КОНЦЕПЦИЯ ЗА ОБУЧЕНИЕ ПО БЕЗОПАСНОСТ НА ДВИЖЕНИЕТО ПО ПЪТИЩАТА

2020 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата концепция има за цел да очертае и логически да обоснове основните направления, в които следва да се развива системата за обучение, свързана с безопасността на движението по пътищата (БДП), според предизвикателствата пред различните възрастови групи, с цел изграждане на култура на съпричастност към БДП, която да се възприема като споделена отговорност.

Тя залага на принципа за системен подход, съгласно който БДП е сбор от логически свързани елементи, като правилното и обвързаното повлияване на всеки от тях е предпоставка за постигане на положителен резултат. В този смисъл концепцията е развита като контрапункт на сегментирания подход към отделни компоненти на системата, като се залага на виждането, че последният може да доведе до сериозни системни дефицити.

Ето защо решение на проблемите следва да се търси посредством нормативно интерпретирано и практически реализирано цялостно разбиране, основано върху осъзнатата необходимост от предварително придобиване на знания и умения, така че да се осигури разумна увереност, че свидетелството за управление на МПС е гаранция за базови умения, че културата е основна и неотменна съставна част от социалните умения, както и че ученето обективно ни съпътства през целия живот. Като ефект от горното следва да се наблюдава измерим резултат, кореспондиращ с намаляване на травматизма по пътищата и цялостна положителна и дългосрочна промяна в отношенията между участниците в движението, каквито повечето граждани се явяват.

2. УСЛОВИЯ, ОБОСНОВАВАЩИ НУЖДАТА ОТ ОБУЧЕНИЕ

В съвременното общество придвижването с транспортни средства е неизменна част от ежедневието. Превозът на товари и хора е основна икономическа дейност, без която е немислимо да се обсъжда функционирането на обществения организъм. Отделно от това всеки ден се извършват голям брой лични пътувания. Ето защо това е регламентирана от закона дейност, която е подчинена на редица правила, респективно, създадена е институционална основа, осигуряваща прилагането им. Предвид обема и динамиката ѝ, тя е съпътствана от множество рискове, които следва да се управляват адекватно посредством уместни контролни дейности, така че да се осигури разумна увереност за безопасност на движението. Преди да излязат на пътя, независимо дали в града или извън него, участниците в движението следва да са подготвени теоретично и практически в степен, достатъчна, за да не представляват опасност както за себе си, така и за околните. Тази подготовка следва да е подчинена на стандарт, гарантиращ получаването на минимален, необходим и полезен набор от знания съобразно ролята, която участникът в движението ще изпълнява. В допълнение към знанията, у участниците в движението следва да се възпита съответната култура на поведение и респект към органите за контрол. Комбинацията от тези елементи следва да доведе до информирано, отговорно и съобразено с рисковата среда поведение.

Горното ни води към разбирането, че работата с хората се явява основна и неотменна съставна част от системата за безопасност на движението по пътищата. Нещо повече, в определен контекст тя е най-съществения елемент, влияещ върху безопасността. Докато ситуациите на пътя са зависими от решенията на участниците в движението, именно те съставляват основния риск за безопасно придвижване. Без да се омаловажава ролята на инфраструктурата и качеството на превозните средства, е важно да се осъзнае, че независимо от състоянието на последните два компонента, субективните решения на участниците в движението остават водещи. Именно от хората се очаква да познават и спазват правилата, да преценяват общите и конкретните условия, свързани с придвижването, и да имат умения да се справят с предизвикателствата на средата. Осигуряването на предпоставки за правилно поведение преминава през условието да се реализира уместен модел за обучение и проверка на знанията.

Основният фокус в тази система за обучение следва да бъде поставен върху:

1. Правилата за движение, като се отчете фактът, че те са динамична величина и могат да бъдат актуализирани или променяни; рисковете на пътя и правилното поведение, което следва да бъде адекватно на начина на взаимодействие на участниците в движението по пътищата с транспортната система, включително като се отчете, че пешеходците, водачите и пътниците трябва да съобразяват своето поведение с развитието на

инфраструктурата и на превозните средства, които предоставят възможност за придвижване с по-висока скорост;

2. Уменията за управление на превозните средства, които водачите трябва да притежават, и правилното разбиране за техническите им възможности.

На следващо място подобна система за обучение трябва да постави акцента върху възпитанието, формирането на ценности и уважение към правилата за движение по пътищата, като се установят и наложат базови постулати, които не подлежат на интерпретация, а именно:

1. Всички граждани, по един или друг начин, се явяват участници в движението по пътищата, предвид което уменията да участват в него са част от общата социална култура;
2. Всички участници в движението по пътищата са носители на права и задължения, които се упражняват в социална среда. Това налага вменяване на чувство за отговорност, взаимно съобразяване, зачитане, търпимост и не на последно място култура в отношенията. Всеки следва да бъде отговорен за действията си, включително като се наложи разбирането, че незнанието на правилата не е оправдание за неспазването им. Всеки следва да е наясно с минималния набор от знания и умения, необходими, за да бъде безопасен участник в движението;
3. Управлението на МПС е специфично умение. То следва да се практикува отговорно, само от физически и психически годни, достатъчно подготвени водачи;
4. Действащите правила не търпят интерпретация. Те са еднакво валидни за всички и навсякъде, без значение на фактори като възраст, пол, образование, социален статус, вид транспортно средство, място и др.

Въз основа на изложеното по-горе разбиране се предлага цялостна система за обучение и подготовка за безопасност на участниците в движението, която се базира на следните основни елементи, развити в настоящата концепция:

1. Организиране и провеждане на задължително обучение и възпитание на децата и учениците в системата на предучилищното и училищното образование;
2. Провеждане на обучение в детските градини, училищата и центровете за личностно развитие по утвърдени от МОН програми, конкретизиращи очакваните резултати от обучението на децата и учениците за групата или за класа;
3. Повишаване на квалификацията на педагогическите специалисти на регионално, общинско и училищно ниво с цел осигуряване на качествено обучение и възпитание по БДП;
4. Осигуряване на образователни ресурси и обогатяване на материалната база за организиране и провеждане на обучение и възпитание по БДП;
5. Проследяване на овладените компетентности в областта на БДП и подкрепа за преодоляване на пропуски на децата и учениците, преминали обучение по БДП в групи или класове в системата на предучилищното и училищното образование;
6. Анализ на необходимостта от актуализация на програмите по БДП;
7. Осигуряване на условия за развитите на обучителни практики от учебни центрове за подготовка на кандидати за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство (СУМПС) при минимални административни и утежняващи дейността им предпоставки;
8. Свобода на избора по отношение на кандидатите за получаване на СУМПС относно решението за явяване на изпит;
9. Държавен изпит за придобиване на правоспособност за управление на МПС, провеждан по установен стандарт от законово оправомощена за това държавна администрация, която разполага с материална, техническа база и подготвени за целта кадри;
10. Осигуряване на предпоставки за безпристрастност, професионализъм и почтеност при провеждането на изпитите, вкл. като се предвиди адекватен ред за оспорване на резултатите от тях;
11. Установяване на режими за текуща и периодична проверка на знанията, уменията и възможностите на водачите на МПС;

12. Оптимизация на целия административен процес, свързан със създаване на документи и обмен на информация, по отношение подготовката и отчетността;
13. Оптимизация на институционалната рамка чрез ясно дефиниране на правомощията и съсредоточаване на правата и отговорностите в рамките на една специализирана административна структура, а именно ИААА;
14. Оптимизация и усъвършенстване модела за допълнително обучение на водачи на МПС за частично възстановяване на отнети контролни точки, контролиран от МВР.

За по-ефективното осъществяване на заложените по-горе основни елементи е необходимо развитие и надграждане на сега действащата система, в съответствие с която основата на обучението за безопасно движение по пътищата се полага още в предучилищното образование, а в училищното образование на обучението по БДП е отделена съществена част от времето, предвидено за часа на класа, като наред с това темите и проблемите на безопасността на движението са интегрирани и в обучението по редица предмети, по които очакваните резултати са свързани с конкретните компетентности. Необходимо е също да се предприемат действия за промяна в някои от сега действащите режими, да се развие технологията за обмен на информация и като цяло системата да се настрои за по-ефективно функциониране, без да се променят радикално принципите, върху които е изградена.

Горното предполага набелязването на мерки за периодична и адекватна квалификация на педагогическите специалисти, която да гарантира, че те могат да изпълняват планирано и организирано провеждането на обученията. Наред с това е нужно продължаващо развитие и разширяване на материалната база, както и разработване на интерактивни ресурси, които да подпомогнат превръщането на придобитите в обучението в детската градина и в училището умения в областта на БДП в активно и отговорно поведение на улицата и на пътя на децата и учениците в ролята им на участници в движението. От съществено значение е придобитите в училище умения плавно да прераснат в умения за управление на МПС, така че курсът и изпитът за придобиване на СУМПС да се явяват естествено продължение и логически завършек на цялостен, обвързано реализиран образователен подход.

