири**.

РАБОТЕН ДНЕВНИК									
На, транспортен работник в (трите имена) (име на предприятието)									
Дата	Рег. № на МПС	Начало на дневното работно време (час, минута)	Край на дневното работно време (час, минута)	Маршрут на движение	Работно време извън времето за управление	Време на управление (час и минута на започване и час и минута на приключване)	Прекъсване на времето за управление	Дневна почивка (от - до)	Седмична почивка (от - до)
Изготвил: (трите имена и длъжност) Подпис и печат на предприятието:									

Фигура № 1

Следва да се отбележи още нещо:

- Шест от графите на дневника (1, 2, 5, 8, 9 и 10) нямат нищо общо с изискването на Директива 2002/15/ЕО относно регистрирането на седмичното работно време;
- Графи 3 и 4 фиксират единствено рамката (начало и край) на работния ден. Тази информация не дава представа за продължителността от всички дейности, включително прекъсванията и почивките, но не и за продължителността на дейностите, които представляват работно време;

- В Графа 6 се въвежда нов термин „РАБОТНО ВРЕМЕ ИЗВЪН ВРЕМЕТО ЗА УПРАВЛЕНИЕ”. Би следвало да се поясни какво означава той. Такъв термин не съществува както в директива 2002/15/ЕО, така и в разглежданата наредба.
- Графа 7. Време на управление (час и минута на започване и час и минута на приключване) в графата няма техническа възможност за попълване, тъй като обикновено това са няколко периода от време.

С други думи от една страна се предвижда твърде трудоемка работа на празен ход, а от друга – ДИРЕКТИВАТА НЕ СЕ ИЗПЪЛНЯВА.

Ако този „Дневник” достигне до Европейската комисия ще стане ясно, че в Република България **ПОВЕЧЕ ОТ ДЕСЕТ ГОДИНИ НЕ СЕ НАБЛЮДАВА ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТТА НА СЕДМИЧНОТО РАБОТНО ВРЕМЕ НА ТРАНСПОРТНИТЕ РАБОТНИЦИ.**

Може да се направи извод, че изготвянето на дневника създава непреодолим проблем, което е видно от интернет форум, който се поддържа цели 10 години:

Извлечение от интернет-форум „Помощ относно наредба за транспортна дейност“

denica85 12.11.2007 16:56

Имам предписание от Инспекцията по труда. Цитирам: „Работодателят не отчита работното време на лица, които извършват транспортни дейности в автомобилния транспорт в индивидуален дневник“ и пише, че е „нарушена Наредбата за организация на работното време на лицата“. Искам да ви питам, трябва ли всеки един шофьор да води такъв дневник и нали тахошайбите отчитат времето на почивка и шофиране. Не е ли излишно това? И другият ми въпрос е трябва ли да им начисляваме нощен труд на шофьорите. Много ме ядоса този проверяващ, затова искам да му натрия носа. Затова ви моля да ми помогнете и насочите към законите и наредбите.

margo_b 12.11.2007 18:01

Абсолютно правилно е! Предписанията от ИТ си ги направете докато са все още предписания, а не са станали обект на акт. Аз минах по този път и говоря от опит. Водачите водят дневник задължително, а тахошайбите са за ДАИ /ИААА/. От трансп. дневник става видно кога водачът е шофирал във времето от 22:00h до 06:00 h, което е нощен труд и трябва да се начислява такъв.

ани (гост) 12.02.2008 16:14

Буба, прочетох, че водиш дневниците на екселска таблица и бих искала да те помоля да ми изпратиш такава, ако е възможно на ani.nikova@abv.bg. Предварително благодаря

Nadegda 28.02.2008 14:57

Буба, ние не сме транспортна фирма, а сме търговска. Имаме много бусове и няколко камиона. След като шофьорите по трудов договор са на 8 часа трябва ли да попълват такива дневници?

Нашите шофьори пътуват по двама, за да може да се сменят, но доколкото разбирам от наредбата за почивка не се смята времето, през което единият шофьор кара, а другият почива. Тогава как да им вода тези книжки.

ГАВРАИЛ (гост) 14.01.2009 01:14

Това с пътните дневници е една простотия. защо да се водят като има шайби или дигитални карти, ама в България сме мазохисти и затова ще търпим извращенията на ДАИ. Това го няма в цяла Европа, а сме пълноправен член на ЕС.

ДИДО (гост) 14.01.2009 01:25

Буба, ти като си толкова компетентен виждал ли си камион или само даваш тъпи съвети на колегите. В Испания и цяла Европа няма такива тъпотии. Шофьорът е за това да кара, естествено и да почива, а не да води тъпи документи. ама в България сте....

desi_slava 14.05.2010 16:05

Ако може бихте ли изпратили и на мен попълнен и минал проверка пред ДАИ дневник: desi01@abv.bg . Предварително Ви благодаря!

Stali (гост) 11.01.2011 12:15

Моля, ако може някой да ми изпрати попълнен и проверен от ДАИ Работен дневник и График за работа! Предварително благодаря! Gospodinova.Svetlana@abv.bg

katinaspasova 05.10.2011 09:25

Моля Ви, пратете ми примерен работен дневник за каране попълнен.

Спешно ми трябва, че имам проверка в ДАИ! По тахошайбите ли се прави?

Благодаря!

gitsov 02.08.2012 09:32 Здравейте, тъй като започнах отскоро да вода този вид документация, бих ви помолил да ми изпратите този дневник и на мен, за да го използвам като образец. Благодаря ви предварително - gitsov@mail.bg

garina 25.07.2013 12:04

Моля, ако може някой да ми изпрати попълнен и проверен от ДАИ Работен дневник и График за работа! Предварително благодаря! irina.ganeva@abv.bg

ctefi 29.07.2014 17:27

Бихте ли изпратили и на мен попълнен дневник и проверен от ДАИ. Благодаря предварително. e-mail: ctefi@abv.bg

didah 29.07.2014 17:33

Малиининий, тема от 2007 година и още се търкаля. И все същото - дай, прати и на мен, и на мен....Да се смееш ли, да плачеш ли...

teodorova 09.02.2016 16:42

Моля, ако не Ви затруднява бихте ли ми изпратили попълнен дневник на транспортния работник. Благодаря предварително! ania70@abv.bg. Поздрави и хубав ден!

jorro22 09.02.2016 21:13

А бе Теодорова, да не мислиш, че светилка-та цели 7 години ще стои на пост? Не, че не е възможно, ама си е направо невероятно. Щото светилката не е писала във форума от април 2010 г. Едва ли и чете.

скука 09.02.2016 21:20

Но това е и доказателство, в какво се е превърнал форума днес.

SlavaV 09.05.2016 11:56

Моля, може ли някой да ми изпрати попълнен работен дневник на тр. работник, за да видя как се прави Много и предварително благодаря! Имейлът е dvs.sz@mail.bg.“

Както е видно от извлечението, изминали са десет години и все още безрезултатно се търси правилно попълнен дневник.

През това време действат контролните органи на МТСП и МТИТС. Следват санкции. След това следват жалби. Задействат се съдебните органи. Следва отмяна или намаление на санкциите.

В **Таблица № 5** е представена справка за Решения на съдебни органи относно индивидуалните дневници съгласно чл.11, ал.1 от Наредбата за работното време, приета с Постановление на МС № 244 от 2006 г.

Таблица № 5

№ по ред	СЪДЕБЕН ОРГАН	Основание и размер на глобата	Решение на съдебния орган
1.	Старозагорски районен съд РЕШЕНИЕ от 31.07.2014 г.	Не води индивидуален дневник по чл. 11, ал. 1 от Наредбата за раб. време на МС. Глоба 1500 лв.	Отменена
2.	Районен съд гр. Силистра РЕШЕНИЕ № 548/ 23.10.2014 г.	Не води индивидуален дневник по чл. 11, ал. 1 от Наредбата за раб. време на МС. Глоба 300 лв.	Отменена
3.	Беленски районен съд РЕШЕНИЕ № 152/03.06.2013 г.	Некоректно водене на индивидуален дневник по чл. 11, ал. 1 от Наредбата за раб. време на МС. Глоба 5000 лв.	Глоба 100 лв.
4.	Тревненски районен съд РЕШЕНИЕ № 92 от 06.12.2013 г.	Не води индивидуален дневник по чл. 11, ал. 1 от Наредбата за раб. време на МС. Глоба 1000 лв.	Отменена
5.	Търговишки районен съд РЕШЕНИЕ № 331/26.11.2013 г.	Не води индивидуален дневник по чл. 11, ал. 1 от Наредбата за раб. време на МС. Глоба 300 лв.	Глоба 100 лв.
7.	Административен съд гр. Пловдив - РЕШЕНИЕ № 2442 от 08.11.2012 г.	Не води индивидуален дневник по чл. 11, ал. 1 от Наредбата за раб. време на МС. Глоба 1500 лв.	Глоба 1500 лв.
8.	Габровски районен съд РЕШЕНИЕ от 03.05.2010 г.	Не води индивидуален дневник по чл. 11, ал. 1 от Наредбата за раб. време на МС. Глоба 10000 лв.	Отменена глоба
9.	Административен съд - Видин РЕШЕНИЕ № 96/14.05.2008 г.	Не води индивидуален дневник по чл. 11, ал. 1 от Наредбата за раб. време на МС. Глоба 1500 лв.	Отменена глоба

Какво е становището на Министерството на труда и социалната политика, което е вносител в Министерския съвет на проекта за горепосочената наредба.

МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
<i>Изх. № 94-172/19.05.2015</i> <i>Във връзка с искането Ви за отстраняване на некоректното транспониране на Директива 2002/15/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11.03.2002 г. в Наредбата за организация на работното време на лицата, които извършват транспортни дейности в автомобилния транспорт, Ви уведомяваме следното:</i> <i>По повод на Вашето искане беше извършен анализ и беше поискано становището на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията.</i> <i>В работния дневник се отчита началото и краят на дневното работно време. Въз основа на тази информация може да се изчисли седмичното работно време на транспортните работници и се изпълняват изискванията на Директива 2002/15/ЕО.</i> <i>Европейската комисия е получила нотификация за Наредбата за организация на работното време на лицата, които извършват транспортни дейности в автомобилния транспорт, с която разполага.</i> ЗА ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ.....”

Фигура №2

Съгласно становището „В работния дневник се отчита началото и края на дневното работно време. Въз основа на тази информация може да се изчисли седмичното работно време на транспортните работници и се изпълняват изискванията на Директива 2002/15/ЕО.“

Както посочихме по-горе, от началото и края на дневното работно време не е възможно да се определи седмичното и дневното работно време.

Изключително тревожен е този факт: **Отговорни служители от компетентния орган МТСП, които дават становища относно правилата за труд и почивка на водачите в съответствие с Директива на ЕС, не познават тези правила!?**

Следва да се има предвид, че:

- Становището е получено след четиримесечна дейност на специално създадена работна група в МТСП;
- По този проблем има и решение на Европейския съд (шести състав) от 9 юни 1994 г. C-394/92, Michielsen and Geybels Transport. В т.8 от ПРЕАМБЮЛА на Регламент (ЕС) № 165/2014, който е в сила от 2 март 2015 г. се съдържа отправка към това Решение. Съдът даде определение на „дневно работно време“ и „контролните органи следва да тълкуват разпоредбите на настоящия регламент в контекста на това определение“.

Основният извод, който съдържа решението по това дело гласи:

„Понятието "ДНЕВНО РАБОТНО ВРЕМЕ" в член 15 (2) на Регламент (ЕИО) № 3821/85 е по-широк от този на "ПЕРИОД НА РАБОТА" в член 15 (3). ПЪРВИЯТ СЕ ОТНАСЯ ЗА ЦЕЛИЯ РАБОТЕН ДЕН, в смисъл на непрекъснат период от време, докато ПОСЛЕДНИЯТ СЕ ОТНАСЯ САМО ЗА ЧАСОВЕТЕ, В КОИТО ВОДАЧЪТ ИЗВЪРШВА „ДРУГА РАБОТА“ И „УПРАВЛЕНИЕ НА ПС“. Следователно, "периоди на разположение", "прекъсвания на работата и дневни почивки", както е посочено в член 15 (3) от Регламент № 3821/85, не попадат в обхвата на понятието "период на работа".

За съжаление, термините "ДНЕВНО РАБОТНО ВРЕМЕ" и "ПЕРИОД НА РАБОТА", които са въведени през далечната 1994 г. от Европейския съд и за които напомня Регламент (ЕС) № 165/2014, за МТСП също са непознати.

Разполагаме с информация, от която е видно, че тези проблеми са поставени през 2015 г. на вниманието на МС и ВАС, но без резултат.

Следва да се има предвид, че историята с тази ЗЛОПОЛУЧНА наредба не спира дотук, защото на 1 януари 2017 г. влезе в сила Регламент (ЕС) 2016/403 на Комисията от 18 март 2016 година.

Съгласно Регламент (ЕС) 403/2016 групите нарушения на Директива 2002/15/ЕО (Правила за работното време) са представени в **Таблица № 6.**

Таблица № 6.