Един от основните концептуални моменти в тази разработка е, че системата следва да предлага обратна връзка от обучението по БДП – чрез провеждането на различни викторини и състезания, в рамките на които децата и учениците да демонстрират и прилагат наученото и придобитите умения. Наред с това утвърдените програми за обучение по БДП следва да са разработени така, че да предвиждат и непрекъсната диагностика за оказване на подкрепа на учениците в овладяването на предвиденото учебно съдържание. Като цяло е необходима по-ефективна масова проверка на усвоеното в часовете по БДП, за да се фокусира вниманието на учениците и да ги накара да осъзнават, че практически всички те са участници в движението по пътищата в една или друга степен като пешеходци, велосипедисти, пътници и вероятно бъдещи водачи на МПС. По този начин обучението по БДП в училище, което поставя основата на необходимата обща култура и умения, ще се обвърже функционално с последващото специализирано обучение за подготовка за управление на МПС. В този смисъл до обучение за подготовка на водачи на МПС следва да се допускат и лица в училищна възраст, които са преминали обучението по БДП за съответния етап, притежават необходимата обща култура и умения, развити за достатъчно продължителен период в училище. По този начин ще се даде увереност, че до изпит за управление на МПС ще стигат онези, за които е потвърдено, че са преминали минималния задължителен курс, в който са им били разяснени правилата и са упражнени основните умения, като за останалите ще е необходимо те да бъдат развити в по-обстоен курс, свързан с получаването на СУМПС.

От своя страна държавният изпит за придобиване на правоспособност за управление на МПС трябва да остане следващият задължителен стълб, върху който е изградена системата. Правилно е изпитът да се провежда от независим орган, като са осигурени необходимите гаранции, че:

1. Проверката на знанията е обективна;
2. Проверката на знанията е проведена от компетентен изпитващ;
3. Поставената оценка отразява в пълнота нивото на подготовка на изпитвания;
4. Проверката обхваща всички базови елементи, необходими да се потвърди годността на лицето да управлява МПС, включително здравният му статус и придобитите умения;
5. Са налице гаранции за безпристрастност и липса на корупционен риск при провеждане на изпита.

Задължителните проверочни/адаптивни изпити за определени групи (лица, системни нарушители и хора, чието здравословно състояние го налага) са също от съществено значение като част от реализирането на общ подход, целящ да осигури разумна увереност, че на пътя се намират само добре подготвени водачи. Логиката тук е свързана с разбирането, че определени дефицити могат да се преодолеят посредством допълнително, профилирано спрямо различни групи от лица обучение.

Оптимизация и усъвършенстване модела за допълнително обучение на водачи на МПС за частично възстановяване на отнети контролни точки, което да е съобразено с вида на извършеното нарушение от водача, за което са му отнети контролни точки, като това обучение може да бъде завършено с полагането на тест за проверка на усвоените знания.

На последно място, комплексният подход налага да се признае, че въпросите, свързани с обучението, следва да се разглеждат като част от процес, а не като изчерпващ се с полагане на изпит акт. Ето защо от значение е да се разработи система за продължаващо обучение и адекватна информираност на участниците в движението с фокус върху водачите на МПС.

По-долу всеки от изброените елементи е подробно развит логически.

3. ОБУЧЕНИЕ И ВЪЗПИТАНИЕ В СИСТЕМАТА НА ПРЕДУЧИЛИЩНОТО И УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Обучението и възпитанието по БДП в предучилищното и училищното образование е целенасочен, системен и непрекъснат процес за формиране на социални знания и умения, които са неделима част от цялостното образование и възпитание на личността. Формирането на защитни механизми при децата и учениците по отношение на безопасността на движението по пътищата е актуална тема в гражданското общество и важна задача на държавата, образователните институции и семейството.

Чрез обучението по БДП се цели предоставянето на основни знания и умения, върху които се изграждат отношенията между участниците в движението. Разбирането е, че детето е участник в движението от най-ранна детска възраст и като такъв следва да оформи представи, които да му позволяват да разпознава и разбира рисковете на пътя, така че да ги избягва. Обучението трябва да възпитава култура на поведение на пътя у децата, свързана със спазването на общовалидните правила и норми за лична и колективна безопасност. Детето трябва да умее да взема самостоятелни и адекватни решения в различни ситуации, като осъзнава действията си. Не без значение е умението децата да бъдат научени да действат правилно, когато се придвижват в група. Не бива да се подценява и фактът, че независимо от акцента върху БДП, по описания начин се възпитават качества от значение за общото оформяне на личността, тъй като се залага на принципни ценности, като информираност, култура в отношенията, съобразителност, уважение към общността и правилата.

Като правило обучението и възпитанието по БДП в системата на предучилищното и училищното образование следва да се осъществява в няколко посоки:

1. По отношение на всички групи – чрез педагогически ситуации, включени в образователни направления „Околен свят" и „Конструиране и технологии", както и интегрирано обучение по различните образователни направления или в допълнителни форми на педагогическо взаимодействие, когато може да бъдат направени такива връзки, като разработеното учебно съдържание следва да бъде включено в програмната система на съответната институция;
2. Като част от задължителното обучение за всички ученици от 1-и до 12-и клас включително, което се провежда в часа на класа, където темата за безопасността на движението може да бъде развита като самостоятелно тематично направление или интегрирано с други тематични такива, свързани с подкрепата на личностното развитие и здравословния начин на живот, оказване на първа помощ и т.н.;
3. Като теми и компетентности, интегрирани в обучението по различни учебни предмети – напр. околен свят, човек и общество, физика, математика, физическо възпитание и спорт и др., както и като отделен учебен предмет, част от разширената допълнителна подготовка, който се предлага по избор в отделни училища;
4. Като занимания по интереси, част от общата подкрепа за личностно развитие, в т.ч. и в рамките на целодневната организация на учебния ден.

Основните насоки на обучението и възпитанието по БДП в предучилищното образование следват по-конкретно посочените по-долу цели:

1. Начални представи за пътната среда;

2. Умения за безопасно поведение на пътя;
3. Култура на поведение на пътя;
4. Децата като пътници в пътното превозно средство.

Постигането на знанията и уменията за ориентиране в пътната среда следва да се осъществява в глобалните области: елементи на пътната среда, участници в движението, пътни превозни средства, пътна сигнализация, обезопасителни и защитни средства.

Постигането на компетентностите за спазване на правила за безопасно поведение и култура на поведение на пътя се разгръща чрез темите за: правила за движение на пешеходец, правила за движение на велосипед, правила за движение в жилищна зона, правила за поведение на автобусна спирка, опасни и безопасни места за игра, понятие за пътнотранспортно произшествие, сензорна и моторна двигателна активност.

Методите за проследяване на напредъка относно придобиването на компетентностите по БДП могат да се осъществят и от учителите на съответната група, като включват наблюдение, игри и др.

За постигане на очакваните резултати от обучението могат да се използват учебни помагала, планове и схеми на населеното място и големи пътни възли, учебно-помощна литература за учителя, нормативната уредба, регламентираща безопасното движение, и др.

Основните насоки на обучението и възпитанието по БДП в училищното образование би следвало да се фокусират върху следните цели:

Начален етап (I-IV клас)

Доразвиване на компетентностите, чиято основа е поставена в етапа на предучилищното образование по посока на:

1. Изграждане на усъвършенствани защитни механизми у учениците спрямо опасностите, произтичащи от пътната среда;
2. Развиване на умения за безопасно поведение на пътя на основата на непосредствените зрителни и слухови възприятия, на възприятията за време и пространство;
3. Подпомагане на процесите за развиване на концентрацията на вниманието, паметта, дисциплинираността и отговорното поведение на пътя.

Прогимназиален етап (V-VII клас)

В този етап обучението и възпитанието следва да води до:

1. Формиране на знания и умения за ранно идентифициране на рисковете и навременна реакция за недопускане на пътен конфликт и на последствията от него;
2. Разпознаване на различни видове пътища, пътните превозни средства и основните групи пътни знаци;
3. Проява на отговорност, самоконтрол и критично отношение към нарушителите, включително при движение в група;
4. Умения за правилно планиране на поведението на основата на наблюдение на средата и прогнозиране развитието на ситуациите при отчитане на специфични компоненти, като състоянието на пътя, натовареността, метеорологичните условия, времето от денонощието и др.;
5. Умения за управление на превозни средства, допустими за възрастта им, като едновременно с това се съобразяват с правилата за движение. Последното е особено важно по отношение на децата над 12-годишна възраст, които имат право да управляват определени превозни средства (например велосипед) по пътното платно. Нещо повече, с цел гарантиране на безопасността на децата при управление по пътното платно, те следва да имат познания за правилата на движение и умения за управление на използваното от тях превозно средство.

I гимназиален етап (VIII-X клас)

Тъй като в края на този етап учениците навършват 16 години и след успешното приключване на училище получават удостоверение за завършен I гимназиален етап, което е минималното образователно изискване по закон за последващо включване в курсове за подготовка за управление на МПС, обучението по БДП е свързано с:

1. Повишаване на знанията и уменията за защитеност от пътнотранспортните произшествия и от техните последствия чрез обучение за ограничаване на попадането в тях;
2. Познаване и разбиране на графични изображения на пътната среда;
3. Разпознаване на конфликтни участъци и съставяне на безопасни маршрути за движение, свързани със скорост на движението на автомобил, мотоциклет, мотопед, велосипед, вкл. индивидуални електрически превозни средства (тротинетки), електрически скутери или ховърбордове;
4. Оценяване и анализиране на пътните ситуации и планиране, основано на наблюденията за скорост на движението на пътни превозни средства;
5. Анализиране на действия на водача на ППС във връзка със средствата за регулиране на движението;
6. Намаляване на агресията на пътя и повишаване на толерантността между участниците в движението;
7. Постигне на базово познаване на нормативната уредба, разпознаване на всички пътни знаци, функциите на органите с правомощия в областта на движението по пътищата, сигналите на регулировчиците.