№	Вид нарушение	Тежест на нарушението ⁽²⁾			
		НТН	МТН	ТН	
1	2	3	4	5	6
Максимална продължителност на седмичното работно време (Чл. 4)					
1.	Превишаване на максималното седмично работно време от 48 ч., при условие че вече е използвана възможността за удължаване до 60 ч.	56 ч.≤...<60 ч.			X
2.		60 ч.≤...		X	

3.	Превишаване на максималното седмично работно време от 60 ч.	65 ч.≤...<70 ч.			X
4.		70 ч.≤...		X	
Почивки по време на работа (Чл.5, §1)					
5.	Недостатъчна задължителна почивка по време на работа при работно време между 6 и 9 часа	10<...≤20 min			X
6.		≤10 min		X	
7.	Недостатъчна задължителна почивка по време на работа при работно време над 9 часа	20<...≤30 min			X
8.		≤20 min			
Нощна работа (Чл.7, §1)					
9.	Дневното работно време във всеки 24 часа, когато е извършена нощна работа.	11ч. ≤...<13 ч.			X
10.		13 ч. ≤...		X	
Регистри (Чл. 9)					
11.	Работодателите подправят записи за работното време или отказват да предоставят записи на инспектиралия служител		X		
12.	Наети/самостоятелно заети водачи подправят записи на работното време или отказват да предоставят записи на инспектиралия служител		X		
⁽²⁾ НТН=най-тежки нарушения; МТН=много тежко нарушение; ТН= тежко нарушение					

Регламент (ЕС) 403/2016 установява списък на категориите, видовете и степените на тежките нарушения на правилата на Съюза в областта на търговския автомобилен транспорт, които могат да доведат до загуба на добрата репутация на автомобилен превозвач.

Както е видно, в **Таблица № 6** са представени групите нарушения, съгласно чл.11 от Директива 2002/15/ЕО, а именно:

„Държавите-членки създават система от санкции при нарушения на разпоредбите на вътрешното право, приети в съответствие с настоящата директива, и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират изпълнението на тези санкции. Така предвидените мерки следва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.“

Тази система следваше да се прилага от 1 януари 2007 г., но в Република България не се прилага.

Те са в сила от 1 януари 2017 г., но все още липсват в българското законодателство.

Действително, в чл.7, ал.4 от ЗАП е регламентирано че „изискванията за благонадеждност са изпълнени, когато на предприятието или на ръководителя на транспортната дейност не са налагани санкции в една или повече държави членки за тежки нарушения, посочени в Регламент (ЕС) 2016/403 на Комисията от 18 март 2016 г.“. Но това не е достатъчно. Регламентът изисква за “най-тежките нарушения (НТН)“, „много тежките нарушения (МТН) и тежките нарушения (ТН) да бъде определен размера на санкцията.

Това означава, че достатъчно време преди 1 януари 2017 г. санкциите за тези и останалите нарушения, следваше да станат част от Закона за автомобилните превози. Съответно българските автомобилни превозвачи следваше да бъдат запознати с новите правила и санкции. Очевидно ще се наложи да ги научават в другите страни от ЕС с цената на неочаквани солидни глоби.

3.1.2. Особености на Наредба № Н-3 от 7.04.2009 г. в частта относно регламентиране работата на водачите, осъществяващи превози на пътници по автобусни линии с моторни превозни средства, които не попадат в обхвата на Регламент (ЕО) № 561/2006 или на Европейската спогодба АЕТР

Съгласно чл. 9 от Наредба № Н-3 от 7.04.2009 г. (Издадена от министъра на транспорта, обн., ДВ, бр. 31 от 24.04.2009 г., посл. изм., бр. 15 от 23.02.2016 г.) „Превозвачите и ръководителят на лицето, извършващо превоз за собствена сметка, изготвят ежедневен график за работа за водачите, осъществяващи превози на пътници по автобусни линии с моторни превозни средства, които не попадат в обхвата на Регламент (ЕО) № 561/2006 или на Европейската спогодба за работата на екипажите на превозните средства, извършващи международни автомобилни превози (обн., ДВ, бр. 99 от 1994 г., ратифицирана със закон - ДВ, бр. 28 от 1995 г.), наричана по-нататък "АЕТР", по образец (вж. **Таблица № 7**).

Съгласно горепосочената наредба:

„Графикът за работа включва имената на водача и всички данни за мястото на базиране, различните периоди на управление, прекъсване на управлението, почивките, друга работа и периоди, когато водачът е на разположение.

Графиците за работа се подписват от ръководителя на предприятието или упълномощено от него лице.

Графиците за работа се съхраняват в предприятието най-малко една година от изтичането на периода, обхванат от тях, и се представят за проверка на контролните органи.

Водачите носят заверено извлечение от графика за работа, който се представя на контролните органи.“

Таблица № 7

ГРАФИК ЗА РАБОТА

На, водач на МПС в

		(трите имена)				(наименование)				
Дата	Място на базиране	Регистрационен № на МПС	Начало на дневното работно време (час, минути)	Край на дневното работно време (час, минути)	Маршрут на движение	Време за управление (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.)	Прекъсване (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.)	Друга работа (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.)	Време на разположение (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.)	Забележка
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

Изготвил:.....
(трите имена и длъжност)

Подпис и печат на предприятието

Както е видно от **Таблица № 7**, с горепосочената наредба се изисква превозвачите и ръководителите на лицата, извършващи превоз за собствена сметка, осъществяващи превози на пътници по автобусни линии с моторни превозни средства, които не попадат в обхвата на Регламент (ЕО) № 561/2006 или на Европейската спогодба АЕТР, да изготвят ежедневен график за работа за водачите, в които да предвидят:

- **Време за управление** (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.) (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.) (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.);
- **Прекъсване** (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.) (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.) (от ...ч. и ...м. до ...ч. и ...м.);

- и ...м.);
- **Друга работа**(от ...ч. и ...м. до ..ч. и ...м.) (от ...ч. и ...м. до ..ч. и ...м.)(от ...ч. и ...м. до ..ч. и ...м.);
- **Време на разположение** (от ...ч. и ...м. до ..ч. и ...м.) (от ...ч. и ...м. до ..ч....м.)(от ...ч. и ...м. до ..ч. и ...м.).

Възниква въпрос: Възможно ли е такова конкретно предвиждане на дейностите, които следва да извършват водачите и кому е нужно това предвиждане?

3.1.3. Особености на НАРЕДБА № 33 от 3.11.1999 г. за обществен превоз на пътници и товари на територията на Република България в частта относно регламентиране работата на водачите, осъществяващи превози на пътници с моторни превозни средства, които не попадат в обхвата на Регламент (ЕО) № 561/2006 или на Европейската спогодба АЕТР

Съгласно чл.64, т.5. от Наредба № 33 от 3.11.1999 г. за обществен превоз на пътници и товари на територията на Република България (Издадена от министъра на транспорта, обн., ДВ, бр. 101 от 23.11.1999 г., в сила от 23.11.1999 г., посл. изм. и доп., бр. 86 от 1.11.2016 г.) физически и юридически лица, регистрирани като търговци, които притежават лиценз и други документи, които се изискват от **закона** и тази наредба изготвят:

- график за работата на водачите, осъществяващи превози на пътници с моторни превозни средства, които не попадат в обхвата на Регламент (ЕО) № 561/2006; и
- работен дневник.

Наредба № 33 от 3.11.1999 г. не дава отговор на няколко въпроса:

1. Към кой закон се препращат „физически и юридически лица, регистрирани като търговци, които притежават лиценз и други документи, които се изискват от **закона** и тази наредба”?
2. В случай, че „физическите и юридическите лица, регистрирани като търговци, които притежават лиценз и други документи” са и „превозвачи” по силата на Наредба Н-3 (вж. т.3.2.2), има ли възможност да изготвят единствено график?
3. Има ли някакви изисквания към графиците, които следва да изготвят?
4. Може ли да се ползва образца на дневник съгласно Наредбата приета от МС съгласно Директива 2002/15/ЕО и която беше разгледана в т.3.2.1 или може да бъде свободен образец.

3.1.4. Особености на Наредба № Н-3 от 7.04.2009 г. в частта относно регламентиране работата на водачите, осъществяващи превози на пътници по автобусни линии с моторни превозни средства, които не попадат в обхвата на Регламент (ЕО) № 561/2006 или на Европейската спогодба АЕТР

С горепосочената наредба са определени изискванията за времето на управление, прекъсванията и почивките на водачите при извършване на превози с превозни средства, използвани по редовни автобусни линии, когато маршрутът на въпросните линии не надвишава 50 километра. Основанията за това са, че тези превози са изключени от общите правила за автобусни превози, съгласно чл. 3, буква "а" от Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3821/85 и (ЕО) № 2135/98 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета.

В **Таблица № 8** е показано сравнение между правилата за труд и почивка на водачите съгласно Регламент (ЕО) № 561/2006 и Наредба № Н-3 на МТ редовни автобусни линии до 50 км.

Таблица № 8

Показател	Съгласно Регламент (ЕО) № 561/2006	Съгласно Наредба № Н-3 на МТ за редовни автобусни линии до 50 км.	Кратък коментар
Дневен период на управление на превозно средство	Чл. 6. т.1: 9 часа. Допуска се 3 пъти в седмицата – 10 часа	Чл. 4. ал.1: Не трябва да надхвърля 10 часа	Съгласно Наредба № Н-3 на МТ НЕ Е ОБОСНОВАНО всеки ден да се допуска управление на превозното средство съгласно Наредба № Н-3 на МТ
Общо време на управление на ПС за период от две последователни седмици	Чл. 6. т.3: 90 часа	Чл. 4, ал.2: 90 часа	
Период на управление, след който следва да се направи прекъсване на управлението на превозното средство	Чл. 7: 4 часа и половина	Чл. 5, ал.1: 4 часа	
Задължителен период на прекъсване на управлението на превозното средство след период на управление на превозното средство	Чл. 7: 45 минути. Може на два периода: • Първи период не по-кратък от 15 минути; • Втори период не по-кратък от 30 минути	Чл. 5, ал.2: 30 минути: Може да бъде заменено с 2 прекъсвания от най-малко 15 минути, вместени в периода на управление на превозното средство	ТОВА Е ЕДИНСТВЕНАТА ПРИЧИНА за разликата между периодите на прекъсване съгласно Регламент (ЕО) № 561/2006 и Наредба № Н-3 на МТ
Дневна почивка За всеки период от 24 часа	Чл. 8. т.2: Най-малко 11 последователни часа. Може да бъде намалена до 9 последователни часа най-много три пъти седмично, БЕЗ ДА СЕ ПОЛЗВА КОМПЕНСАЦИЯ	Чл. 6: Най-малко 11 последователни часа. Може да бъде намалена до 9 последователни часа най-много три пъти седмично, при условие че ВОДАЧЪТ ПОЛЗВА КАТО КОМПЕНСАЦИЯ СЪОТВЕТНАТА ПОЧИВКА ПРЕДИ КРАЯ НА СЛЕДВАЩАТА СЕДМИЦА	Съгласно Наредба № Н-3 на МТ се полага компенсация при намалена дневна почивка, докато Регламент (ЕО) № 561/2006 не се предвижда. Това означава, че с Наредба № Н-3 на МТ се приема необходимост от по-голяма дневна почивка при редовните автобусни линии
Седмична почивка след максимум шест 24 часови периода от края на предходната седмична почивка	Чл. 6. През всеки две последователни седмици водачът ползва поне: - две нормални седмични почивки, или - една нормална седмична почивка и една намалена седмична почивка от поне 24 часа.	Чл. 7: 24 часа	С Наредба № Н-3 на МТ се отнема правото на водачите за нормална седмична почивка от 45 часа

От **Таблица № 8** е видно, че основният проблем, който поражда Наредба № Н-3 е различният подход, който се прилага относно продължителността на дневните и седмичните почивки на водачите:

- Съгласно чл.6 от наредбата се допуска намаление на дневната почивка до 9 последователни часа най-много три пъти седмично, при условие че водачът ползва като компенсация съответната почивка преди края на следващата седмица. Регламент (ЕО) № 561/2006 не изисква компенсация. Може да се направи извод, че при извършване на превози с превозни средства, използвани по редовни автобусни линии, когато маршрутът на въпросните линии не надвишава 50 километра натоварването на водачите е по-високо и затова се изисква по-продължителна дневна почивка;
- Същевременно, съгласно чл.7 от Наредба № Н-3 седмичната почивка на водачите, при извършване на превози с превозни средства, използвани по редовни автобусни линии е намалена до 24 часа, когато маршрутът на въпросните линии не надвишава 50 километра. Съгласно Регламент (ЕО) № 561/2006 нормалната седмична почивка за всички останали водачи е с продължителност 45 часа. Остават неясни мотивите, поради които е регламентирано намаление на седмичната почивка, докато при дневната почивка се изисква дори компенсиране при намаление от 11 на 9 часа.
- При изготвяне на разписанията за движението на автобусите от градския транспорт в гр. София не се взема предвид изискването на чл.5, ал.2 от Наредба № Н-3, управлението на превозните средства да се прекъсва за 30 минути след максимум 4 часа управление. Тези 30 минути биха могли да се ползват на две части по 15 минути. Това означава, че автобусните водачи в градския транспорт на гр. София в своя график следва да имат предвидени средно по 15 минути прекъсване на всеки два часа. Това изискване не се спазва.

В резултат възникват две нарушения на основни човешки права:

Първо. На риск са подложени живота и здравето на ВОДАЧИТЕ ОТ ГРАДСКИЯ ТРАНСПОРТ, ТЪЙ КАТО СА ЛИШЕНИ ОТ ПРАВОТО НА НОРМАЛНА СЕДМИЧНА ПОЧИВКА И ОТ НОРМАЛНИ ПРЕКЪСВАНИЯ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА АВТОБУСИТЕ. Това оказва пряко влияние и върху безопасността на движението.

Второ. Пътниците от градския транспорт се обслужват от водачи, които не са ползвали нормална седмична почивка и възстановителни прекъсвания между периодите на управление на превозните средства. Това ЛИШАВА ГРАЖДАНИТЕ-ПЪТНИЦИ ОТ ПРАВОТО НА СИГУРНОСТ ПРИ ПОЛЗВАНЕ НА ГРАДСКИЯ ТРАНСПОРТ, тъй като непрекъснато се подлага на риск техния живот и здраве.

Разполагаме с информацията, с която този проблем е поставен през 2015 г. на вниманието на Омбудсмана на Република България, но без резултат.

3.2. ОСОБЕНОСТИ НА ПРИЛАГАНЕ ИЗИСКВАНИЯТА НА РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1071/2009 В ЧАСТТА ОТНОСНО ПРОВЕЖДАНЕ ИЗПИТА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНА КОМПЕТЕНТНОСТ НА РЪКОВОДИТЕЛИ НА ТРАНСПОРТНА ДЕЙНОСТ

Съгласно Регламент (ЕО) № 1071/2009 *„Държавите-членки организират задължителен писмен изпит, който могат да допълнят с незадължителен устен изпит, за да установят дали кандидатите за автомобилни превозвачи притежават*

необходимото ниво на знания по учебните дисциплини, изброени в Част I от Приложение I’.

Регламент (ЕО) № 1071/2009 „е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки”. Това изискване не е спазено. С Наредба № 11 от 31.10.2002 г. за международен автомобилен превоз на пътници и товари, издадена от министъра на транспорта, обн., ДВ, бр.108 от 2002 г., посл. изм. ДВ, бр.20 от 15.03.2016 г., в сила от 15.03.2016 г. се прилага вариант на учебните дисциплини, който се различава от Част I от Приложение I на Регламент (ЕО) № 1071/2009.

Налице е съществена разлика и относно формата и съдържанието на самия изпит:

- **Относно формата и частите на изпита разликите се заключават в следното:**

- Съгласно Регламент (ЕО) № 1071/2009 „задължителният писмен изпит се състои от две части”.

В нашата страна изпитът се състои от три части.

- Съгласно Регламент (ЕО) № 1071/2009 „тестовите писмени въпроси трябва да съдържат четири възможни отговора”.

У нас едва 25% от тестовите писмени въпроси съдържат четири отговора. Основната част от въпросите съдържат 2-3 отговора.

- Съгласно Регламент (ЕО) № 1071/2009 „минималната продължителност на всяка част от изпита е два часа”.

У нас продължителността на всяка от двете части на изпита е с продължителност 1 час и 30 минути.

- Съгласно Регламент (ЕО) № 1071/2009, когато държавите-членки организират само писмен изпит, те трябва да определят „относителната тежест на точките за всяка част, което не може да бъде по-малко от 40 % и по-голямо от 60 % от общия брой възможни точки”.

У нас не се определя относителна тежест на точките. Прилага се правило на елиминиране от следваща част, ако в предходната част не са достигнати 60%.

- **Относно съдържанието на изпита съществените разлики са:**

- По някои от дисциплините разминаването е недопустимо. Като пример може да се посочи изискването относно запознаването с правилата за труд и почивка на водачите – една от най-съществените теми. Съдържанието на дисциплината в Регламент (ЕО) № 1071/2009 е „приложимите правила по отношение на периодите за управление на превозното средство, периодите за почивка и работното време, и по-специално разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 3821/85, Регламент (ЕО) № 561/2006, Директива 2002/15/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и Директива 2006/22/ЕО, както и практическите мерки за прилагането на тези разпоредби”.

В Наредба № 11 на МТ съдържанието на тази дисциплина е: “да бъде запознат с разпоредбите на АЕТР, Закона за автомобилните превози и подзаконовите нормативни актове, които уреждат условията на труд”.

С други думи, все още сме на ниво 31 декември 2006 г.

- На ниво 31 декември 2006 г. са и всички тестови въпроси, които се отнасят до правилата за превоз на живи животни.

Както е известно, от 1 януари 2007 г. се прилагат правилата на Регламент (ЕО) № 1/2005, но за този Регламент не се споменава и дума. Същевременно в чл. 13 от ЗАП е регламентирано:

„За превоза на специфични товари (товари със специфични свойства), като:...живи животни, птици и други, министърът на транспорта,

информационните технологии и съобщенията може да определи специални правила за превозвачите и превозните средства и да постави допълнителни изисквания за извършване на вътрешни превози.“

Това противоречи на Закона за ветеринарномедицинската дейност (ЗВД), обн. ДВ. бр.87 от 1 Ноември 2005 г., в сила от 02.05.2006 г., посл. изм. ДВ. бр.58 от 26 Юли 2016г. Съгласно чл. 3. от този закон държавната политика в областта на ветеринарномедицинската дейност се осъществява от министъра на земеделието и храните чрез Българската агенция за безопасност на храните (БАБХ).

- Тестовите и отворените въпроси не обхващат равномерно учебните дисциплини за професионална компетентност. По някои от учебните дисциплини няма нито един въпрос, въпреки че са изключително актуални:
 - Разпоредбите на Директива 2002/15/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за организацията на работното време на лицата, извършващи транспортни дейности в автомобилния транспорт и Директива 2006/22/ЕО, както и практическите мерки за прилагането на тези разпоредби;
 - Няма нито дума относно прилагането на процедури по правилното укрепване на товарите и познаване съответните техники за това, както е предвидено в част I от Приложение I на Регламент (ЕО) № 1071/2009.
- Като цяло изпитните казуси са запазили своето съдържание на един недостатъчно качествен превод на материалите, които бяха предоставени от Международния съюз по автомобилен транспорт (ИРУ) през 2003 г. Ето няколко примера:
 - Има казус, в който *„собствен капитал“* се е превърнал в *„стойност на предприятието“*;
 - В друг казус автомобилите са снабдени със *„задна рампа“*;
 - В трети казус изискват *„използване на линеен метод“* при определяне на средно обезценяване на автомобилите;
 - В четвърти казус се изисква определяне на осово натоварване без да се задават изходни данни (например брой на осите) и т.н.

Всички тези неточности дават основание да се направи извод, че в Република България изпитът за професионална компетентност на ръководители на транспортна дейност не съответства на изискванията на Регламент (ЕО) № 1071/2009.

4. ОСОБЕНОСТИ НА ЗАКОНА ЗА АВТОМОБИЛНИТЕ ПРЕВОЗИ

Законът за автомобилните превози (ЗАП) е обнародван в Държавен вестник, бр. 82 от 17.09.1999 г., в сила от 17.09.1999 г., посл. изм. и доп., бр. 9 от 26.01.2017 г.

През изминалите над 17 години ЗАП е променян и допълван 43 пъти – 2 до 3 пъти ежегодно.

Съгласно чл. 1 от ЗАП, той урежда условията и реда за:

- обществените вътрешни и международни превози на пътници и товари с автомобили, извършвани от български или чуждестранни превозвачи;
- превозите за собствена сметка;
- особените правила при договорите за превоз на пътници и товари.

В действителност, през различни периоди са добавяни „допълнителни” разпоредби посредством 34 нови членове с букви от „а“ до „з“ относно дейности, които не са предвидени в чл.1.

Първо. В резултат на добавените нови членове в ЗАП се е получило несъответствие между наименованието на някои глави и тяхното съдържание. Например:

❖ **ГЛАВА ВТОРА** е озаглавена „ЛИЦЕНЗИРАНЕ И РЕГИСТРИРАНЕ”. В нея са вмъкнати:

- Разнообразни изисквания към водачите. Без съмнение, ролята на водачите при осъществяване на автомобилните превози е от съществено значение. Но изискванията към тях са вмъкнати между членове 7 и 8, като са добавени чл.7а, 7б и 7в, които не се отнасят до лицензиране и регистриране:
 - Чл.7а, ал. 2 от тази глава регламентира изискванията към водачите за минимална възраст, правоспособност за управление на моторни превозни средства от съответната категория и за психологическа годност;
 - Чл.7а, ал. 3 регламентира условията и реда за провеждане на предпътните медицински прегледи на водачите, извършващи обществени превози на пътници и товари или превози за собствена сметка;
 - Чл.7а, ал. 3 регламентира реда за осъществяване на международен превоз на товари с водачи - граждани на държава, която не е членка на Европейския съюз;
 - Чл. 7б регламентира изискването за квалификация на водача;
 - Чл.7в регламентира реда за обучение на водачи за придобиване на квалификация и за усъвършенстване на познанията им.

Би следвало горепосочените изисквания да бъдат част от раздел посветен изцяло на въпроси относно изисквания към водачите.

Вмъкнати са и редица други изисквания извън лицензирането и регистрирането:

- Чл.12б регламентира превоза на пътници и товари за собствена сметка;
- Чл.13 регламентира реда за допълнителни изисквания за извършване на вътрешни превози на специфични товари (товари със специфични свойства), като: малотрайни хранителни продукти, живи животни, птици и други).
- Чл. 14 регламентира превоза на опасни товари на територията на Република България.
- Чл.14а регламентира реда за организиране и провеждане на курсове за обучение на водачи на моторни превозни средства за извършване на

превоз на опасни товари и/или на консултанти по безопасността при превозите на опасни товари.

- ❖ **ГЛАВА ТРЕТА** е озаглавена „ВЪТРЕШНИ ПРЕВОЗИ“, но в действителност регламентира само превози на пътници и превози с атракционна цел. Липсва регламентиране за превози на товари.

Второ. Някои разпоредби на ЗНА са в противоречие с нормативни актове от по-висока степен.

Например:

- В чл.14 от ЗАП са включени подробни разпоредби относно превоза на опасни товари:

„Превоз на опасни товари на територията на Република България се извършва при спазване изискванията на Европейската спогодба за международен превоз на опасни товари по шосе и на наредба за условията и реда за извършване на превоз на опасни товари, издадена от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, министъра на вътрешните работи и министъра на околната среда и водите.“ С тази наредба се пренебрегва ролята на един от трите компетентни органа (Агенцията по ядрени изследвания), което е нарушение на Европейската спогодба за международен превоз на опасни товари по шосе (Спогодба ADR).

- В „допълнителния“ чл.14а от ЗАП противоречието със Спогодба ADR е също съвсем ярко изразено: *„Курсове за обучение на водачи на моторни превозни средства за извършване на превоз на опасни товари и/или на консултанти по безопасността при превозите на опасни товари се организират от търговци и юридически лица с нестопанска цел с разрешение на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията или на упълномощено от него длъжностно лице. Обучението се извършва по учебна документация, утвърдена от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация".*

Тази разпоредба на ЗАП противоречи на 8.2.2.6.1 от Приложение Б на Спогодбата ADR, която гласи: *„Учебните курсове трябва да са обект на утвърждаване от компетентния орган.“* А компетентните органи за Република България съгласно Спогодбата ADR са:

- Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията.
ИА „Автомобилна администрация;
- **Материали от клас 1:**
Министерство на вътрешните работи;
- **Материали от клас 7:**
Агенция за ядрено регулиране.

Трето. В ЗАП, за разлика от разпоредбите относно превоза на опасни товари, за други специфични товари, като: малотрайни хранителни продукти, живи животни, птици и други) е предвидено единствено, че *„министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията може да определи специални правила за превозвачите и превозните средства и да постави допълнителни изисквания за извършване на вътрешни превози.“*

Същевременно липсват ясни разпоредби какъв е нормалният ред за извършване на подобни превози. При това следва да се има предвид, че компетентен орган относно превоза на живи животни е министерство на земеделието, храните и горите, поради което министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията не би могъл да поставя допълнителни изисквания за извършване на вътрешни превози на живи животни и птици.

Четвърто. В ГЛАВА ПЕТА от ЗАП под наименованието „Особени правила за договорите за превоз”, са преписани „мотамо”¹⁴ 19 от общо 51 члена от Конвенция CMR (35%). По този начин правилата за международни превози на товари са прекръстени в „особени правила“ за всички договори за превоз на товари. В действителност тези 19 члена от Конвенция CMR пренесени в ЗАП съдържат правила изключително за международни превози. Например, съгласно ЗАП:

- Чл. 52, ал.2 „едновременно с товара изпращачът предава на превозвача всички документи, изисквани от **митническите** и други органи за този превоз“;
- Чл. 53, ал.1 „товарителницата трябва да съдържа необходимите инструкции за митническите формалности и други подобни“.

Може да се направи извод, че клаузите на договора за международен превоз на товари в съответствие с Конвенция CMR, в ЗАП са се превърнали в особени правила за всички договори за превоз.

Обхватът на плагиатството¹⁵ на клаузите на Конвенция CMR в ЗАП е представено в **Таблица № 9**.

Таблица № 9

Съответствие между клаузите на Конвенция CMR и ЗАП	
CMR	ЗАП
Чл.4	Чл.50, ал. 1 и ал.2
Чл.5, т.1	Чл.51, ал. 1
Чл.5, т.2	Чл.51, ал. 2
Чл.11, т.1	Чл.52, ал. 2
Чл.6, т.1	Чл.53, ал. 1
Чл.6, т.2	Чл.53, ал. 2
Чл.6, т.3	Чл.53, ал. 3
Чл.7, т.1	Чл.54
Чл.7, т.2	Чл.55
Чл.8, т.1	Чл.58, Чл.59
Чл.8, т.2	Чл.60, ал. 1
Чл.9, т.2	Чл.60, ал.2
Чл.8, т.2	Чл.60, ал.3
Чл.9, т.1	Чл.61
Чл.12, т.1	Чл.63
Чл.13, т.1	Чл.65
Чл.10	Чл.66
Чл.17, т.1	Чл.67
Чл.17, т.2	Чл.68, ал. 1
Чл.17, т.2	Чл.68, ал.2

¹⁴Буквално, дума по дума

¹⁵Кражба на чужд литературен или научен труд, мисли, идеи и представянето им като свои

Съответствие между клаузите на Конвенция CMR и ЗАП	
CMR	ЗАП
Чл.18, т.1	Чл.68, ал.3
Чл.19	Чл.69
Чл.20, ал.1	Чл.70, ал.1
Чл.20, ал.2	Чл.70, ал.2
Чл.23	Чл.71
Чл.25	Чл.72
Чл.30, ал.2	Чл.74
Чл.32, ал.1	Чл.76
Чл.32, ал.2	Чл.77, ал.1
Чл.32, ал.2	Чл.77, ал.2

Очевидно е, че необявеното преписване на част Конвенция CMR в Закона за автомобилните превози (ЗАП) не може да се счита за обнародване.