II гимназиален етап (XI-XII клас)

В този финален етап от училищното образование обучението по БДП надгражда над уменията, придобити в хода на задължителното училищно образование, като специализираната подготовка на кандидатите за водачи на МПС се осъществява в учебни центрове:

1. Повишаване на защитеността на учениците от пътнотранспортни произшествия и техните последствия чрез получаване на знания за приспособимостта към движението по пътищата с минимална вероятност за попадане в тях;
2. Оценяване на аргументацията на другите участници в решаването на казуси;
3. Критично и конструктивно решаване на казуси, свързани с регулацията на безопасността на движението по пътищата;
4. Намаляване на агресията на пътя и повишаване на толерантността между участниците в движението;
5. Познаване и разбиране на функциите на органите с правомощия в областта на движението по пътищата;
6. Възпитаване на критично отношение към останалите участници в движението и поощряване на поведение, коригиращо наблюдавани грешки, включително у възрастните;
7. Създаване на предпоставки за споделяне на опит с по-малки деца, насоченост към действия, гарантиращи опазването на по-малките и неподготвени участници в движението;
8. Запознаване с устройството на МПС и развитие на базови умения за обслужването и управлението им.

Периодичността, честотата и продължителността на обучението следва да са подбрани така, че да се гарантират преподаване на учебния материал, време за проверка и постигане на устойчивост на наученото. Едно от основните предизвикателства, свързани с училищното преподаване на безопасността на движението, е свързано с използваните методи на преподаване и подготвеността на преподавателите. За да бъде разбрана и възприета от децата, материята не следва да се преподава само лекционно. Изисква се интерактивност и участие от страна на децата, така че преподаваната информация да се преобразува в знания, а те от своя страна да послужат за развиване на умения и навици. Не трябва да се забравя, че в същността си безопасността на движението по пътищата е свързана с практическа интерпретация на придобитите знания в реална среда. Това е дисциплина, тясно свързана с ежедневна практика и принципи на поведение. Ето защо е обосновано да се приложат иновативни и интерактивни методи, включително с използването на информационни, комуникационни технологии и устройства. Петминутка по БДП също би подпомогнала овладяването на учебното съдържание. Теоретичното обучение може да обхваща както заучаване на предварително разработен материал, така и решаване на казуси, свързани с намиране на правилни решения. Особено полезно би било използването на помагала, планове и схеми на населеното място и големи

пътни възли, учебно-помощна литература за учителя, нормативната уредба, регламентираща безопасното движение, и др. Особено важно е децата от малките населени места също да получават знания за начина на поведение в големите градове, на натоварени кръстовища със светлинна сигнализация, в градския транспорт, на оживени улици и т.н.

С цел ангажиране на вниманието на учениците и мотивиране за активно участие, обучението може да се разнообрази с включване на музикални и художествени интерпретации, игри, състезания, викторини, ежегодна национална олимпиада по БДП, разработване и изпълнение на проекти (за информационни кампании, свързани с темата безопасност на движението, които децата да подготвят, вкл. като предлагат решения за промяна на организацията на движението и други). Правилно е в обученията да бъдат включени експерти (пътни полицаи, лекари, пожарникари, представители на БЧК, инструктори от шофьорски школи, психолози, лекари от бърза помощ), които да представят и обсъждат с децата реални ситуации.

Практическите занимания могат да се провеждат под форма на режисирани упражнения, игри във физкултурния салон, училищния двор или площадка по БДП и да включват тренировки по приложно колоездене, упражнения на симулатори (при наличие на техническа възможност), ролеви игри с имитиране на реални ситуации.

За придобиването на теоретичните знания подходящи са класната стая, кабинетът по БДП, интерактивната класна стая, виртуалната платформа за обучение по БДП, виртуалните очила или роботи. Това въвежда в дневния ред темата за създаването на оборудвани центрове за споделено ползване. Не е необходимо всяко училище да разполага с площадка и скъпа техника. При правилна логистика и организация, вложенията в един оборудван център по БДП ефективно могат да носят резултат за няколко училища, като е възможно същите да споделят и разходите по поддръжката му.

Горното извежда на преден план и друг съществен въпрос – наличието на съвременни и адекватни образователни ресурси. Към настоящия момент в различните училища се използват различни помагала, като някои от тях са утвърдени през 2004 г., с последно издание от 2012 г. Те са остарели и в голяма степен несъобразени със сега действащите програми за обучение и възпитание по БДП. Нещо повече, в голямата си част те съдържат теоретични постановки по БДП, които не са обвързани с придобиването на умения от страна на децата. Ето защо е необходимо да се разработят актуализирани учебни помагала, които да бъдат съобразени с възрастта на учениците, да са интерактивни и ангажиращи вниманието им. Съдържанието на материалите следва да се фокусира върху правилата за движение както на водачите, така и на пешеходците, велосипедистите и всички останали, като се постави акцент върху реакции при кризисни ситуации, оказване на първа помощ и други.

Като се отчита наличието на утвърдени единни програми за обучението по БДП и осигурените възможности то да се реализира като задължителен елемент на предучилищното и училищното образование, е необходимо да се направи и следващата крачка, насочена към ефективна проверка на постигнатите резултати. Подходящо би било това да става в хода на обучението чрез практически упражнения и игри в съответствие с възрастта и възможностите на учениците. За учениците в дневна форма на обучение, които желаят да се запишат на курсове преди завършване на училище, е подходящо да се въведе доброволна проверка на знанията в 10-и клас под формата на тест, решаване на логически задачи и на практически казуси, успешното полагане на който да бъде удостоверено с документ, без чието наличие е невъзможно записването в курсове за водачи на МПС по време на училищното образование. При това положение онези, които ще продължат подготовката си за придобиване на свидетелство за управление на МПС, ще започват тази фаза в хипотезата на добра първоначална подготвеност.

Обучение за придобиване на правоспособност за управление на МПС в училище

Освен развитието и усъвършенстването на обучението за безопасност на движението по пътищата в училищна среда, предлагаме да се анализира и предвиди възможността за разширяване на обучението в системата на средното образование по транспортни специалности, като **се разшири приемът в паралелки както в професионалните гимназии по транспорт в страната, така и в други средни училища, особено в райони с по-висока безработица**.

Основанията за подобно предложение се базират на факта, че транспортният бранш генерира 17% от БВП на България, като в същото време изпитва сериозен недостиг на водачи. Подобна мярка, от една страна, ще подпомогне осигуряването на необходимия човешки ресурс за този сектор, от друга – ще подобри цялостната обезпеченост на училищното образование с професионално подготвени преподаватели за подготовка по БДП, тъй като може да се предвиди

необходимите за разкриване на тези паралелки кадри да съвместяват и дейности по обучение по БДП в други училища. В райони с по-висока безработица това би имало положителен ефект, защото учениците ще излизат от системата на средното образование с професионална подготовка.

Необходимо е да се обмисли увеличаване на възможностите на професионалното образование чрез придобиване на правоспособност за управление на категория „С“, особено чрез дуално обучение в професионалните гимназии за придобиване на правоспособност за нея. По този начин може да се въведе управление на МПС с наставник като условие за придобиването на категорията, а професионалната квалификация на младежите ще бъде реално конкурентна на пазара на труда. За постигане на горната цел е необходимо обезпечаване на образованието с подготвени инструктори.

Обучение и квалификация на обучаващи

Извън посоченото по-горе, задължително на дневен ред следва да се постави въпросът с квалификацията и нивото на познания на учителите. Не е обосновано да се очаква, че класните ръководители, които са с разнороден профил, възраст и ниво на лични познания по БДП, са еднакво и достатъчно подготвени, за да преподават материята. Необходимо е да се осигури гаранция, че преподавателите също разбират и владеят в достатъчна степен материала. В този смисъл е в компетенциите (и задълженията) на училищното ръководство и училищните комисии по БДП да намерят най-доброто решение както за качествено обучение и актуализация на знанията на класните ръководители, така и за възлагане на тези часове на подготвени учители и/или специалисти извън образователната система.

Разработване на национална програма, свързана с усъвършенстване на методиката и организацията на обучението по БДП (съвместно ДАБДП, МОН, МТИТС, МВР и др. заинтересовани страни)

Програмата следва да предвиди финансиране за развитие на материалната база за обучението в училищата и детските градини, осигуряване с учебни помагала и дидактически средства и актуализацията им, предварителна подготовка/начални знания с насоченост към обучението за придобиване на правоспособност за управление на МПС в гимназиалния етап на училищното образование, което предполага и включване на специалисти извън системата на училищното образование, и др.

4. ПОДГОТОВКА НА ВОДАЧИ НА МОТОРНИ ПРЕВОЗНИ СРЕДСТВА ИЗВЪН СИСТЕМАТА НА УЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И ИЗПИТ ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА СУМПС

Изискванията към свидетелствата за управление на превозни средства, както и условията за тяхното получаване и подновяване са обект на разглеждане в Директива 2006/126/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно свидетелствата за управление на превозни средства.

В преамбюла към Директивата се съдържат общите отправни точки, върху които следва да се изградят политиките на държавите членки, така че да се гарантира установяването на обща/стандартна правна и практическа рамка по отношение на онези задължителни въпроси, които се припознават като политики от общ интерес. Управлението на превозни средства в ЕС е политика от общ интерес, която произтича директно от фундаменталния принцип, върху който е изграден Съюзът, а именно свободното придвижване. Това придвижване се осъществява в голямата си част именно чрез пътни превозни средства, предвид което и въпросите с правомерното им управление, вкл. взаимното признаване на свидетелствата за управление, се явяват част от общностните интереси. По същество горното означава, че на държавите членки са вменени задължения, така както са разписани в съществената част на Директивата, като степента в свободата по отношение на някои въпроси също е очертана. Правилата със строго практическо значение се съдържат в шестте приложения към Директивата. В тях е разработен наборът от елементи, които съставляват единния стандарт по отношение издаването на свидетелствата за управление на превозни средства.

Горното означава, че разработката на настоящата концепция следва да бъде съобразена със следните обстоятелства:

1. Съответствие с общата логика, така както е развита в преамбюла на Директивата;
2. Етично отразяване на съществената част от Директивата, включително чрез мотивиран избор на подход там, където е предоставена възможност за избор. Този избор следва да е в рамките, допустими от Директивата, като се съобрази със специфичните условия в нашата страна, така че да се постига възможно най-ефективен резултат;

3. Осигуряване на детайлно транспониране на елементите от приложенията към Директивата, вкл. като се избере подход дали това да става посредством законов или подзаконов нормативен акт. В този случай трябва да се съблюдава правилото, че нормативният акт се възприема като по-устойчив и приемлив от гледна точка службите на Комисията. От друга страна, приложенията съдържат набор от твърде конкретни условия и изисквания, които традиционно за нашата нормативно-правна система са предмет на разглеждане в подзаконовата нормативна уредба. Ето защо един от съществените въпроси е дали тази част да е елемент от закона, вкл. като приложение към него, следвайки общата логика на Директивата, или е по-правилно да остане развита в система от подзаконови нормативни актове, както досега. Аргумент в полза на последното допускане е интерпретирането на подзаконовия нормативен акт като по-гъвкав и даващ възможност за адекватни времеви корекции в хипотеза на динамично променяща се среда, която често налага своевременна реакция.

В рамките на допустимата национална свобода, в контекста на транспониране на Директивата, общата концептуална насока следва да е подчинена на следните условия:

1. Намаляване на административната тежест за всички участници в процеса, така че да се установи баланс между изискванията и очаквания резултат. Това предполага облекчаване/смекчаване, премахване или трансформиране на редица сега съществуващи условия и изисквания, които не кореспондират директно с целта и резултата. Такива са например някои от изискванията към техническата база на центровете за обучение и др. подобни, като едновременно с това не е обърнато никакво внимание на възможности като дистанционно обучение с електронни средства. Като цяло административната тежест следва да е сведена до поносими и изрично необходими мерки и за трите групи заинтересовани лица, а именно кандидат-водачи, изпитващи и обучаващи. В информационен план следва да се предвиди възможност за водене на цялата необходима информация/документация от учебните центрове в електронен вид, с перспектива хартиените и други алтернативни носители на информация да отпаднат навсякъде, където това е възможно;

2. Второто съществено условие е свързано с наличието на диференциран подход, който държи сметка за факта, че уменията, а това предполага и изискванията, са различни към водачите на различните превозни средства. Това означава, че е уместно да има различни правила за задължителното основно и допълнително обучение, предшестващо явяването на изпит за определена категория;

3. На трето място, националният подход е от съществено значение за постигането на правилна среда. Това предполага установяването на такава организация, която да отговаря на следните изисквания:

   3.1. Резистентност по отношение възможността за реализиране на корупционни практики, свързани с издаването на свидетелства за управление на превозни средства;

   3.2. Наличие на техническа организация, която гарантира, че с разумна увереност на пътя излизат само достатъчно подготвени водачи;

   3.3. Установяване на правила, гарантиращи адекватно допълващо обучение и своевременно актуализиране знанията на водачите при промяна в нормативната уредба или при съществени промени в условията, при които се осъществява движението по пътищата.

4. Осигуряване на възможности за провеждане на учебния процес, включително чрез използване на електронни форми за провеждане на част от теоретичната подготовка.

При разработването на концепцията под внимание е взет и фактът, че по коментирания въпрос е налична подробна институционална и нормативна уредба, която по един или друг начин отговаря на горните въпроси. В този смисъл не е необходимо и правилно подходът да се основава на нейното игнориране. По-правилно е да се извърши преглед, който да отчете наличието на дефицити, и да се направят нужните корекции, но така че да се запази организационният, практическият и правният потенциал, за постигането на който вече са инвестирани значителни средства и усилия.

Това предполага да продължат да се използват същите институции и органи, както и вече съществуващите и доказали своята уместност механизми и правила. Като се вземат под внимание горните отправни точки, следните основни теми стоят на вниманието ни:

Обучение

Европейското законодателство хармонизира изискванията по отношение на удостоверяването на правоспособността за управление на МПС, т.е. изпитът за придобиване на

правоспособност. По отношение на обучението обаче е налична възможност за свобода на избора, като на държавите членки по същество е оставена възможност сами да преценяват какъв да е пътят на кандидат-водачите до изпитната фаза. Това предполага търсене на решения в рамките, очертани от две крайни възможности:

1. Максимална степен на свобода по отношение на обучителния процес, като се дадат равни възможности за различни форми за обучение и самообучение при спазване на определени правила, или;
2. Стриктна регламентация на обучителната фаза, като се въведат изисквания спрямо лицата, материалната база, упражненията, използваната информация и т.н.

В много държави членки организацията на обучението не е регулирана по отношение на начина, методите и продължителността на провеждането му. Доколкото управлението на МПС е придобито умение, което предоставя конкурентно предимство на всеки, който го притежава, се приема, че има постоянен и добре развит пазар за тази услуга.

В България, от друга страна, настоящата система за организация на дейността на учебните центрове за обучение по управление на МПС е строго регулирана и формализирана. Това, от една страна, не отчита различните способности, възможности и предварителна подготовка на курсистите, от друга – фокусира контрола върху формални признаци и изисквания към центровете, без реално да дава възможност за повишаване качеството на обучението и конкуренция между тях.

В допълнение, контролът върху дейността на центровете е възложен на ИААА, която наред с редица други контролни дейности следва да обезпечава съответствието с тези формални признаци и изисквания.

В рамките на този подход могат да се изведат както силни, така и слаби страни. От една страна, регламентирането на дейността предполага установяването на базов стандарт, който пък е в основата на съждението, че до изпит се допускат преобладаващо добре обучените лица. Това следва да се потвърди от данните за успеваемост при явяване на изпитите. Трябва също да се отбележи, че такъв подход не може да се оспорва по отношение на подготовката, свързана с получаване на свидетелства от горните класове, които предполагат наличие на специфични и по-сложни умения за управление на товарни автомобили или такива за превоз на пътници над определен брой. От друга страна, прекаленото формализиране на правилата е в основата на изместването на фокуса върху спазването на схематични изисквания, които не са пряко свързани с ефективността. Те обаче водят до ангажиране на организационен, времеви и финансов ресурс.

Негативите от прекаленото администриране се изразяват в:

1. Понижаване на конкурентоспособността, тъй като достъпът до пазара се ограничава за сметка на множество условности;
2. Повишаване на цената, тъй като разходите за изпълнение на условията следва да се калкулират в цената на услугата;
3. Понижаване на качеството, доколкото за извършване на дейността е важно да е налице формално съответствие с редица изисквания, вместо полезни за клиентите ефекти.

Като се вземат под внимание горните аргументи, следва да се приеме, че избраният модел за предшестващо изпита обучение е принципно правилен. Провеждането на обучение в учебни центрове, които са инвестирали в хора, организация и активи, е обосновано и потенциалът на този модел следва да бъде оползотворен, вместо да се преминава към алтернативни варианти. В същото време трябва да се намери правилната форма на обвързаност между учебния център и инструктора, така че да се ангажира отговорността на ръководителя на учебния център спрямо действията на инструкторите. Необходимо е нормативно да се ограничи възможността за заобикаляне изискването обучението да се извършва от учебни центрове. Кандидат-водачите следва да се обучават от професионално подготвени инструктори, в центрове и при условия, позволяващи във висока степен да се счита, че до изпит се допускат лица, преминали минимално, но изрично необходимо обучение.

Наред с горното е необходимо да се обмисли възможността за категоризация на учебните центрове в зависимост от това дали предлагат обучение за всички категории правоспособност на кандидат-водачите или само за отделни категории правоспособност.

От съществуващите в момента близо 1 000 учебни центъра не всички отговарят на изискванията, но големият им брой съществено затруднява упражняването на ефективен контрол върху дейността им и го прави неефективен, което пък води до възможности за

нелоялна конкуренция при обучението за придобиване на правоспособност за управление на МПС.

Съществува практика инструктори да работят на трудов договор, например за два часа, но да извършват целодневно обучение от 8 часа. Налице са и случаи, при които инструктори в професионални училища, заети на пълен работен ден, работят и в частни учебни центрове (включително собствени). Това са системни слабости, които трябва да се преодолеят, ако се очаква системата да заработи ефективно, поставена върху етична основа.

Друг въпрос, налагащ решение, е свързан с факта, че обучението в професионалните училища не се облага с ДДС, което създава неравнопоставеност с останалите учебни центрове. Заедно с горното, контролът върху тяхната дейност е затруднен поради утежнена процедура за достъп (необходимо е уведомяване на регионалните управления по образованието и получаване на разрешение).