И още нещо, за да бъде „побългаряването“ по-пълно, ал.1 на чл. 74 от ЗАП съдържа следната разпоредба: *„Право да предявява рекламация при превозите на товари има **изпращачът на товара, в 30-дневен срок от датата на получаването**“*. Не е ясно как ще се изпълни това изискване, като се има предвид, че товарът се получава от получателя.

Тази разпоредба противоречи на чл.30, ал.2 Глава пета „Рекламации и искове“ на Конвенция CMR: *„Когато състоянието на стоката е установено съвместно от получателя и превозвача, резултатът от тази констатация може да бъде оспорван само, ако се касае за скрити липси или повреди и ако получателят е направил писмени възражения пред превозвача в срок от 7 дни, без да се броят празничните и неделни дни, считано от деня на констатацията“*.

Съдържанието на плагиатството на клаузите на Конвенция CVR в ЗАП е представено в **Таблица№ 10**.

Таблица№ 10

Съответствие между клаузите на Конвенция CVR и ЗАП	
CVR	ЗАП
Чл.5. т.1	Чл.36, ал.1
Чл.5,т.1	Чл.36, ал.2
Чл.8,т.1	Чл.37, ал.1
Чл.8, т.1	Чл.37, ал.3
Чл.9	Чл.38
Чл.8, т.2	Чл.39, ал.5
Чл.10, т.1и 2	Чл.41, ал.1
Чл.10, т.3	Чл.41, ал.2
Чл.11, т.1	Чл.42, ал.1
Чл.11, т.2	Чл.43
Чл.11, т.3	Чл.44
Чл.14, т.1	Чл.45, ал.1
Чл.14, т.2	Чл.45, ал.2
Чл.15, т.1	Чл.46, ал.1
Чл.15, т.2	Чл.46, ал.2
Чл.15, т.2	Чл.46, ал.3
Чл.17, ал.1	Чл.47
Чл.17, ал.2	Чл.48

В една правова държава, в каквата считаме че живеем, въобще не е нормално да се плагиатстват в закон текстове от международни договори. Но когато плагиатството е от международна конвенция, която не е ратифицирана от Република България, в закон, би следвало да се окачестви като съвсем недопустимо.

Редно би било „магистрите“, които са работили по ЗАП да не пренасят нелегално текстове от европейски конвенции. Независимо че „правилата за международни договори“ са се превърнали в „особени правила за договори“.

Пето. В ЗАП е включена ГЛАВА ШЕСТА „ВРЕМЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ПРЕВОЗНОТО СРЕДСТВО, ПРЕКЪСВАНЕ И ВРЕМЕ ЗА ПОЧИВКА. ОГРАНИЧАВАНЕ НА СКОРОСТТА“. Без съмнение това са много важни разпоредби, но тази материя не е предвидена в чл.1 от ЗАП.

За съжаление чл. 78 от ЗАП регламентира превозвачите и водачите да спазват единствено изискванията на Регламент (ЕО) № 561/2006 и Регламент (ЕС) № 165/2014.

Последствията от това бяха подробно разгледани в т.3.

Шесто. През 2012 г. е включена нова ГЛАВА ШЕСТА "а" „ВНЕДРЯВАНЕ И ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНТЕЛИГЕНТНИ ТРАНСПОРТНИ СИСТЕМИ В ОБЛАСТТА НА АВТОМОБИЛНИЯ ТРАНСПОРТ И ИНТЕРФЕЙСИ С ОСТАНАЛИТЕ ВИДОВЕ ТРАНСПОРТ“. Без съмнение „интелигентните транспортни системи“ са изключително актуални в съвременния свят, в това число и за автомобилния транспорт.

В действителност в Глава шеста „а“ са регламентирани изисквания, които се отнасят основно до дейността на „Съвет по интелигентните транспортни системи“, т.е. за системи, които се отнасят за всички видове транспорт. Това е видно от 7 функции на Съвета, които се съдържат в чл.90а, ал.10 от ЗАП.

Седмо. Някои разпоредби от ЗАП, които транспонират регламенти на ЕС не са съобразени с актуалните изисквания. Типичен пример е чл. 91а:

- Съгласно ал.5 (посл. изм., бр. 9 от 2017 г.) *„при извършване на контролни проверки на пътя и в предприятията Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация" събира данни относно минималните условия за изпълнение на регламент (ЕИО) № 3820/85“;*
- Съгласно ал.9, т.1 *„министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията изпълнява функциите на компетентен орган чрез Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация", като осигурява координация със съответните органи в други държави членки във връзка с извършването на съвместни проверки на водачи на превозни средства и на превозни средства, попадащи в обхвата на Регламент 3820/85“.*

Следва да се има предвид, че регламент (ЕИО) № 3820/85 бе отменен от Регламент (ЕО) № 561/2006 през далечната 2007 г.

Осмо. Допусната е разлика на разпоредби в ЗАП и наредби, към които препращат негови разпоредби.

Например:

- Съгласно чл. 8, ал.4 от ЗАП *„Издаването на лиценз или продължаването на срока му се извършва в едномесечен срок от подаване на заявлението.“* Съгласно чл.9 от Наредба 11 на МТ срокът е 15 дни.
- Изискванията за издаване на лиценз са обявени четирикратно:
 - Чл.7, ал.2 от ЗАП – за всички видове автомобилни превози;

- Чл.3 от Наредба № 11 на МТ – относно международни автомобилни превози
- Чл.4 от Наредба № 33 на МТ – относно обществен превоз на пътници;
- Чл. 73. (1) от Наредба 33 на МТ – относно обществен превоз на товари.

Девето. Административнонаказателните разпоредби, които са регламентирани в Глава осма от ЗАП страдат от нещо, към което те би трябвало да насочват – създаване на ред:

- Първия член от тази глава от ЗАП - чл. 93 предвижда глоба за водач на моторно превозно средство, който извършва обществен превоз или превоз за собствена сметка на пътници и товари без редовно издаден лиценз. Следва да се има предвид, освен това, че водачът няма допир с лиценза. В кабината на автомобила следва да има КОПИЕ от лиценза;
 - За липсата на копие от лиценза също е предвидена санкция, но това се предвижда няколко други членове – в чл. 96;
 - Чл. 93а. от ЗАП регламентира глоби относно неспазване правилата за монтиране и ремонт на тахографи;
 - Чл. 93б. съдържа преразказ на таблицата за нарушенията, които регламентира Директива 2009/5/ЕО. Ето какво предвижда директивата:
 - Съгласно чл. 2 от Директива 2009/5/ЕО „Държавите-членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с директивата, не по-късно от 31 декември 2009 г. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби и прилагат таблица на съответствието между разпоредбите и настоящата директива”.
- Извлечение от Приложение III към Директива 2009/5/ЕО е представено в

Таблица № 11.

Таблица № 11. Приложение III от Директива 2009/5/ЕО

Групи нарушения на Регламент (ЕО) № 561/2006

№2	Правно основание		Вид нарушение	Тежест на нарушението		
				МСН	СН	ЛН
A	Екип					
A1	Член 5.1	Неспазване на минималната възраст на водачите на превозни средства			X	
Б	Периоди на шофиране					
Б1	Член 6.1	Превишаване на дневните часове на шофиране от 9 часа, при условие че не е позволено удължаване до 10 часа	9 ч<...<10 ч			X
Б2			10 ч<...<11 ч		X	
Б3			11 ч<...	X		
Б4		Превишаване на удължените дневни часове на шофиране от 10 часа, при условие че удължаването е позволено	10 ч<...<11 ч			X
Б5			11 ч<...<12 ч		X	
Б6			12 ч<...	X		
					

Транспонирането е направено с изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози с повече от година закъснение, като вместо „таблица на съответствието” в Закона за автомобилните превози (Обн., ДВ, бр. 82 от 17.09.1999 г., в сила от 17.09.1999 г., посл. изм. и доп., бр. 60 от 22.07.2014 г.) е публикуван нов чл.93б, който прави преразказ на таблицата:

„Чл. 93б. Водач, който не спазва изискванията относно дневното време за управление, определени в Регламент (ЕО) № 561/2006, в друг нормативен акт или в АЕТР, се наказва за превишаване на дневното време за управление:

1. до 1 час - с глоба 100 лв.;
2. от 1 до 2 часа - с глоба 300 лв.;
3. над 2 часа - с глоба 1500 лв.

(2) (Доп. - ДВ, бр. 99 от 2012 г.) Водач, който не спазва изискванията относно седмичното време за управление, определени в Регламент (ЕО) № 561/2006, в друг нормативен акт или в АЕТР, се наказва за превишаване на седмичното време за управление:

1. до 4 часа - с глоба 100 лв.;
2. от 4 до 14 часа - с глоба 500 лв.;
3. над 14 часа - с глоба 1500 лв.

.....“

Всички останали държави-членки, в определения срок, публикуваха своите таблици на съответствие. Като пример ще представим извлечение от Държавен вестник на Унгария, в който е поместена разглежданата таблица (вж. **Таблица № 12**)

Таблица № 12

САНКЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ НА РЕГЛАМЕНТ 561/2006/ЕО В УНГАРИЯ				
Код съгласно Директива 2009/5/ЕО	Правно основание	Вид нарушение	Размер на глобата (евро)	Отговорно лице
A	Екип			
A1	Неспазване на минималната възраст на водачите на превозни средства		322	Превозвач
B	Периоди на шофиране			
B1	Превишаване на дневните часове на шофиране от 9 часа, при условие че не е позволено удължаване до 10 часа	9 ч<...<9,30 ч	32,2	Водач Превозвач
B1		9,30 ч<...<10 ч	96,6	
B2		10 ч<...<10,30 ч	257,6	
B2		10,30 ч<...<11 ч	386,4	
B3		11 ч<...<11,30 ч	644	
B3		11,30 ч<...	966	
B4	Превишаване на удължените дневни часове на шофиране от 10 часа, при условие че удължаването е позволено	10 ч<...<10,30 ч	32,2	Водач Превозвач
B4		11 ч<...<11,30 ч	96,6	
B5		11 ч<...<11,30 ч	257,6	
B5		11,30 ч<...<12 ч	386,4	
B6		12 ч<...<12,30 ч	644	
B6		12,30 ч<...	966	

Защо е необходимо ЗАДЪЛЖИТЕЛНО да се прилага въпросната таблица на санкциите за нарушенията на правилата за труд и почивка на шофьорите?

Защото на всяко нарушение съответства буква от латинската азбука. По този начин се получава пълно съответствие между таблиците на всички държави членки, на всички езици, ползвани в Европейския съюз.

За съжаление, чл. 93б на ЗАП не съдържа подобна информация, която да съответства на изискванията на Директива 2009/5/ЕО.

Какво следва от „побългареното“ транспониране. Следва невъзможност да се прилагат санкциите за нарушенията на правилата за труд и почивка. С други думи налице е формално транспониране.

За да бъде „побългаряването“ по-пълно, в чл. 93б от ЗАП е добавена ал.5 със следното съдържание:

„Водач, който не спазва изискванията относно времето за прекъсване, определени в Регламент (ЕО) № 561/2006, в друг нормативен акт или в АЕТР, се наказва за неспазването им:

- 1. до 15 минути - с глоба 50 лв.;*
- 2. над 15 минути - с глоба 100 лв.;*

.....”

Какво означава тази разпоредба? Тя означава, че последствието от управление на МПС без прекъсване води до глоба 100 лв.

В действителност, прекъсване на управлението на ПС с по-малка продължителност от 45 мин. или (15+30) мин. не се счита за прекъсване.

Не е нормално в закон да се поместват подобни „бисери“.

- Чл. 94. от ЗАП предвижда санкции за лицата, които не издават документи за платена превозна цена;
- Чл. 95. от ЗАП предвижда санкции за водачи, които управляват МПС, на което не е монтиран таксиметров апарат или други нарушения като таксиметров водач;
- Чл. 98. предвижда санкции за извършване обучение на водачи за придобиване на начална квалификация или за усъвършенстване на познанията им без удостоверение за регистрация;
- Чл. 98б. предвижда санкции за товародателят или лице, което извършва товаренето, които допуснат масата или натоварването на ос на пътно превозно средство да надвиши допустимата максимална маса, отразена в свидетелството му за регистрация;
- Чл. 99. предвижда санкции за този, който наруши реда за заявяване, предоставяне, ползване и отчитане на разрешителните за извършване на превоз на пътници и товари;
- чл. 101 предвижда санкции за тези, които нарушават реда за заявяване, предоставяне, ползване и отчитане на разрешителните за извършване на превоз на пътници и товари;
- Чл. 104 от ЗАП продължава преразказа на таблицата от Директива 2009/5/ЕО, но адресирана към превозвачите;
- Чл. 104б. предвижда санкции за превозвачи, които нарушават разпоредбите на Регламент (ЕС) № 181/2011. За разлика от санкциите, за които се изисква таблица, а е представен преразказ във връзка с нарушенията на Регламент (ЕС) № 561/2006, тук наказанията са отразени с посочване последователно на 23 члена от регламента.

С други думи – разни регламенти, разни начини на регламентиране на санкциите.

И най-впечатляващото – трудно може да се открие логиката по която са подредени санкциите.

5. ОСОБЕНОСТИ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА ОТНОСНО УСЛОВИЯТА ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ПРАВОСПОСОБНОСТ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА МОТОРНО ПРЕВОЗНО СРЕДСТВО

Понастоящем много актуално е предложението за разделяне на Закона за движението по пътищата на 3 части, едната от които да се отнася за изискванията, условията и редът за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство. В действителност тази част от закона поетапно, през периода от 1999 г. до 2006 г. бе регламентирана не с един нормативен документ, а с 9 (девет) поднормативни документи, както следва: 5 наредби, 1 инструкция, 2 методики и 1 стандарт. Това противоречи на чл. 10. ал.1 от Закона за нормативните актове, съгласно който *„обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен“*.