Не на последно място, успешното реализиране на настоящата концепция следва да се обвърже с укрепване на административния капацитет на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация", който може да се определи като недостатъчен за извършване на физически контрол на място (а не само по документи) върху дейността на учебните центрове. Важността на тази мярка е съществена, тъй като ако не се постави акцент върху кадровата обезпеченост с квалифицирани кадри, резултатът неминуемо ще е неспазване на нормативно изисквания брой на часовете по теория и практика, които се предлагат на курсистите, респективно водят до ниско качество на обучението за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство. Това е тенденция, която ясно се наблюдава и дава своето непосредствено отражение върху пътната безопасност. Кадровият капацитет следва да бъде укрепен както в количествен, така и в качествен аспект. Това предполага развитие на политика за привличане, задържане и мотивирано кариерно израстване на кадрите. Без съмнение горното предполага да се обмисли и системата за възнаграждение на тези кадри. От съществено значение е фактът, че явяването на изпит за придобиване на правоспособност за управление на МПС е обвързано със заплащането на такси. Тези такси следва са се осъвременят, като се съблюдава условието, че същите не могат да надвишават обективния размер на разходите, свързани с предоставените услуги. В този смисъл е налице пряка логическа връзка между възнагражденията на изпитващите, които се нуждаят от актуализация, и размера на таксите, които се явяват логически източник на част от тези възнаграждения. В този план предложението е да се обмисли както увеличаване на възнагражденията, така и увеличаване на размера на таксите за явяване на изпит. Заедно с горното и като се вземе под внимание фактът, че се касае за обучителен процес, един обективен набор от контролни дейности налага като част от възможните мерки за повишаване на контрола върху обучението да се обмисли и възможността МОН да има право да участва при осъществяването на този контрол. По този начин стимулите и увеличените права на изпитващите ще кореспондират в правилната степен със задълженията им, доколкото ще бъдат обект на контрол от независим орган с функции в областта на образованието.

В контекста на политиката на правителството за намаляване на регулаторната и административната тежест и с цел създаване на реална конкурентна среда на обучение, предлагаме дейността на центровете да бъде облекчена от прекомерни изисквания към начина, формата и продължителността на обучението. Реален измерител на качеството на обучението следва да стане успеваемостта на курсистите на база на разгледания по-долу държавен изпит. Такъв подход към момента не може да се приложи поради редица обективни и субективни причини. Една от тях е участието на представител на учебния център в комисията за провеждане на практическия изпит, което поражда конфликт на интереси. В този смисъл на обучителните организации и лица следва да се предостави възможност да разработват различни модули, ориентирани към различни групи от потребители или съобразени с нуждите на курсистите, но да бъде изключено участието им в провеждането на изпита.

Наличието на рамка, съдържаща общия стандарт, не може да бъде игнорирано. Правилното решение предполага МОН да утвърди за целите на професионалното образование държавен образователен стандарт, който може да бъде използван от центровете при структурирането на техните програми, без това да засяга възможностите за гъвкавост, съобразена със способностите и предварителните познания на конкретния курсист или групи от курсисти. Този стандарт трябва да гарантира, че основните теми, по които следва да са налице знания, са застъпени в обучителните модули. По този начин **организацията на обучението ще бъде в рамките на компетентността на учебните центрове, а съдържанието ще се ръководи единствено от компетентностите, за които ще се изисква удостоверяване чрез провеждането на държавния изпит.**

От пазара трябва да се очаква да даде отговор на въпроса кой конкретен подход е целесъобразен на база успеваемостта на курсистите. С цел осъществяване на реални пазарни механизми за контрол, тази мярка следва да бъде придружена с прозрачност по отношение на

методите, по които се води обучението, така че да се даде възможност на потребителите да направят информиран избор, вкл. относно начина на ценообразуване. В допълнение, предвид развитието на съвременните технологии, които позволяват различни форми на самоподготовка, и налагащите се тенденции в образованието, които все по-малко залагат на удостоверяване на процес и все повече на резултат, явяване на изпит за удостоверяване на **уменията и компетентностите, и придобиване на правоспособност за управление на МПС не следва да е функция от провеждането на курса.** Полагането на изпит следва да е резултат от решението на курсистите.

Горното ни води към извода, че се налага критичен преглед на сега съществуващите правила по отношение изискванията към учебните центрове. Фокусът на този преглед трябва да е към редуциране на всички условия, които не са непосредствено свързани с постигането на качествен резултат, и премахване на формалните елементи. Като цяло трябва да бъдат уредени минимални изисквания по отношение на учебните центрове и тяхната регистрация, включително такива, свързани с прозрачност на дейността им. Във всеки случай е необходимо занимаващите се в тази област да бъдат значително облекчени по отношение техническите изисквания към помещения, адреси, собственост на активите и др. подобни, като се допуснат различни възможни форми.

Другият съществен въпрос е свързан с осигуряването на подготвен преподавателски състав. След като приемаме, че обучителният курс преди полагане на държавен изпит е необходимата и полезна форма за подготовка на кандидат-водачи, то следва да приемем и че практикуването на професията на инструкторите е свързана с наличие на определен набор от качества, предполага комбинация от лични умения и компетентности, които я правят специфична. Респективно, тук може да се обоснове тезата за наличие на гилдия, която обединява хора, посветени на определена дейност, заделили време и ресурс, за да се усъвършенстват и да предават знанията си на другите. Тази професия следва да се възприеме като обществено полезна, доколкото чрез нея се предават не само знания, но и ценности. Ето защо е нужно същата да бъде най-общо регулирана, така че да е налице увереност, че практикуващите я лица отговарят на общ стандарт за образование, качества и умения. Това предполага наличието на единни изисквания по отношение на професионалната квалификация на инструкторите, както и тяхната периодична допълваща подготовка. Възможно решение е те да бъдат първоначално сертифицирани от държавен орган.

От значение е да се установи и форма за вътрешен контрол като саморегулиращ дейността си дисциплинарен съвет, например, който да разрешава спорове, свързани с практикуване на професията. Като окончателна възможност за намеса при тежки професионални нарушения следва да се запази възможността регулаторният държавен орган да налага най-тежките наказания. В този смисъл от значение е инструкторите не просто да бъдат професионално подготвени, но да представляват морален, етичен и правен пример за курсистите си. Това предполага разработване на мерки за дисциплинарно санкциониране спрямо тези лица не само в контекста на провежданите курсове, но и в общ план, като не може да се допуска инструктори да бъдат лица, които са санкционирани за тежки нарушения, свързани с БДП, или попадат в категорията системни нарушители. След като приемаме тази дейност за професионално специфична, то тя трябва да е обвързана със съответния морален и професионален кодекс, който може да бъде разработен от съсловната им организация.

Като цяло концептуалният модел е да се запазят разпоредбите, съществуващи под формата на подзаконови норми (с алтернативен подход да станат приложения към ЗДвП), но да бъдат прегледани, актуализирани и съобразени с политиката за минимална административна тежест и свободно пазарно регулиране на предлаганите от центровете услуги.

По отношение на обучителния процес е уместно да се предвидят възможности за предоставяне на допълнителни услуги, развиващи уменията на водачите. Такива могат да бъдат курсове по майсторско управление, спортно шофиране (пистово, рали, офроуд). Обучителните центрове следва да бъдат стимулирани да се превърнат в истински конкуриращи се стопански субекти, специализирани в областта на БДП. Това предполага уместното участие на държавата като партньор. Например чрез съучастия, спонсорство, популяризиране, включване в рекламни кампании и наградни фондове. Обучението следва да се възприема като съществен елемент от изграждането на обща култура. Ето защо трябва да се разработи програма за насърчаване получаването на умения, които да могат да се реализират в състезания и кампании, които се провеждат при спазване на мерки за безопасност и покриват нуждата от съревнование, особено у новите водачи. За целта е необходимо да се обмисли инвестирането в държавна инфраструктура, която обучителните центрове да могат да използват като специализирани съоръжения, напр. мултиплекси с писти, трасета, полигони за определен вид шофиране. Възможност е да се обмисли и търсенето на стратегически инвеститори за изграждането на

такава инфраструктура, като държавата подпомогне и насърчи развитието на спортни дейности, в които да бъдат въвлечени и професионално гъвкави и развити учебни центрове.

5. ДЪРЖАВЕН ИЗПИТ ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА ПРАВОСПОСОБНОСТ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА МОТОРНО ПРЕВОЗНО СРЕДСТВО

Необходимостта от държавния изпит, въз основа на който се придобива СУМПС, произтича от Директивата и в този смисъл не може да се подлага на обсъждане. Независимо от това изпитната фаза е практически повсеместно приета и няма алтернатива в света. Със или без Директива, необходимостта от строг изпит е възприета като изрично необходима. Директивата, респ. приложенията към нея, поставят редица изисквания към кандидатите и изпитната процедура, които безалтернативно следва да се спазват и са правно и технически въведени към настоящия момент.

В този смисъл отправна точка при изграждането на концепцията е фактът, че тази фаза от процеса е обстоятелствено развита. Поради това не е необходимо да се изгражда радикално или различно виждане по отношение на една работеща система.

Заедно с горното са налице възможности, които могат да подобрят и оптимизират системно процеса, без да нарушават неговата логика и възприетата принципна организация.

Концептуално на вниманието ни следва да бъдат поставени няколко въпроса. На първо място е важно до изпита да не бъдат допускани кандидати, които се явяват на принципа проба-грешка и използват изпитната фаза за самоподготовка. Това се решава посредством въвеждането на следните условия:

1. Възприемането на предложението по горната точка за задължително предшестващо професионално проведено теоретично и практическо обучение за всички кандидат-водачи на МПС. Това би довело до следните ефекти:
   1.1. До изпита ще стигат само подготвени лица, доколкото интересите на школите са да постигнат успеваемост, респ. да са пазарно привлекателни за клиентите си;
   1.2. Платеният характер на услугата ще мотивира кандидатите да се възползват максимално от възможностите за обучение.
2. Платена форма на изпита, остойностен по начин, нестимулиращ явяването при ниска вероятност за успех, и при цена, която да покрива разходите по администриране и провеждане;
3. Технически ограничения, изразяващи се в:
   3.1. Задължение за участие в допълнителни обучителни часове в областите, в които са констатирани слабости – причина за неуспех;
   3.2. Абсолютно ограничаване на броя възможни явявания на изпит в рамките на следващите 6 или 12 месеца, например като се въведе условието, че в рамките на 6 или 12 месеца се допуска определен брой явявания (принципно между две и три).

Второто концептуално важно условие е правилото за личната инициатива. Това означава, че самите кандидати лично трябва да заявяват желанието си да положат изпит. Школите могат да предлагат като услуга записването на кандидата за изпит, но на него той следва да се явява самостоятелно, без задължителното посредничество и участие на школа или инструктор. При това положение не следва да се приема, че проведеният курс е обвързан с явяване на изпит.

От друга страна, валидността на проведеното обучение не може да е безсрочна. В този смисъл правилният подход е да се установи правен режим, който дава свобода за избор на курсистите кога да се явят на изпит. Така например, валидността на курса може да бъде определена на 6 или 12 месеца.

В горната хипотеза е от значение наличието на активи (автомобили), на които да се провеждат изпитите. За целта могат да се използват автопарковете на центровете (след като се направят съответните промени, позволяващи да се поддържат и експлоатират такива), като се обмисли и възможността изпитващата организация да разполага със собствен стандартизиран автопарк.

На следващо място, изпитът следва да се провежда при максимална прозрачност и възможност за проверка на резултатите. Това предполага да се запази практиката за заснемане, като се приложи обаче ясно разработен стандарт, обхващащ техническите въпроси, свързани с оборудването и неговото използване, както и формализираното поведение на изпитващите. От значение е както да не се допуска необоснована негативна оценка, така и позитивна такава, без да са налице изискваните за нея умения. Оценката трябва да обхваща проверка на всички

задължителни елементи, като на кандидатите се предоставя резултат, показващ грешките, и задължителни указания за подобряване на уменията в определена област преди следващо явяване.

Продължителността на изпита и елементите, които следва да бъдат обхванати, са регламентирани като минимални изисквания в приложенията на Директивата. От значение е да се прецени дали при интерпретацията им ще се възприеме подход на минимално покритие или изпитът в България ще съдържа и други елементи, респективно удължено времетраене. Възможно решение е като задължителни елементи да бъдат заложени базовите изисквания, като на изпитващите се даде възможност да удължават времетраенето с определен процент от време, като се предоставят мотиви, свързани с наличието на трафик, метеорологични условия или други фактически фактори, обосноваващи удължаване на времетраенето.

Както е посочено по-горе, като част от изпитния стандарт трябва да се разработят правилата за комуникация между изпитващи и кандидати, които да гарантират равен подход от страна на всички изпитващи към всички кандидати. Този стандарт следва да е публичен и на разположение не само на изпитващите, но и на курсистите и инструкторите. Той трябва да е елемент от обучителната фаза и следва да се разработи в сътрудничество и като част от консултативна процедура с представители на съсловната организация на обучителите, и да обхваща технически въпроси, свързани с:

1. Уводната част към изпита, в която на кандидатите се обясняват редът, времетраенето, условията, правилата и последователността на провеждането;
2. Частта на проверка на теоретичните знания;
3. Частта на проверка на познанията по отношение техническата грамотност на кандидата;
4. Частта на провеждането на кормуването, където трябва да са развити въпроси като кога и как ще се подават командите към кандидатите, колко време задължително им се оставя за реакция, какви са критериите при оценка на изпълнението на всяка команда и др. под.;
5. Заключителната част, свързана с обсъждане на резултатите и предоставяне на данни за поставената оценка.

Разбира се, на изпитващите следва да бъде оставена, както и досега, възможността да прекъснат изпита, независимо че не са отработени всички елементи, включително да откажат провеждането му в хипотеза на грубо нарушение, незнание, неумение или явна наблюдаема невъзможност от страна на кандидата да участва в процедурата.

Много важно е изпитващата организация да дава своя принос към развитието на водачите и да работи по начин, стимулиращ успешното протичане на изпитния процес. Това предполага тя не просто да е регистратор, като се фиксира върху формалното изпълнение на функциите си, а да го прави така, че да има принос в обучителния процес. Това може да става чрез разработени нагледни материали, клипове, примери и схеми за често допускани грешки и правилния начин за изпълнение на командите, вкл. на целия изпит.

За осигуряване на честен и безпристрастен изпит е необходимо изграждане на Информационна система за контрол на изпита, която да осигури:

1. Контрол върху маршрута на провеждане на изпита;
2. Документиране на действията на участниците в изпита по време на кормуването;
3. Регистриране, верифициране и синхронизиране на информацията.

Горното предполага създаване на интегрирана електронна система (ИЕС) за контрол на изпитите за придобиване на правоспособност за управление на МПС чрез провеждане на практическите изпити на специално оборудвани моторни превозни средства, които да бъдат снабдени с оборудване за видеонаблюдение и датчици, отразяващи автоматично евентуални грешки. Целта е да се ограничи субективният фактор като се осигури контрол върху маршрута, по който се провежда изпитната процедура, документиране на действията на участниците по време на кормуването, както и регистриране, верифициране и синхронизиране на информацията.

Осигуряването на предварително разработени маршрути за провеждане на практическите изпити е свързано с въвеждането на правила, включващи нормативно регламентиране на населените места, в които могат да се полагат изпитите за придобиване правоспособност за управление на МПС за различните категории. Един от вариантите е изпитите за придобиване на правоспособност за категория B да се провеждат в областните градове, а за придобиване на правоспособност за категории C и D да се провеждат само в определени градове, където пътната

инфраструктура и сложността на трафика съответстват на очакваните умения, които кандидат-водачите трябва да притежават. Такъв подход би довел до разрешаване на редица проблеми, тъй като:

1. Ще са налице гаранции, че всички курсисти ще бъдат поставени при равни или поне сходни условия;
2. Ще са налице гаранции, че степента на сложност на изпита ще е такава, че да гарантира уменията на курсистите да се движат в населените места с оживен градски трафик, където се среща цялата палитра от ситуации, които могат да възникнат на пътя, включително пешеходни зони, сложно регулирани кръстовища, множество пътни знаци, маркировка и сигнализация. Това са умения, които задължително следва да са усвоени, преди новият водач да излезе на пътя.

Като цяло установеният формален подход към изпита следва да бъде заменен с ангажирано, отговорно и насочено към постигане на висока успеваемост отношение.

Критичен момент за осъществяването на тази концепция е качеството на изпитващите. В тази връзка е необходимо да се анализира настоящата обезпеченост на този процес с подготвени кадри, да се усъвършенства програмата за подготовката им и да се гарантира техният интегритет и мотивация. **Съвместно с университетите, МОН, ДАБДП, МТИТС и МВР следва да се разработят единна програма и изисквания за тази квалификация, които да бъдат спазвани от всички университети при обучението на изпитващите.** По своята същност изпитващите следва да имат както необходимото ниво на професионална подготовка, така че да преценят способностите на водача, така и педагогическа подготовка и познания по психология, за да могат адекватно да преценят психологическия профил на кандидат-водача и как този профил се отразява на способностите му да шофира. Всички тези елементи следва да бъдат част от методиката за провеждане на изпита.

На последно място стои въпросът дали изпитът да се провежда от държавата или да бъде възложен на външна организация. Всяка от тези възможности има положителни и отрицателни страни. Към настоящия момент на ИААА са възложени отговорности по изпълнение на политиката във връзка с организирането и провеждането на изпитите на кандидати за придобиване на СУМПС, реда за провеждане на проверочните изпити, поддържането на регистри и оспорването на резултатите.

Решението по този въпрос следва да се съобрази с възможните ползи и недостатъци. Възлагането на изпитната функция на частни организации на пръв поглед би довело до облекчаване на държавата, доколкото организационният, а отчасти и финансов натиск ще се прехвърли. От друга страна обаче това не означава, че държавната намеса ще бъде елиминирана. Наблюдението и контролът върху тези лица ще продължат да бъдат отговорност на държавата. Ще се наложи разработване на нова уредба. Особено важно е как ще се организира ценообразуването на изпита, така че да се избегне просто въвеждането на нов субект, който нормативно ще бъде обезпечен с доходи. Изборът на такива организации е също сред въпросите, защото ще се наложи въвеждането на сертификационен или разрешителен режим.