Петте наредби произтичат от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) - (Обн. Д.В. бр.20 от 1999 г, в сила от 01.09.1999 г., посл. изм. Д.В., бр.11 от 2017 г.), както следва:

1. Наредба № 31 от 26 юли 1999 г. за изискванията, условията и реда за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство *(Издадена от Министерството на транспорта и Министерството на образованието и науката, обн. ДВ. бр.69 от 3 Август 1999г., посл. изм. ДВ. бр.57 от 13 Юли 2007г.)*

Тази Наредба е издадена на основание чл. 152 и 153 от ЗДвП. Следва да се има предвид, че измененията на ЗДП, които предвиждат публикуването на новите 4 наредби НЕ ПРЕДВИЖДАТ съществуването на подобна наредба. Затова продължаващото съществуване на Наредба № 31 на МТ и МОН противоречи на чл. 13, ал.1). от ЗНА, а именно *„Актът по прилагане на закон губи изцяло или отчасти сила едновременно с пълното или частичното отменяване на закона съобразно обсега на отменяването.“*

Независимо от това продължават да са в сила Глава първа и Глава шеста от Наредба № 31, наред с новите четири наредби както следва:

2. Наредба № 37 от 2 август 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. *(Обн. ДВ, бр. 82 от 2002 г., посл. изм. ДВ. бр.31 от 4.04.2014 г.)*. Тази наредба отменя Глава трета от Наредба № 31 „Условия и ред за издаване на разрешение за обучение на водачи на МПС“ и Глава четвърта от Наредба № 31 „Организация на обучението“.

Наредба № 37 е издадена от министъра на транспорта и съобщенията на основание на чл.152, ал.1, т.3 от ЗДвП.

- На основание чл. 9, ал. 2 от Наредба № 37 е публикувана Методика за проверка на годността на допълнителното оборудване на превозните средства за използването им с учебна цел и първоначална проверка за съответствие с изискванията на Наредба № 37 и Наредба № 38 *(Издадена през 2011 г. от Изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“)*.
3. Наредба № 39 от 29 януари 2004 г. за изискванията към водачите на моторни превозни средства от различните категории и подкатегории *(Обн., ДВ, бр. 17 от 2.03.2004 г.)*. Тази наредба отменя Глава втора, Раздел III „Изисквания за знания, умения и поведение“.

Тази наредба е издадена от министъра на транспорта и съобщенията на основание на чл.152, ал.1, т.1 и §11, ал.2 от ЗДвП.

4. Наредба № 38 от 16 април 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 (*Обн., ДВ, бр. 42 от 2004 г., посл. изм. ДВ, бр.70 от 11.09.2015 г.*). Тази наредба отменя Глава пета „Изпити“ от Наредба № 31.

Наредба № 38 се издава от министъра на транспорта и съобщенията на основание на чл.152, ал.1, т.4 от ЗДвП.

Наред с тази наредба, която е ЗА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ПРОВЕЖДАНЕТО, са публикувани:

- Инструкция № 3 от 17.10.2008 г. за ОРГАНИЗИРАНЕ И ПРОВЕЖДАНЕ НА ИЗПИТИТЕ на кандидатите за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство. Инструкцията е издадена от министъра на транспорта (*Обн., ДВ, бр. 97 от 11.11.2008 г., посл. изм. ДВ, бр. 70 от 11.09.2015 г.*).
 - Методика за провеждане на изпитите за придобиване на правоспособност за управление на МПС. Тя е утвърдена със Заповед № РД-08-1/04.04.2013 г. и посл. доп. със Заповед № РД-08-5/17.10.2014 г. на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция “Автомобилна администрация”. Тази методика се издава на основание чл. 33 от Наредба № 38.
5. Наредба № 36 от 15 май 2006 г. за изискванията за психологическа годност и условията и реда за провеждане на психологическите изследвания на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на МПС, на водачи на МПС и на председатели на изпитни комисии и за издаване на удостоверения за регистрация за извършване на психологически изследвания (загл. доп. - ДВ, бр. 89 от 2010 г.). Наредбата е издадена от министъра на транспорта (*Обн. ДВ, бр.46 от 6.06.2006г., посл. изм. ДВ, бр.36 от 13.05.2011г.*). С тази наредба се отменя Глава втора. Раздел II от Наредба № 31 „Изисквания за психологическа годност“.

Наредба № 36 е издадена на основание на чл.152, ал.1, т.2 от ЗДвП.

Към поредицата от поднормативни документи трябва да добавим 3 (три) учебни документации, които се утвърждават от министъра на образованието и науката на основание на чл.153 от ЗДвП:

- за обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност за управление на моторни превозни средства;
- за определяне условията и реда за придобиване на правоспособност за обучаване на водачи на моторни превозни средства;
- за определяне условията и реда за придобиване на правоспособност за провеждане на изпити на кандидатите за водачи на моторни превозни средства, след съгласуване с министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Тези учебни документации съдържат:

„Стандарт за обучение на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторни превозни средства от категория “С”. Той е утвърден от Министерство на образованието, младежта и науката със Заповед № РД09-1081/24.08.2007 г. , с последни изменения със Заповед № РД09-37/19.0.,2016 г.

Стандартът е СЪОБРАЗЕН с горепосочените наредби.

От своя страна наредбите също са СЪОБРАЗЕНИ със стандарта.

Общият обем на 5-те наредби, инструкцията, 3-те методики и стандартът за обучение за кандидатите от категория „С“ е 311 страници. Само стандартът е 78 страници.

Съгласно Стандарта за обучение общият хорариум за теоретично обучение на кандидатите за придобиване на правоспособност за управление на МПС от категория „С“ е 14 учебни часа, които са разпределени в 2 модула: ТО-1 "Превоз на товари"- 8 учебни часа, и ТО-2 "Общо устройство на МПС" – 6 учебни часа. Допуска се 30% отсъствие от теоретичните занимания.

Може да се направи следния извод: придобиването на правоспособност за управление на МПС от категория „С“ е регламентирано с 5 наредби, 1 инструкция, 2 методики и 1 стандарт с общ обем 311 страници за14 учебни часа!

Следва да се има предвид, че в модул ТО-1 "Превоз на товари" са транспонирани минималните изисквания към изпитите за придобиване на свидетелство за управление на превозно средство, съдържащи се в Директива 2000/56/ЕО и Директива 2006/126/ЕО. За 8 учебни часа, от които може да се отсъства 30%, обучаваният трябва да придобие знания относно:

1. Правилата относно работното време на екипажите на превозните средства извършващи превоз на товари и използването на тахографите;
2. Правилата, отнасящи се до превоза на товари;
3. Документите изисквани при превоз на товари на територията на страната и при международен превоз;
4. Факторите, свързани с вида на товара на превозното средство, които оказват влияние върху безопасността на движението;
5. Съоръжения за товарене и разтоварване;
6. Договори за превоз на товари;
7. Изисквания към МПС във връзка с превоза. Обхват на видимостта в зависимост от габаритите;
8. Поведение при пътнотранспортно произшествие;
9. Знания за мерките, които трябва да се предприемат във връзка с вида и характера на превозвания товар;
10. Предпазни мерки при свалянето и смяна на колела.

Едно от изискванията съгласно Приложение II на Директива 2000/56/ЕО се отнася до „*факторите на безопасността свързани с подреждането и закрепването на товара*“. В стандарта за обучение на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторни превозни средства от категория “С” тези изисквания не са намерили своето място, което е видно от **Таблица № 13**:

Таблица № 13

Сравнение между изискванията на Директива 2000/56/ЕО и Стандарт за обучение на кандидати от категория “С”

Директива 2000/56/ЕО	Стандарт за обучение на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторни превозни средства от категория “С”. Модул С/ ТО-1
ПРИЛОЖЕНИЕ II 4.1.9. Фактори за безопасност, свързани с товарене на превозното средство: контролиране на товара (подреждане и зак-	Към цел 3: Факторите, свързани с вида на товара на превозното средство, които оказват влияние върху безопасността на движението. Съоръжения за товарене и разтоварване. 1. Факторите, свързани с вида на товара на МПС, които оказват влияние върху безопасността на движението; особености на различните видове товари /опасни товари, живи животни, лесноразваляеми продукти/

Директива 2000/56/ЕО	Стандарт за обучение на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторни превозни средства от категория "С". Модул С/ ТО-1
репване), трудности при различните видове товари (например течности, висящи товари и др.), товарене и разтоварване на стоки и използване на товарни съоръжения (само категории С, С+Е, С1, С1+Е).	<ul style="list-style-type: none"> - специфични особености при превоз на различните видове товари /течности/; - превоз на живи животни; - превоз на лесноразваляеми продукти; - превоз на опасни товари. <p>2. Съоръжения за товарене и разтоварване:</p> <ul style="list-style-type: none"> - устройства за товарене на стоката; - устройства за обработка стоката /контейнери, палети и др./ - разпределение на товара /натоварване на ос/; - блокиране и осигуряване на товара.

От **Таблица № 13** е видно, че обхвата от знания предвидени в цел 3 от Стандарта е липсва нещо много важно, което произтича от Директива 2006/126/ЕО. Съгласно тази директива, Приложение II, Раздел 1 „Минимални изисквания към изпитите за придобиване на свидетелство за управление на ПС“, обучението трябва да съдържа *„фактори на безопасността, свързани с натоварването на превозното средство: контролиране на товара (подреждане и закрепване), трудности при различни видове товари (например, течности, висящи товари,...), товарене и разтоварване на стоки и използване на оборудване за товарене (само за категории С, С+Е, С1, С1+Е)“*. Изискванията относно товаренето и обезопасяването на товарите са заменени с особености на различните видове товари (опасни товари, живи животни, лесноразваляеми продукти).

Както ще отбележим в т.7 проблемите относно обезопасяването на товарите въобще не стоят на вниманието на ИА „Автомобилна администрация“.

6. ОСОБЕНОСТ НА РЕДА ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ИЗПИТИ ЗА ПРИДОБИВАНЕ И УДЪЛЖАВАНЕ НА СРОКА НА ВАЛИДНОСТ НА СВИДЕТЕЛСТВО НА ВОДАЧ НА МПС ЗА ПРЕВОЗ НА ОПАСНИ ТОВАРИ И УДОСТОВЕРЕНИЕ ЗА КОНСУЛТАНТ ПО БЕЗОПАСНОСТТА ПРИ ПРЕВОЗА НА ОПАСНИ ТОВАРИ

Редът за провеждане на изпитите за придобиване и удължаване на срока на валидност на свидетелство на водач на МПС за превоз на опасни товари и удостоверение за консултант по безопасността при превоза на опасни товари е регламентиран в Европейската спогодба за превоз на опасни товари по шосе (Спогодба ADR), както следва:

- За консултанти по безопасността при превоза на опасни товари *„Изпитът се организира от компетентния орган или от изпитна комисия, определена от компетентния орган.“* Това изискване е регламентирано в подраздел 1.8.3.10 от Приложение А на Спогодба ADR;
- За водачи– съгласно подраздел 8.2.2.7 от Приложение Б на Спогодбата ADR, се изисква *„компетентния орган да подготви списък от въпроси, които се отнасят до резюмираните в 8.2.2.3.2 теми. Следва да се провеждат следните изпити:*
 - *„Изпити за първоначален основен курс след посещение на такъв курс;*
 - *След успешното полагане на изпита за основния курс и след като е посещавал специализирания курс за превоз в цистерни или за превоз на вещества и изделия от Клас 1 или радиоактивни материали от Клас 7, кандидатът трябва да бъде допуснат до участие на съответния изпит.“*

Съгласно Спогодбата ADR *„Всеки компетентен орган трябва да упражнява надзор за начина, по който се провежда изпита.“*

Тези изисквания в Република България не се спазват.

Изпитите се провеждат на основание на *„Методика за условията и реда за организиране и провеждане на изпитите за придобиване на свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари и удостоверение за консултант по безопасността при превоза на опасни товари“* (по-нататък Методиката). Тази методика не отговаря на цяла поредица от изисквания, които произтичат от Спогодбата ADR:

Първо. Понятието „Методика“ като поднормативен документ е изключено от Закона за нормативните документи.

ИА „Автомобилна администрация“ е единственото ведомство в страната, в което все още се прилагат методики, с които се регламентируют правила и норми, които засягат неопределен брой физически и юридически лица. Това би могло да се осъществява единствено с легитимни нормативни документи. Разглежданата методика се издава на основание на чл.17, ал.4 и чл.25, ал. 3 от Наредба № 40 за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари (Наредба № 40).

Наредба № 40, от своя страна, е издадена на основание на чл.14 от ЗАП. Тази наредба, в частта относно *„условията и реда за организиране и провеждане на изпитите за придобиване на свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари и удостоверение за консултант по безопасността при превоза на опасни товари“* противоречи на Спогодбата ADR. Както посочихме по-горе *„Изпитът се*

организира от компетентния орган или от изпитна комисия, определена от компетентния орган“. По-горе бе отбелязано, че съгласно Спогодбата ADR ИА „АА“ е само един от трите компетентни органи в Република България, а именно:

- Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията.
ИА „Автомобилна администрация;
- **Материали от клас 1:**
Министерство на вътрешните работи;
- **Материали от клас 7:**
Агенция за ядрено регулиране.

Второ. Методиката не е съгласувана по съответния ред, предвиден в Закона за нормативните актове (ЗНА).