Като контрапункт на горното, сегашната система е достатъчно добре развита. Тя работи. Държавата е припознала като своя функция удостоверяването на факта, че едно лице е достатъчно подготвено, за да поеме отговорността да бъде водач на МПС. В развитието на този модел са инвестирани средства и ресурс. Ето защо считаме, че той следва да бъде запазен, като се обмисли умерена намеса във функционирането му. Като приемам, че изпитващите следва да бъдат част от държавата, от значение е да бъде установена по-прозрачна система за оспорване на резултатите от изпитите. Всяка система, произвеждаща решения, засягащи интересите на лицата, се подчинява на правилото да бъде осигурена възможност за оспорване пред независим и безпристрастен орган. Това условие произтича от възможността да бъдат допускани грешки или да се реализира недобронамерено поведение от страна на оправомощени да вземат решения лица. Ето защо е от значение да бъде разрешен въпросът с оспорването на изпитните резултати пред компетентен независим орган. Той би могъл да действа като комисия, включваща изявени специалисти от различни ведомства, а организационната функция и секретариат се поемат от ДАБДП. Друг вариант е коментираният орган да бъде администриран от ИААА с участието на специалисти от различни ведомства. Във всеки случай един от ефектите на оспорването следва да е възможността да се търси отговорност от изпитващия при доказани нарушения при провеждане на практическия изпит и необективно оценяване на уменията на кандидат-водача.

Самото оспорване и възможните резултати от него също следва да се обсъдят. Очевидно е, че не може административно да бъде променено заключение за негодност на кандидат,

изведено въз основа на практическа проверка. СУМПС не могат да се издават единствено въз основа на административни решения. Възможните реакции при оспорване, така или иначе, ще са повторение на изпита при друг изпитващ, възстановяване правото на изпитвания да се яви отново, без да заплаща такса и без съответното явяване да се „брои" предвид обсъденото по-горе ограничение в максималния брой.

За да работи такава система етично, от съществено значение е пълното документиране на изпита, тъй като ревизията е дейност, стъпваща на обективно произтеклите и съхранени факти, а именно такава следва да се прави в хипотеза на оспорване. Това предполага въвеждането на декларации за запознаване на кандидатите с изпитния процес и както вече бе обсъдено, заснемане на провеждането.

Практиката показва, че често в опита си да осигурят максимална достъпност до право, честност и прозрачност, системите за обжалване/оспорване довеждат до друг феномен, а именно злоупотреба с право. Прекалено улесненият начин за оспорване на решения е мотивиращ фактор, така че от него се възползват и недобронамерени лица. Това би задръстило системата от жалби и би поставило под натиск изпитващите да произвеждат положителни резултати поради „страх", че действията им могат да станат обект на разглеждане в такава процедура. При прекомерно увеличаване на тези случаи ресурсът, разходван за решаването им, може да стане значителен. Ето защо е обосновано достъпът до оспорване да бъде обвързан с такса, покриваща разходите по производството.

Като цяло решения следва да се намерят по много конкретни въпроси, като например дали оспорването да е само пред централен орган, или да има и регионални комисии. Тези отговори трябва да се търсят, във всеки случай, в контекста на принципното решение, очертано по-горе.

На следващо място, дискусионен остава въпросът за необходимостта от допълнителна гаранция за годност след придобиване на правоспособност от новите водачи. Такива форми включват шофиране с придружител за определен период например, допълнително обучение или ограничаване на правата за определен период.

Нуждата от подобни мерки се подкрепя от виждането, че по време на провеждането на изпита не могат да бъдат оценени всички умения на кандидат-водача, както и че управлението на МПС е умение, което се развива с практика, и придобиването на СУМПС удостоверява само основата. Адекватната оценка на рисковете и тяхното правилно овладяване обичайно е функция от продължителна практика. Управлението на МПС може да бъде сравнено с много други професионални сфери, при които се изисква преди самостоятелно изпълнение на дейността да се проведе определен период от време на практикуване в условията на рестрикция. Това би позволило на новите водачи да добият увереност и разбиране за собствените си знания и умения отвъд теоретичните постановки, с които са запознати по време на обучението.

Управление на МПС с придружител е модел, прилаган в някои държави-членки на ЕС, като Франция например. В други държави членки се прилага друг модел, при който в рамките на определен период от време след придобиване на правоспособност новите водачи са длъжни да преминат допълнително обучение на специализиран полигон, на който са симулирани рискови условия и ситуации, и в такава безопасна среда да развият уменията си да овладяват автомобила, да оценяват рисковете и да ги управляват. Такъв е моделът например в Австрия. За прилагането на този модел обаче е задължително изграждането, под контрола (по отношение на изискванията, но не и задължително като управление на тази дейност) на държавата, на териториално разпределени полигони в цялата страна. Друг възможен подход е въвеждането на допълнителни рестрикции за новите водачи, като например ограничаване на мощността на МПС, които могат да се управляват без придружител, забрана за превозване на пътници, освен придружителя, и забрана за управление на МПС при нощни условия.

Всяка от горните възможности има предимства и недостатъци. Управлението на МПС с придружител залага на допускането, че водач с по-голям опит ще е позитивен коректор на грешките на новия водач. Това допускане обаче е твърде общо, доколкото следва да бъдат въведени критерии (като тези към обучители и изпитващи например), които да гарантират качествата на придружителя. Този вариант е и много ангажиращ. Той може да доведе до противоположен ефект – въздържане от шофиране през пробния период поради невъзможност да се осигури придружител, отговарящ на условията, а това не е целеният ефект от мярка, насочена към повишаване на уменията.

Въвеждането на допълнително обучение на полигони предполага съществени вложения в инфраструктура. Това решение ще е удачно в контекста на развитие на концепцията по горната точка, при която обучителите да бъдат въвлечени в различни допълнителни дейности, свързани

със спорт и майсторско кормуване, в резултат на което да има интерес и към развитие на съответната инфраструктура. Този подход може да се обсъжда обаче само в хипотезата на готовност за инвестиране в тази допълнителна инфраструктура, при наличие на яснота относно източниците на финансиране и при съответната готовност материалните и финансови предпоставки да бъдат осигурени.

Третата възможност изглежда най-приемлива и лесна за въвеждане. Предложените рестрикции при управлението на МПС от новите водачи ще подлежат на контрол при всекидневната дейност на контролните органи.

Горният преглед показва, че относително лесно биха могли да се реализират първата и третата мярка, чието въвеждане следва да се постави на разглеждане. Втората мярка би била възможна в контекста на осигурен ресурс и би следвало да се разглежда като бъдещо възможно решение.

Като цяло не бива да се подценяват мерките, които не залагат на задължителност, но могат да бъдат популяризирани и съответно реализирани чрез насочване към мотивацията на хората, която трябва да се управлява и развива в правилна посока. Тези мерки имат ефект, подобен на задължителното обучение и изпита, ако са правилно и последователно проведени. Това предполага обмислянето на възможността за специален бюджет, насочен към БДП, който може да бъде управляван на проектен принцип от ДАБДП. В контекста на изложеното по-горе, същият може да се насочи и към изграждане на така необходимата, желана и недостатъчна инфраструктура за състезания и обучения.

Независимо от избрания подход, предлагаме най-малко по отношение на водачи в професионалните категории да се обмисли въвеждането на допълнителна задължителна форма на подготовка, която да гарантира развитие на техните умения в безопасна среда след придобиване на правоспособност за управление на МПС.

6. ДОПЪЛВАЩА ПРАКТИЧЕСКА ПОДГОТОВКА (ДЕФАНЗИВНО ШОФИРАНЕ, ВЛАДЕЕНЕ НА АВТОМОБИЛА, УПРАВЛЕНИЕ В КРИТИЧНИ СИТУАЦИИ)

Като препоръчителен елемент от подготовката на водача следва да се въведе допълващата и продължаваща подготовка. Тя е ключова за поддържането и усъвършенстването на уменията на водачите. В настоящата концепция разглеждаме тази подготовка като елемент, който не следва да бъде задължителен или задължително под контрола на държавата, но институциите следва да го насърчават като елемент от въвеждане на системите за безопасност на движението по пътищата в различни организации – държавни институции, специализирани фирми, като елемент на политиката по безопасност на компании и други. Тя е и един от елементите на стандарт ISO 39001:2014, който всяка организация може да внедри.

Целенасочени усилия, включително при необходимост чрез нормативни промени (или със съдействието на застрахователния бранш), за такава подготовка трябва да се насочат към някои целеви групи участници в движението, които са постоянно на пътя и за които рискът от пътнотранспортен травматизъм е много по-голям. Такива са професионалните водачи, таксиметровите водачи, служебните водачи и други.

Специално внимание трябва да се отдели на водачи от държавния контролен апарат (пътна полиция, ИААА, ТОЛ), които с поведението си на пътя трябва да служат за пример на останалите водачи, както и на водачи от спасителната верига (пожарна, спешна помощ), които освен умения за шофиране трябва да имат и допълнителни умения предвид спецификата на дейността им. За тези групи е задължително провеждането на първоначално обучение и периодично допълващо обучение.

Стъпки в тази посока бяха предприети с въвеждането на системите за управление на безопасността на движение на служителите в организациите на бюджетна издръжка, елемент от които е и периодичното теоретическо и практическо обучение. Това може да бъде допълнително разширено и към организации от частния сектор. Специфичен аспект на такова допълващо обучение е, че то задължително трябва да включва първа помощ. Долекарската медицинска помощ е един от водещите фактори за намаляване на тежките последици от ПТП, а това е умение, което трудно се поддържа на базата на еднократна подготовка при вземане на книжка.

Както е посочено в горната точка, такива мерки имат стойността на проведено обучение и изпит. Тяхното правилно реализиране и управлението на дейностите отново ни води към идеята и решението за заделяне на отделен бюджет за БДП. Възможности и техники за провеждането му са налични. Те могат да бъдат изложени в нарочна концепция по този конкретен въпрос в хипотеза на съответното решение. Подготовката на тази концепция и реализацията ѝ могат да бъдат възложени на ДАБДП.

7. ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ПРОВЕРОЧНИ/АДАПТИРАНИ ИЗПИТИ ЗА ОПРЕДЕЛЕНИ ГРУПИ (СИСТЕМНИ НАРУШИТЕЛИ ИЛИ ХОРА, ЧИЕТО ЗДРАВОСЛОВНО СЪСТОЯНИЕ ГО НАЛАГА)

Подобни изпити следва да бъдат фокусирани върху специфични причини, които ги налагат. Практиката показва, че определени събития и обстоятелства оказват своето влияние върху способността на водачите да управляват МПС. На второ място налице са обективни предпоставки, въз основа на които е възможно да бъде изведено заключение за повишена опасност, ако на водача се остави възможността да управлява МПС. Тези случаи обхващат както промени в обективното здравословно състояние на водача, така и неговото поведение. В първия случай се касае за обективно настъпили промени в здравословното състояние поради определено заболяване, които водят до влошаване на двигателните умения и/или способността за преценка на лицата. Във втория случай се касае за мотивирано необосновано опасно поведение, което се доказва въз основа на установените нарушения и наложените наказания. Тези два случая водят до необходимостта от въвеждане на ефективен модел задължителни проверочни/адаптивни изпити. Съдържанието на тези изпити е различно за двете разгледани групи лица, доколкото и причините, налагащи провеждането им, се различават.

7.1. Задължителни проверочни/адаптивни изпити за водачи, при които са налице медицински данни за заболяване, което може да повлияе способността им за управление на МПС, след като вече са получили СУМПС.

Уменията за шофиране са моторно-двигателни умения и се натрупват с годините при редовно практикуване. Необходимостта от проверочен изпит е настъпила поради обстоятелства, които в повечето случаи не са обвързани със знанията или уменията на водача, а са предизвикани от други причини –медицински и/или психологически.

Ето защо фокусът на задължителните проверочни изпити, както и подготовката за тях (за да не бъде формална), е необходимо да се насочат именно върху тези причини. За целта е необходимо да се изследва(т) и разработи/ят методика/и за провеждане на такъв изпит, отчитащ уменията, които трябва да се проверят и са засегнати от определено заболяване. За целта е необходимо да се разработи механизъм за обмен на информация между здравната система и МВР, така че да са налице данни за лицата, които следва да бъдат подложени на допълнителен изпит. Задължително условие е това да става като се съблюдават правилата за защита на личните данни и ненамеса в личния живот на тези лица. Следва да приемем, че идеята те да бъдат подложени на допълнителен изпит, вместо само на допълнително медицинско освидетелстване, е по-уместна, доколкото медицинските прегледи към момента са силно формализирани и биха дали само косвена информация за реалните възможности на такива лица да управляват МПС. От друга страна, изпитът се явява надеждна, директна и лесна форма за проверка. За да е ефективен този способ, изпитите не следва да са натоварващи, трябва да могат да се провеждат бързо, а съдържанието им да е ориентирано изрично и само спрямо съответното заболяване или получено увреждане, без на лицата да се налага да преминават през цялостен изпит, аналогичен на този за получаване на СУМПС. Съдържанието на тези изпити в частност може да е ориентирано както към шофиране, така и към опростена проверка на двигателните или друг вид умения, без да се налага кормуване. В последния случай проверките могат да бъдат извършвани и от съответни специалисти (очен лекар, рехабилитатор и др. под.)

7.2. Задължителни проверочни изпити за водачи, допуснали определени по вид и/или брой нарушения на правилата за движение по пътищата

Това е втората група лица, които следва да подлежат на проверочни изпити. Съставът на тази група е съществено различен от този на първата, поради което и съдържанието на материала, върху който ще бъде проведен изпитът, следва за се различава. В тази група се включват нарушители, при които основните дефицити са свързани с неумение, незнание или нежелание да се спазват правилата за движение по пътищата. При това от значение е какви са причините, довели до това неспазване, респективно необходимо е изпитите да бъдат ориентирани така, че да гарантират, че се повлиява основният недостатък. Така например незнанието на правилата предполага акцентът да бъде поставен върху информираността на водача, докато ако става въпрос за нарушаване на правилата поради нежелание, то допълнителното обучение и проверка трябва да са фокусирани върху правилната мотивация. Подходът към водачи, които не умеят да паркират, следва да е различен от този към водачи, допускащи системни нарушения (напр. превишена скорост, неправилно изпреварване и престрояване, неспазване на светлинната сигнализация и др. под.). Горното предполага разработването и комбинирането на различни модули, които да се прилагат съобразно профила на допуснатите нарушения.

8. ПРОДЪЛЖАВАЩО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Независимо от подготовката и опита на водачите, следва да имаме предвид, че в съвременния бързо развиващ се свят е необходимо постоянно допълване и усъвършенстване на знанията и уменията на участниците в движението по пътищата. С времето се въвеждат нови изисквания и регулации (за да отразят променящите се обществени отношения), променят се както техническите характеристики на средата, така и превозните средства (с напредването на технологиите). Това изисква постоянно поддържане на актуалност на теоретичните и практическите знания на водачите.

Разбира се, по отношение на правилата, незнанието на закона не е причина за неспазването му, но в често променяща се среда за функционирането на цялата система и намаляването на травматизма е необходимо да се положат целенасочени усилия за поддържането на актуалността на информацията.

Основните източници на тази продължаваща информация са:

1. Медиите, чрез насочени образователни предавания (различни формати – дискусионни, риалити предавания, образователни рубрики и други);
2. Информационни кампании, провеждани както от държавни институции, така и от граждански, особено когато има съществена промяна на правилата, или НПО;
3. Описаните по-горе форми на допълващо обучение.

Това отново ни води към изразената по-горе идея за целеви, управляван на проектен принцип бюджет за БДП. Чрез провеждането на такава политика в подкрепа на мерки и инициативи в областта на БДП би се постигнал ефектът на оперативните програми, който е видим и измерим. Провеждането на такива меки мерки със сигурност ще има ефект върху поведението и уменията на водачите, съпоставим със, а е възможно и по-добър от задължителните елементи, произтичащи от формалното обучение и изпит.

9. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата концепция следва да се приеме като обща рамка, очертаваща възможните принципни решения в разглежданата област, свързана неразривно с БДП в страната. Отправните точки при нейното изработване са:

1. БДП е понятие, очертаващо динамична среда, предвид което правната и институционалната рамка се нуждае от преглед и актуализация по отношение на образованието, обучението, издаването на СУМПС и допълнителните мерки, подкрепящи сигурността на придвижването;
2. Налице са отправни точки и базисни условия, които не подлежат на дискусия и интерпретация. Те се съдържат най-вече в приложимата директива;
3. Налице е обстоятелствена, пълна, в общ смисъл непротиворечива и правилно построена нормативна и организационна уредба и среда, с правилно разпределени правомощия. Тя не се нуждае от радикално прекрояване, а от преглед, настройка и уместно допълване. Насоките за това са дадени в изложението по-горе. Всякакви промени трябва да се извършват внимателно, въз основа на анализ на възможните рискове и ползи, като се взема под внимание мнението на професионално ангажираните институции и лица. Особено важно е да бъде съхранен и по възможност развит наличният административен и частен ресурс и капацитет, като не се допуска да бъде загубена експертиза или да бъдат заличени форми, за развитието на които вече е вложен сериозен финансов, човешки и организационен потенциал.

Настоящата концепция трябва да намери приложение посредством конкретни текстове, касаещи обучителната и изпитната фази, които следва да са част от Закона за движението по пътищата и подзаконовата нормативна уредба по прилагането му, така че акцентът да е поставен върху следните нови моменти:

1. Задължителност на обучението и държавен изпит за придобиване на СУМПС;
2. Намаляване на административната тежест за лицата, провеждащи обучения, и съществено редуциране на изискванията към обучителните центрове;
3. Улеснен достъп на кандидатите до държавен изпит за придобиване на правоспособност за управление на МПС;
4. Електронизация на документооборота;

5. Оптимизиране на контрола върху изпитните резултати и възможностите за оспорване посредством въвеждане на независим орган;
6. Оптимизиране на съществената част чрез разграничаване на рамката от техническите въпроси, които следва да се уредят в подзаконови нормативни актове или като приложения към закона;
7. Оптимизиране на администрирането на процеса посредством реферирane към отговорните институции – Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация" и службите за контрол към МВР;
8. Оптимизиране на процеса по събираемост на глобите посредством възможност за отказ от административни услуги в случай на неплатени глоби, наложени с влезли в сила наказателни постановления;
9. Оптимизирана система за административно наказване.

Следва да се обърне внимание, че за пълното и всестранно регламентиране на предложенията, включени в настоящата концепция, е необходимо компетентните органи да създадат междуведомствени работни групи с участието и на съответните заинтересовани страни, които да разработят в детайли конкретните промени.