Съгласно чл. 26 от този закон „Изработването на проект на нормативен акт се извършва при зачитане на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност. Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган съставителят на проекта го публикува на интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта.“

Трето. Проектът за изпитни въпроси е разработен на основание на чл.10 от Методиката, а именно, „по съдържанието на модулите определени в приложение № 4 от Наредба № 40 от 14.01.2004 г. за условията и реда за извършване на автомобилен превоз на опасни товари, издадена от министъра на транспорта и съобщенията, министъра на вътрешните работи и министъра на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 15 от 24.02.2004 г., в сила от 25.05.2004 г., посл. доп., бр. 76 от 2.10.2015 г., в сила от 2.10.2015 г.(по-нататък Наредбата).

Големият проблем в този случай е фактът, че след 1 юли 2011 г. Приложение № 4 от Наредбата става неприложимо.

Основанията са следните:

- Приложение № 4 от Наредбата представлява копие на подраздел 8.2.2.3.2 от Приложение Б на Европейската спогодба за превоз на опасни товари ADR 2009 (по-нататък Спогодбата).

Към 16 май 2016 г., обаче, се прилага **ADR 2015** и Приложение № 4 от Наредбата не е актуално.

Последното пълно издание публикувано на български език е на Европейската спогодба ADR 2009. За изданията на ADR 2011, ADR 2013 и ADR 2015 са отпечатани единствено измененията и допълненията, което ги прави практически неприложими (не е възможно да се разгръщат едновременно 1400 страници от Приложение А и Б от Спогодбата и вариантите на изменение ADR 2011 (200 страници), ADR 2013 (130 страници) и ADR 2015 (110 страници), за да се открие актуалната норма.

В тази връзка възниква въпрос, който би следвало да породи размисъл: Защо се разходват средства за скъпи преводи, които не могат да се прилагат?

Едно от измененията, което се съдържа в ADR 2011 е списъкът от теми в подраздел 8.2.2.3.2., който е превърнат в Приложение № 4 от Наредба № 40. Съответно би следвало да се промени и съдържанието на Приложение № 4 от Наредбата, но това не се случва. Затова при разработването на въпросната Методика, би следвало да се прилага чл.15, ал.3 от ЗНА, а именно:

„Ако постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен документ от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт”.

Но не се прилага. Какъв е резултатът от това?

С измененията и допълненията през 2011, 2013 и 2015 г. в т.8.2.2.3.2 от Спогодбата са добавени изключително важни теми, които са останали извън обхвата на изпитните въпроси.

Четвърто. Съгласно 8.2.2.5.1. от Приложение В на Спогодбата ADR, *„Провеждането на опреснително обучение през редовни интервали има за цел да се осъвременят познанията на водачите. То трябва да обхваща техническите и юридическите новости или тези, свързани с превозваните товари.”*

Нищо подобно не се прилага в нашата страна. Изпитите след опреснителен курс, който се провежда на периоди от 5 години се провежда въз основа на същите изпитни въпроси, които са предназначени за първоначален курс.

Налице е следния парадокс – през 2017 г. се провеждат изпити след опреснителни курсове въз основа на Спогодбата ADR, актуална за 2009 г.

Пето. Масивът от изпитни въпроси съответства само по форма, но не и по съдържание на модулите.

Като пример ще посочим масивът от въпроси, които се съдържат в Тема 13 *„Обработка и складиране на пакети”*. Масивът съдържа 32 въпроса, които нямат никаква допирна точка с въпросната тема. Липсва дори една дума, която да има нещо общо с разглежданата тема *„обработка и складиране на пакети”*. Тридесет и двата въпроса се отнасят единствено до основни понятия за *„видовете опаковки”*.

Следва да се има предвид, че Тема 13 се отнася до раздел 7.5.7 от Приложение А на Спогодбата, която е включена в ADR 2015, а именно:

„7.5.7 Обработка и складиране на пакети

Когато е уместно, превозното средство или контейнерът трябва да са снабдени с приспособления, улесняващи закрепването и обработването на опасните товари. Опаковки, съдържащи опасни вещества и опасни изделия без опаковки трябва да се обезопасят чрез подходящи средства, които могат да задържат товарите (например закрепващи ремъци, плъзгащи се напречни бордове, регулируеми скоби) в превозното средство или контейнера по начин, който предотвратява всякакво движение по време на транспортиране, което би могло да промени ориентацията на опаковките или да причини повреда по тях. Когато опасни товари се превозват с други товари (например тежки машини или кошове), всички товари трябва да са здраво закрепени или натоварени плътно в превозните средства или контейнерите, така че да се предотврати освобождаването на опасните товари. Движението на опаковките може да се избегне също и като се запълнят всички празнини с помощни материали, или чрез фиксиране и привързване. Когато се използват средства за задържане като ленти или ремъци, те не трябва да се стягат прекалено силно, за да не се причини увреждане или деформация на опаковките¹. Изискванията на този параграф се считат удовлетворени когато товарът е обезопасен в съответствие със стандарт EN 12195-1:2010.

¹Указания относно товаренето и подреждането на опасни товари можете да намерите в Насоките за най-добри европейски практики за обезопасяване на товари при превоз по шосе (European Best Practice Guidelines on Cargo Securing for Road Transport), публикувани от Европейската комисия. Други насоки се предлагат също и от компетентните органи и промишлени единици. “

Всичко тези изисквания остават „неизвестни“ не само за ИА „Автомобилна администрация“, но и за „българските институции“.

Това се потвърждава от документ, към който препраща един банер, който дава лице на интернет страницата на ИААА. Банер, който препраща към материалите от МЕЖДУНАРОДНА КОНФЕРЕНЦИЯ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА ЕВРОКОНТРОЛ НА ПЪТЯ (ECR). Нашата страна е била домакин на тази конференция през 2014 г.

Ето какво се съдържа в доклад на българските участници, който е публикуван на тази интернет страница:

„Въз основа на опита си, българските институции смятат, че в интерес на пътната безопасност е да се установят общи правила за укрепване на товарите в рамките на съюза“.

В този случай е тревожен фактът, че горепосочените указания на ЕС са публикувани през 2002 г., а стандарт EN 12195-1 е със статут на български стандарт БДС EN 12195-1 от 2004 г.

Поради своята актуалност, въпросите относно обезопасяването на товарите е разгледан по-подробно в т.7.

Шесто. НЕЛИГИТИМНО СЕ ПРИЛАГА „Ръководство за работа с регистъра на кандидатите за придобиване на свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари и удостоверение за консултант по безопасността при превоз на опасни товари“ (по-нататък Ръководството).

Ръководството е издадено от Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ на 28.4.2016 г. (неутвърдено и непубликувано в ДВ). Приблизително две седмици преди да се приеме Методиката, в първия работен ден на м. май 2016 г. то се предостави на всеки титуляр на разрешение за организиране на курсове за обучение на водачи на моторни превозни средства за извършване на превоз на опасни товари и консултанти по безопасността при превозите на опасни товари.

Тези действия напомнят за приказката „Дядо вади ряпа“: ЗАП препраща към Наредба № 40, Наредба № 40 препраща към „Методиката“ и накрая т.н. „ръководство“ изпълнява ролята на мишката.

Както се посочва в началото на въведението на това Ръководство, в действителност то представлява „система за управление на обучението и изпитите за придобиване на свидетелство за водач на МПС за превоз на опасни товари и удостоверение за консултант по безопасността при превоз на опасни товари.“ Тази „система“, се посочва по-нататък в увода на „ръководството“, е „информационна система, която е уеб базирана и е достъпна с помощта на стандартни браузъри.“

Следователно става въпрос за СИСТЕМА, а не просто за някакво ръководство.

С тази система ИА „Автомобилна администрация“ (само това е написано като автор на Ръководството) пренебрегва другите два компетентни органи в Република България за прилагане на Спогодбата и въвежда нови правила и норми, включително за опасните товари от клас I и клас 7, за които ИААА не е компетентен орган;

Не е нормално на първа страница на Ръководството да пише „ИААА“, а никъде да не бъде отбелязано, че това е разработка на Полиграфическа група „Демакс“. Редно е истинските автори да се посочват. Редът за обучение по превози на опасни товари е уреден със ЗАП, в пълно съответствие със ЗАКОНА за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАК), обн., ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г., бр. 109 от 20.12.2013 г., в сила от 20.12.2013 г. Съгласно чл. 4, ал.2 от този закон „всички изисквания, необходими за започването и за осъществяването на дадена стопанска дейност, както и за

извършването на отделна сделка или действие, се уреждат със закон”. Не е нормално това да се осъществява с неутвърдена по съответния ред „система”;

1. Съгласно чл.4 ал.3 от ЗОАРАК само „с подзаконов нормативен акт, посочен в закон, могат да се конкретизират изискванията”.

2. Ръководството, т.е. „системата” не само „конкретизира”, а просто анулира действащите изисквания, а именно:

- Тази „система“ противоречи на чл. 14а. ал.2 от Закона за автомобилните превози, съгласно който *„обучението се извършва по учебна документация, утвърдена от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация".*
- Системата противоречи и на чл. 14а. ал.3, а именно *„разрешение за организиране на курсове за обучение на водачи на моторни превозни средства за извършване на превоз на опасни товари и/или на консултанти по безопасността на превоза на опасни товари се издава, когато учебните кабинети, преподавателите, учебните помагала и средствата за провеждане на практически упражнения отговарят на изискванията на Наредбата.“*
- Системата практически ограничава действието на получените разрешения за възможност за организиране и провеждане на курсове за обучение в друго населено място.

Какво имаме предвид:

1. Системата трябва да бъде приета от трите компетентни органи в Република България за прилагане на Спогодбата.
2. Нормално е системата предварително да се тества и одобри от компетентни институции в областта на информационните технологии. Защото системата има твърде много елементи, КОИТО Я ПРАВЯТ ТРОМАВА И НЕСЪОТВЕТСТВАЩА НА СЪВРЕМЕНОТО НИВО В ТАЗИ ОБЛАСТ.

Като пример как трябва да се подхожда към проблемите за превоз на опасни товари, за да има ред, представяме извлечение от Закона за превоз на опасни товари на Федерална република Германия.

Извлечение от ЗАКОН ЗА ПРЕВОЗ НА ОПАСНИ ТОВАРИ *Gefahrgutbeförderungsgesetz - GGBefG*) от 06.08.1975 г. последно изменен на 26.07.2016 г.

„§ 1 Обхват

(1) (1) Този закон се прилага за превоз на опасни товари с железопътен транспорт, магнитна левитация, превозни средства, плавателни съдове и въздухоплавателни средства, за производството, вноса и пускането на пазара на опаковки, транспортни контейнери и превозни средства за превоз на опасни товари.

§ 5 Отговорности

(2) Федералното министерство на транспорта и цифрова инфраструктура може с наредба, приета от Бундесрата, Федерална служба за товарен транспорт, Федералната служба за безопасност на ядрените отпадъци, Федералната служба за защита на потребителите и безопасност на храните, Федералния институт за изследвания на материали и тестване, Федералния институт за оценка на риска, Федералната железопътна служба, Федерално ведомство за превозните средства, Федералният физико-технически институт, Институтът „Робърт Кох“,

Федералната агенция по околна среда и Изследователски институт за материали, взривни вещества и горива на Бундесвера да определя отговорностите по този закон.

.....

§ 7а

(1) Преди издаване на наредби да бъдат консултирани, по-специално:

1. Федералната служба за безопасност на ядрените отпадъци,
2. Федералния институт за материали изследвания и тестове,
3. Федералния институт за оценка на риска,
4. Федералният физико-технически институт,
5. Институтът „Робърт Кох“,
6. Федералната агенция по околна среда,
7. Изследователският институт за материали, взривни вещества и горива на Бундесвера и
8. Федералната железопътна служба.

(2) асоциации и експерти от заинтересованите страни от сектора, включително в транспортния сектор следва да бъдат изслушани преди приемането на наредби в съответствие с параграф 1.

§ Консултативния съвет 7б

(1) Към Федералното министерство на транспорта и цифровата инфраструктура се създава Консултативен съвет относно превоза на опасни стоки (Консултативен комитет).

(2) Съветът има за задача да съветва Федералното министерство на транспорта и цифрова инфраструктура по отношение на безопасното транспортиране на опасни товари, по-специално прилагането на този закон.

(3) В Консултативния съвет участват особено добре осведомени лица измежду:

1. Органите за сигурност и организации по смисъла на § 7, ал. 1;
2. Заинтересовани страни;
3. Бизнес асоциациите, включително производството на транспортни средства;
4. Отраслови съюзи; и
5. Научни институции. “

Разполагаме с информацията, с която през 2016 г. е направено предложение пред Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията за отстраняване на гореописаните особености на реда за провеждане на изпити за придобиване и удължаване на срока на валидност на свидетелство на водач на МПС за превоз на опасни товари и удостоверение за консултант по безопасността при превоза на опасни товари. Предложението е без резултат.

7. ОСОБЕНОСТИ НА БЪЛГАРСКИЯ „ОПИТ“ В ОБЛАСТТА НА УКРЕПВАНЕТО И ОБЕЗОПАСЯВАНЕТО НА ТОВАРИТЕ

Въз основа на опита си, българските институции смятат, че в интерес на пътната безопасност е да се установят общи правила за укрепване на товарите в рамките на Съюза

Мотото е извлечение от доклад на Република България на „МЕЖДУНАРОДНА КОНФЕРЕНЦИЯ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА ЕВРОКОНТРОЛ НА ПЪТЯ (ECR)“. Мястото на провеждане е „Шератон Хотел Балкан“ в гр. София. Датата на провеждане е 18 Юни 2014 г.

Темата на доклада е **България като външна граница на ЕС - отговорности, предизвикателства и практическо приложение на законодателството в автомобилния транспорт**. В доклада се разглеждат следните „области“, които „по-големият поток товарни автомобили от трети страни представляват предизвикателство пред контрола“:

1. Нарушения, свързани с използването на тахографи;
2. Технически неизправности по автомобила;
3. **Укрепване и обезопасяване на товарите;**
4. Нарушения на разрешителния режим;
5. Езикови проблеми.

За 4 от „областите“ са използвани 5 страници с конкретни данни за брой на проверките, санкции и т.н.

За област „Укрепване и обезопасяване на товарите“ е поместено единствено посоченото пожелание „**ДА СЕ УСТАНОВЯТ ОБЩИ ПРАВИЛА ЗА УКРЕПВАНЕ НА ТОВАРИТЕ В РАМКИТЕ НА СЪЮЗА**“

Източник на тази информация е интернет страницата на ИААА. Към тази информация насочва специален банер на сайта.

Тревожното в случая е, че в действителност ОБЩИ ПРАВИЛА ЗА УКРЕПВАНЕ НА ТОВАРИТЕ В РАМКИТЕ НА СЪЮЗА отдавна съществуват:

Първо. През 2002 г. Генералната дирекция по енергетика и транспорт на Европейската комисия публикува „European Best Practice Guidelines on Cargo Securing for Road Transport“ (Европейски указания за най-добра практика за обезопасяване на товарите в автомобилния транспорт). По данни на тази дирекция до 25% от инцидентите, свързани с камиони се дължат на неадекватни действия за осигуряване на товарите.

Второ. На проблемите на обезопасяването на товарите се обръща специално внимание и в редица регламенти и директиви на Европейския съюз:

- Съгласно Регламент (ЕО) № 1071/2009 на Европейския парламент и на Съвета всеки автомобилен превозвач трябва „да е запознат с различните възможности и средства за обработка на товарите и товарещи устройства (задан борд, контейнери, палети и др.) и да бъде в състояние да въведе процедури и да даде указания за товарене и разтоварване на стоки (разпределение на товара, стифиране, складиране, укрепване и т.н.).

Това изискване формално е транспонирано през 2011 г. в Наредба 11 на МТИТС, но до този момент няма абсолютно никакви практически стъпки за

неговото прилагане при провеждане на изпити за професионална компетентност за ръководители на транспортна дейност.

- В съответствие с Директива 2003/59/ЕС всички професионални шофьори (от категории C, C+E, C1, C1+E) трябва да получат съответна подготовка в областта на осигуряването на товарите. В програмата за подготовка задължително трябва да бъде включено изучаването на факторите относно безопасността, свързани с: правилното натоварване на пътните превозни средства, обезопасяването на товарите, опасностите, свързани с различните видове товари (напр. течни), контролът при товарене и разтоварване и използване на средства за товаро-разтоварна дейност.

През 2009 г. ИА „Автомобилна администрация“ утвърждава документация на една фирма за начално и периодично обучение на водачи от категории C, C+E, C1, C1+E, в която не присъстват изискванията на Директива 2003/59/ЕС свързани с обезопасяването на товарите. Тази документация свободно се продава и на тази основа десетки юридически лица автоматично получават разрешения от ИААА да провеждат начално и периодично обучение на водачи от категории C, C+E, C1, C1+E.

- Директива 2000/56/ЕО на Комисията относно изменение на Директива 91/439/ЕИО на Съвета относно свидетелствата за управление на моторни превозни средства изисква държавите-членки да предприемат необходимите мерки, които да гарантират, че кандидатите за свидетелство за управление на МПС за категории C, C+E, C1, C1+E притежават необходимите знания и умения относно „факторите за безопасност, свързани с товарене на превозното средство: контролиране на товара (подреждане и обезопасяване), трудности при различните видове товари (например течности, висящи товари и др.), товарене и разтоварване на стоки и използване на товарни съоръжения.

Трето. Особена тревожност предизвиква фактът, че нашата страна е приела европейските стандарти за осигуряване на товарите в периода от 2002-2006 г., но все още това остава неизвестно за българските институции.

Четвърто. Обезопасяването на товарите придобива изключителна важност във връзка с изпълнение на изискванията на Директива 2014/47/ЕС от 3 април 2014 г. Тази директива утвърждава конкретни правила, които следва да се прилагат при проверка на обезопасяването на товара, за да се определи дали условията на превоз са приемливи.

Изискването на чл. 13 от Директивата е „неизвестните“ за българските институции европейски стандарти от 1 януари 2018 г. да се прилагат при извършване на проверка на обезопасяването на товара и оценка на неизправностите. „Неизвестността“ се задълбочава, защото освен всичко друго и българският превод на тази директива е под всякаква критика.

Като пример ще посочим, че “закрепващи колани от изкуствени влакна” (БДС EN 12195-2-2001) в Директивата са преведени като „мрежа от изкуствени влакна“. Това е видно от **Таблица № 14.**

Пето. На 8 май 2014 г. Генералната дирекция „Мобилност и транспорт“ на Европейската комисия публикува, включително на български език, актуализирани „Европейски насоки за най-добри практики от 2014 г. относно обезопасяване на товара при автомобилен транспорт“. Ето какво се отбелязва в Европейските насоки:

„Целта на тези насоки е предоставянето на основни практически съвети и указания на всички лица, ангажирани в товаренето/разтоварването и обезопасяването на товара на превозни средства, включително превозвачите и товародателите. Те следва също така да бъдат полезни за правоприлагащите органи,

извършващи крайпътни технически проверки в съответствие с Директива 2014/47/ЕС и решенията на съдилищата.

Таблица № 14

Стандарт съгласно Директива 2014/47/ЕС		Стандарт съгласно българските държавни стандарти	
Номер на европейски стандарт	Описание	Номер на български стандарт	Описание
EN 12195-1	Изчисляване на силите, упражнявани от привързването	БДС EN 12195-1	“Приспособления за обезопасяване на товари върху пътни превозни средства. Безопасност. Част 1: Изчисляване на силите в укрепващото приспособление” – Официално издание на БИС на английски език на европейския стандарт: <ul style="list-style-type: none"> ○ EN 12195-1:2003. Има статут на български стандарт от 11.06.2004 – отменен; ○ EN 12195-1:2010. Има статут на български стандарт от 19.04.2011 – отменен; ○ Европейски стандарт EN 12195-1:2010/АС:2014 има статут на български стандарт от 2014-04-15. Този стандарт е официално издание на английски език на европейския стандарт EN 12195-1:2010/АС:2014.
EN 12195-2	Привързване с мрежа от изкуствени нишки	БДС EN 12195-2	“Приспособления за обезопасяване на товари върху пътни превозни средства. Безопасност. Част 2: Закрепващи колани от изкуствени влакна - Официално издание на БИС на английски език на европейския стандарт EN 12195-2:2006. Има статут на български стандарт от 12.2006 г.
EN 12195-3	Привързване с вериги	БДС EN 12195-3	„Приспособления за осигуряване на товари при пътни превозни средства. Безопасност. Част 3: Закрепващи вериги”. Има статут на български стандарт от 01.12.2001 г.
EN 12195-4	Привързване със стоманено-жични въжета	БДС EN 12195-4	„Приспособления за обезопасяване на товари върху пътни превозни средства. Безопасност. Част 4: Стоманени въжета за закрепване на товари” Има статут на български стандарт от 11.06.2004 г.
EN 12640	Точки на привързване	БДС EN 12640	Обезопасяване на товара на пътни превозни средства. Точки за закрепване на товарите при превоз с товарни автомобили. Минимални изисквания и изпитване. Има статут на български стандарт от 30.07.2004 г.
EN 12642	Якост на основната структура на превозното средство	БДС EN 12642	Обезопасяване на товара на пътни превозни средства. Конструкция на каросерията на товарни автомобили. Минимални изисквания. Има статут на български стандарт от 27.12.2006 г.

Насоките могат да послужат и като основа за държавите членки при предприемането на необходимите стъпки за въвеждане в практиката на обучение на водачите в съответствие с Директива 2003/59/ЕО относно начална квалификация и

продължаващо обучение на водачи на някои пътни превозни средства за превоз на товари или пътници.

Насоките имат за цел да предоставят ръководство за подходящо обезопасяване на товара за всички ситуации, които могат да възникнат при нормалните условия на трафика. Те следва да послужат и като единна основа както за практическо прилагане, така и за принудително изпълнение на обезопасяването на товара.”

Какви са в крайна сметка резултатите от това всеобщо непознаване на европейските правила и стандарти?

От изпитните въпроси, които са поместени в интернет страницата на ИА „Автомобилна администрация“ се разбира, че основният фактор за обезопасяване на товарите е „СИЛАТА НА НАЛЯГАНЕ НА ВЯТЪРА?“

Изводът може да бъде само един: на вятъра е този „стандарт“. На вятъра са и още 5 наредби на МТ, както и 1 инструкция и 2 методики на ИА „Автомобилна администрация“. С този куп от документи (313 страници!) се уреждат условията и редът за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство.

Колко сили на вятъра!

И колко формализъм.

Независимо, че изпитът е с таблет.

„Кошмарът“ с обезопасяването на товарите не свършва дотук. Ето продължението:

През периода от 01.10.2014 г. до 31.10.2015 г. ИА „Автомобилна администрация“ е осъществила проект „Подобряване на уменията на служителите на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ при контрола върху автомобилния транспорт, безопасността на движението и екологичността“. Проектът се реализира с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, Приоритетна ос II „Управление на човешките ресурси“, под приоритет 2.2. „Компетентна и ефективна държавна администрация“, Бюджетна линия BG051PO002/14/2.2-16, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Една от основните дейности по проекта е насочена към обучение на инспекторския състав на ИААА, осъществяващ контрол на автомобилните превози за “Повишаване познанията за оценка на безопасното укрепване на товарите (ДИРЕКТИВА 2014/47/ЕС НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 3 април 2014 г.). От експертите, които спечелят обществената поръчка на стойност приблизително 150000 лв. се е изисквало разработване на „Наръчник съдържащ технологията/начина за извършване на крайпътна техническа проверка“, съгласно ДИРЕКТИВА 2014/47/ЕС НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА.

Тъй като това обучение е за инспекторския състав на ИААА, то също не е допринесло „българските институции“ да се запознаят с „общите правила за укрепване на товарите в рамките на Съюза.”

Съгласно директивата „*преди 20 май 2017 г. държавите членки приемат и публикуват законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с Директива 2014/47/ЕС. Те незабавно информират Комисията за това.*”

Тази дата отмина, но засега продължава „публикуването” единствено на материалите от „МЕЖДУНАРОДНА КОНФЕРЕНЦИЯ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА ЕВРОКОНТРОЛ НА ПЪТЯ (ЕСР)” и очакването ЕС да установи „*обща правила за укрепване на товарите в рамките на Съюза*”.

8. РОЛЯТА НА ФОРМАЛИЗМА В НОРМОТВОРЧЕСТВОТО ЗА АВТОМОБИЛЕН ТРАНСПОРТ

След всичко написано дотук ще перефразираме класика на българската литература Елин Пелин:

„Боже, колко формализъм има на този свят!”

Защото твърде голям брой от поднормативните документи относно правилата за автомобилните превози в Република България се свеждат до формални, а не до целесъобразни действия. До действия които не създават условия за ред. Ред, какъвто се спазва в Европа, а у нас липсва.

Създава се впечатлението, че законотворчеството в областта на автомобилните превози е необходимо само и единствено да се нотифицират съответните актове пред ЕС. И нищо повече. Ще отбележим няколко примера, които бяха подробно разгледани:

ПРИМЕР № 1.

Без съмнение това е случаят „Дневник за работното време на водача”. Този дневник е класическо произведение, рожба на формално транспониране на една основополагаща директива на ЕС и съответно нотифицирана.

Както посочихме по-горе, в разглеждания случай държавни служители не познават елементарни правила за определяне на работно време. Не правят и разлика между периоди на „друга работа” и периоди на „разположение” на водачите. Т.е. не познават азбуката на дейността на водачите. Но разработват, парафират и поднасят поднормативни документи за подпис.

Нещо повече. Това транспониране е доказателство, че държавните служители в министерствата са облечени с огромно доверие да изпълват със съдържание компетентността на тези органи на изпълнителната власт и са в състояние да подвеждат както Министерския съвет, така и Народното събрание.

Нима народните представители просто така са решили да направят поправка в Кодекса на труда и да овластят МС да определя правилата за работното време на водачите в автомобилния транспорт. Естествено не.

Какво означава това. Това означава, че народните представители, дори да притежават изключителни способности, не са в състояние да ограничат формализма, с който са изпълнени предложенията на „експерти“ от средния ешалон. Като се има предвид, че вносителите съответно са съгласували предложението със заинтересованите ведомства. Така се е появил чл.154А от КТ, предложението за наредба за транспониране на Директивата, внасянето МС и приемането с Постановление на МС. Какви са последствията от това беше изяснено.

Извод:

В случая този дневник се е превърнал в средство за „обир” на автотранспортните фирми от органите на Главна дирекция по охрана на труда. Кое от своя страна води до неоправдано натоварване на съдебните органи и т.н.

Колко работа на празен ход.

ПРИМЕР № 2.

Това е графикът, който трябва формално да се попълва в изпълнение на Наредба Н-3 на министъра на транспорта.

Както отбелязахме в т.3.1.2. не е реално да се изисква от „превозвачите и ръководителят на лицето, извършващо превоз за собствена сметка, да изготвят ежедневен график за работа за водачите, осъществяващи превози на пътници по автобусни линии с моторни превозни средства, които не попадат в обхвата на

Регламент (ЕО) № 561/2006 или на Европейската спогодба за работата на екипажите на превозните средства, извършващи международни автомобилни превози”.

ПРИМЕР № 3.

Лишаването от нормална седмична почивка на водачите по редовни автобусни линии.

В резултат на това:

- На риск са подложени живота и здравето на водачите от градския транспорт, тъй като са лишени от правото на нормална седмична почивка и от нормални прекъсвания на управлението на автобусите. Това оказва пряко влияние и върху безопасността на движението;
- Пътниците от градския транспорт се обслужват от водачи, които не са ползвали нормална седмична почивка и възстановителни прекъсвания между периодите на управление на превозните средства. Това лишава гражданите-пътници от правото на сигурност при ползване на градския транспорт, тъй като непрекъснато се подлага на риск техния живот и здраве.

ПРИМЕР № 4.

Транспонирането в ЗАП на Директива 2009/5/ЕО относно минималните условия за изпълнение на Регламенти (ЕИО) № 561/2006 и (ЕИО) № 3821/85, във вид на „преразказ” вместо в „таблица на съответствието”.

Резултатът от подобен формален подход не създава условия както за провеждане реална контролна дейност, така и да се санкционират нарушенията на правилата за труд и почивка на водачите.

ПРИМЕР № 5.

Изпитът за професионална компетентност на ръководители на транспортна дейност е превърнат в една формалност и не съответства на изискванията на Регламент (ЕО) № 1071/2009.

Изпитът не съответства нито по форма, нито по съдържание на актуалните проблеми, пред които са изправени автотранспортните фирми.

ПРИМЕР № 6.

Изпитът за водачи от категория С е класически пример за формализъм.

По друг начин не може да се обясни реда за придобиване на правоспособност за управление на МПС от категория „С“ въз основа на съобразяване с 5 наредби, 1 инструкция, 2 методики и 1 стандарт с общ обем 311 страници за20 учебни часа, като се допуска отсъствие на 6 от тези часове.

ПРИМЕР № 7.

Провеждането на изпитите за придобиване и удължаване на срока на валидност на свидетелство на водач на МПС за превоз на опасни товари и удостоверение за консултант по безопасността при превоза на опасни товари по правила, които са отпаднали преди 8 години.

Не може по друг начин да се окачестви провеждането на тези изпити през 2017 г. съгласно изискванията на2009 г.

Ще напомним, че последното публикувано пълно издание на български език е на Европейската спогодба ADR 2009. За изданията на ADR 2011, ADR 2013 и ADR 2015

са отпечатани единствено измененията и допълненията, което ги прави практически неприложими (не е възможно да се разгръщат едновременно 1400 страници от Приложение А и Б от Спогодбата и вариантите на изменение ADR 2011 (200 страници), ADR 2013 (130 страници) и ADR 2015 (110 страници), за да се открие актуалната норма.

В тази връзка възниква въпрос, който би следвало да породи размисъл: Защо се разходват средства за скъпи преводи, които не могат да се прилагат?

ПРИМЕР № 8.

Редът за извършване на предпътен технически преглед на превозните средства.

Съгласно Наредба 33 на МТ за обществен превоз на пътници и товари и Наредба № 11 – за международни автомобилни превози автотранспортните фирми следва да организират извършването на предпътните прегледи на МПС. Предпътният преглед следва да се извършва:

- от лице, което е завършило средно или висше образование със специалност в областта на автомобилния транспорт и е в трудовоправно или облигационно правоотношение с превозвача;
- преди всяко излизане на превозното средство от експлоатационния център.

Прегледът следва да включва проверка на:

1. техническото състояние на:

- а) достъпни системи, агрегати, механизми и възли на превозното средство;
- б) гумите и колелата;
- в) други достъпни възли и агрегати от ходовата част;

2. изправността на:

- а) работната спирачна уредба, както и изпускане на въздух или течност от нея;
- б) спирачната уредба за паркиране;
- в) осветлението и отоплението;
- г) осветителната и звуковата сигнална уредба;
- д) вратите и стъклочистачките и тяхното функциониране;
- е) огледалата за обратно виждане;

3. функционирането на компресора, както и налягането, което той поддържа в пневматичната система;

4. теч на експлоатационни течности и/или на гориво;

5. наличие на изискваните за МПС пожарогасител (включително валидността на периодичната му проверка), аптечка, обезопасителен триъгълник и светлоотразителна жилетка.

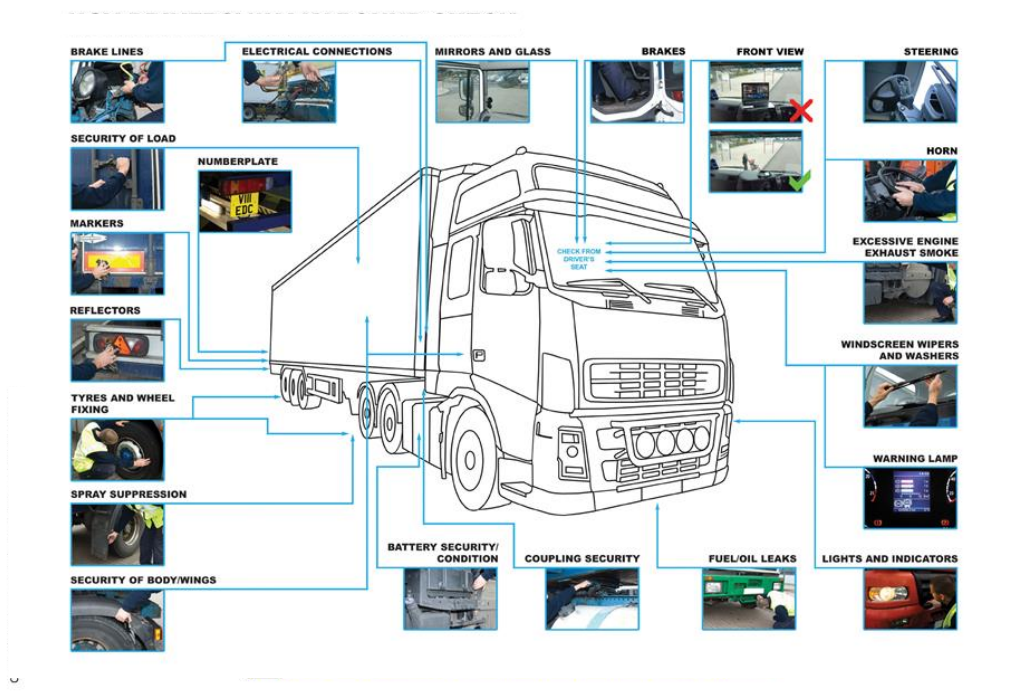
Проверката се удостоверява с подпис и печат от оторизирания механик. За извършените проверки следва да се води дневник.

В много случаи от практиката гореописаната процедура е неизпълнима. Ще посочим няколко примера:

1. При международни автомобилни превози на товари, когато МПС през продължителни периоди от време са извън страната;
2. Когато в ранни часове излизат автобуси по редовни градски линии;
3. Когато транспортна фирма има сключен договор със сервиз, който се намира на километри от местодомуването на МПС;
4. И т.н.

Ще посочим и един пример от европейската практика.

Ето какъв е редът за предпътния технически преглед в Англия (вж. **Фигура № 3**).



Фигура № 3

Водачът разполага с дипляна, на която са показани възлите и местата на МПС, които следва да бъдат огледани. Резултатът се отразява в чек-лист. Затова работното време на водачите в Англия, а по подобен начин и в останалите страни от ЕС задължително започва с „Друга работа“. В нашата страна започва с „предварителен“ подпис и печат от механика за формален предпътен технически преглед.

ПРИМЕР № 9.

Предпътният медицински преглед.

Съгласно чл.7а, ал.3 от ЗАП министърът на здравеопазването съгласувано с министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията определя с наредба условията и реда за провеждане на предпътните медицински прегледи на водачите, извършващи обществени превози на пътници и товари или превози за собствена сметка.

Изминали са 18 години в очакване на такава наредба, но тя все още не е приета. Въпреки това се изисква водене на дневник, който е оформен в съответствие с несъществуващата наредба.

Този дневник, който трябва да се показва при проверка, съдържа 33 графи. Те трябва да се попълват всеки ден за всеки водач. От лекар. Графите съдържат субективни и обективни данни, като например:

- Часа сън през последните 24 часа;
- Повръщане;
- Диария;
- Преживявания от психо-емоционален характер;
- Измерване на сложна реакция;
- Движения на крайниците, врата и гръбначния стълб
- И т.н.

Всеки ден 1500 лекари следва да извършват предпътен медицински преглед на минимум 80000 водачи и да попълват тези 33 графи!

ПРИМЕР № 10.

Изискванията за психологическа годност и условията и редът за провеждане на психологическите изследвания на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на МПС, на водачи на МПС

Тези изследвания са регламентирани с Наредба № 36, издадена от Министерството на транспорта, обн. ДВ. бр.46 от 6 Юни 2006г., посл. изм. ДВ. бр.80 от 14 Октомври 2011г.

Съгласно чл. 3 от тази наредба:

○ ***изискванията за психологическа годност към познавателната сфера включват следните професионалнозначими качества:***

1. точност на възприятието за време;
2. точност на възприятието за пространство;
3. точност на възприятието за движение;
4. обем на вниманието;
5. устойчивост на вниманието;
6. концентрация на вниманието;
7. разпределение на вниманието;
8. превключване на вниманието;
9. бдителност;
10. обем на паметта;
11. оперативна памет;
12. подвижност на мисловните процеси;
13. гъвкавост на мисловните процеси;
14. оперативност на мисленето;
15. невербален интелект.

○ ***Изискванията за психологическа годност към психомоторната сфера включват следните професионалнозначими качества:***

1. сръчност на движенията;
2. бързина на проста сензомоторна реакция;
3. бързина на сложна диференцировъчна реакция;
4. бързина на сложна изборна реакция;
5. бързина на реакция на движещ се обект;
6. точност (правилност) на реакциите;
7. стабилност на реакциите.

○ ***Изискванията за психологическа годност към личностната сфера включват следните професионалнозначими качества:***

1. емоционална устойчивост;
2. самоконтрол;
3. съвестност;
4. отговорност;
5. сдържаност;
6. липса на агресивност;
7. дисциплинираност;
8. склонност към поемане на разумен риск;
9. адекватна самооценка;
10. устойчивост към професионално безотговорно поведение.

Горепосоченото изследване следва да се извършва на всеки 3 години за всички водачи, които притежават категории С и D за управление на автомобили.

Съгласно официалната статистика на ЕС, водачите от посочените категории носят вина за 5% от пътните произшествия. Затова обемът на паметта, оперативната памет, подвижността на мисловните процеси, гъвкавостта на мисловните процеси, оперативността на мисленето трябва да се проверяват на всеки 3 години.

А на останалите водачи?

Действително, колко формализъм има в нашата мила родина!

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дори и най-съвършеният нормативен акт се нуждае от разясняване, изучаване, администриране, като предпоставка за създаване условия за неговото прилагане. Не случайно заключителните разпоредби на нормативните документи на ЕС завършват с изискването държавите-членки да приемат необходимите закони, подзаконови и административни мерки, за да се съобразят със съответните документи.

С това се характеризира практиката в държавите на ЕС, в които има ред. У нас липсва подобна практика. Вниманието е единствено към контрола. Забравят се етапите на разясняване, изучаване и цялостно администриране. В това отношение един пример от родната практика е Законът за автомобилните превози. Съгласно чл.2 от този закон министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията ръководи и контролира осъществяването на автомобилните превози на пътници и товари в Република България чрез Изпълнителна агенция "Автомобилна администрация".

Ето какво показва практиката.

Ще цитираме една публикация в интернет страницата на ИА "Автомобилна администрация" – „Доклад от проведен функционален анализ на ИА „Автомобилна администрация“ от 25 декември 2015 г. В него е отбелязано:

„Структурата на агенцията в момента е много тежка и се работи бавно. Наличието на повече нива на съгласуване намалява скоростта на извършване на административните услуги. Дирекциите в централното управление в момента са мегадирекции. Като брой са малко, но са големи като дейности и функции. От това произтичат следните проблеми/трудности:

- *Трудно се работи с директорите, губи се комуникацията между висшето ръководство и директорите;*
- *Директорите на дирекции трябва да имат широка експертиза – трябва да разбират от твърде много неща. Например директора на дирекция „Пътни превозни средства и водачи“ трябва да разбира и от ППС, и от водачи;*
- *Има голямо работно натоварване върху директорите в момента.*

Дирекция „Административно-правно обслужване“ е голяма и не работи добре – изпускат се срокове.“

Действително, административният капацитет на „българската институция“ ИА „Автомобилна администрация“ не съответства на задачите които трябва да изпълнява.

Да не се оправдаваме с народните представители. Вместо това да се създават условия за недопускане компетентността на ведомствата да се подарява на държавни служители от средния ешелон – експерти, които се „пукат по шеговете от натоварване“, но не притежават качествата, които изисква ниво 7 от Националната квалификационна рамка.

Освен фейсбук в интернет има сайтове на съответните сродни ведомства в страните членки. В тези сайтове може да се проследи техния опит.

Вместо това имаме чувството, че някои от поднормативните документи са изсмукани от пръстите. Затова се раждат „бисери“ като „Дневник“.

И още нещо много важно.

Защото 39 от членовете на ЗАП водят към 11 наредби, които от своя страна - към нелегитимни методики и заповеди.

В други 28 от членовете на ЗАП съвсем ненужно са преписани части от Конвенция CMR и Конвенция CVR.

34 допълнителни членове с букви внасят неподреденост в разпоредбите и несъответствия между наименованията на отделни глави и тяхното съдържание.

Има членове от ЗАП, които препращат към регламенти на ЕС, отпаднали преди 10 години.

Дори при най-добро желание трудно е ориентирането в Административно-наказателните разпоредби. Много от тях дори са неприложими.

Нали ролята на нормативната база е да води към ред.

Нали законите се приемат, за да водят към ред.

Такава трябва да бъде и ролята на Закона за автомобилните превози.

Но не е.

А с наредби ред не може да се създаде.