



**НОВ  
БЪЛГАРСКИ  
УНИВЕРСИТЕТ**

**ДЕПАРТАМЕНТ НАЦИОНАЛНА И  
МЕЖДУНАРОДНА СИГУРНОСТ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд на тема

**СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ  
ПТП В ГРАДСКА СРЕДА**

**ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНАТА И НАУЧНА  
СТЕПЕН “ДОКТОР”**

от професионално направление 9.1. Национална сигурност, научна  
специалност: Организация и управление извън сферата на материалното  
производство (стратегии и политики на сигурност)

**Дисертант: инж. Богдан Милчев**

**Научен ръководител: професор Ненко Дойков**

**СОФИЯ, 2017**

Дисертацията е обсъдена и предложена за защита от съвет при  
департамент „Национална и международна сигурност” към Магистърски  
факултет на Нов Български Университет – гр.София на 31.10.2017 г. с  
протокол № .....

Защитата на дисертационния труд ще се състои на .....2017 г .  
от ..... часа в ..... на Нов Български  
Университет, гр. София, ж.к. Овча купел, ул. Монтевидео № 21.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в  
Департамент „Национална и международна сигурност”, стая 202 и 203,  
Корпус II, на Нов Български Университет.

## СЪДЪРЖАНИЕ:

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	4
II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	9
III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	36
IV. ПРЕПОРЪКИ.....	38
V. НАУЧНИ И ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	38
VI. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	41

## I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Представената дисертация е във вид на научно изследователски труд, който е отпечатан в съществените му части.

**Актуалността** на настоящото изследване се основава главно на фактите, свързани с управлението на риска от настъпване на пътно-транспортни произшествия (ПТП) в градска среда. Катастрофите по пътищата водят до огромни социални и икономически щети на обществото. В резултат на пътно-транспортните произшествия националните икономики всяка година търпят загуби в размер на над 2% от брутния вътрешен продукт. В България, където травматизмът и броят на ПТП са около 2.5 пъти по-високи спрямо средните в ЕС, това се равнява на 1 800 млн. лева<sup>1</sup>. Миналата година загиналите в автопроизшествия са били средно 99 души на 1 милион българи, което е леко влошаване спрямо 2015 г. (98). Приблизително същият е резултатът на Румъния - 97 загинали на 1 млн. души през 2016 г. Според публикуваните от Европейската комисия статистически данни за пътната безопасност за 2016 г. броят на регистрираните смъртни случаи в ЕС е намалял с 2%. През 2016 г. 25 500 души са изгубили живота си по пътищата на ЕС - с 600 по-малко, отколкото през 2015 г., и с 6000 по-малко, отколкото през 2010 г. По изчисления на ЕК още 135 хил. души са били тежко ранени. Известно е, че около 70% от ПТП настъпват в градовете<sup>2</sup>. Доказано е, че най-уязвимите участници в движението са пешеходците, мотористите и велосипедистите. Тези участници в движението са най-активни в градска среда и това е една от причините, поради които изследването е насочено към управление на риска при ПТП в градска среда и цели въз основа на резултатите от научното изследване да се предложат решения за намаляване на този риск.

**Целта** на изследването в дисертационния труд, е въз основа на проучване и анализ на Системата за управление на риска от ПТП в градска среда и пътно-транспортната обстановка да се изготвят научно обосновани предложения за понижаване риска от ПТП.

За реализиране на поставената цел е открояна необходимостта за решане на следните **задачи**:

---

<sup>1</sup> ДОККПБДП - <http://dokkpbdp.mvr.bg/default.htm>

<sup>2</sup> ДОККПБДП - <http://dokkpbdp.mvr.bg/default.htm/>

1. Да се изследват международните правни актове и националното законодателство, регламентиращи безопасността на движението по пътищата (БДП).
2. Да се направи оценка и анализ на рисковете от ПТП в градска среда.
3. Да се анализира Системата за управление на рисковете от ПТП.
4. Да се проучи модела на градска Система за управление на риска от ПТП.
5. Да се предложи модел за усъвършенстване на Системата за управление на риска от ПТП в градска среда.

**Обект** на изследването са организации участващи в управлението на системата за безопасност на движението и дейността на техните ръководства. Също така е изследван рискът от ПТП с най-уязвимите участници в движението.

**Предмет** на изследването е преглед и анализ на наличието на способност и компетентност на ръководните фактори за привличане на ресурси за изпълнение на поставените цели при управление на системата от рискове за настъпване на ПТП.

Настоящото изследване е фокусирано и **обхваща основно**:

- влиянието, което оказва Системата за управление на риска от ПТП върху безопасността на движението;
- влиянието, което оказват климатичните фактори през различните сезони върху безопасността на движението;
- уязвимостта на пешеходците, велосипедистите и мотористите през различните месеци в годината;

Наред с това са изследвани най-уязвимите участници в ПТП по пол и възраст. По този начин е извършен мониторинг за шест годишен период на ПТП с участие на пешеходци, велосипедисти и мотористи. Резултатите от този мониторинг дават възможност да се опишат направленията и тенденциите при управление на риска от ПТП в градска среда. Изводите от анализа на мониторинга показват концентрацията на ПТП в различните периоди на годината и дават възможност да се предложат решения за ограничаване на ПТП и намаляване на щетите от тях.

**Изследователската теза** на дисертационния труд е свързана с издигане на предположение, че с действията си организациите, участващи в управление на Системата за безопасност на движението в периода 2011-2016 година не осигуряват изпълнението на

основната задача за намаляване на пътнотранспортния траваматизъм и е необходима промяна на организационната рамка на управление.

Изследването е базирано на следните основни **хипотези**:

- Сегашната Национална стратегия за намаляване на жертвите от ПТП освен, че не успява да постигне целите си, не е предвижда противодействие при обрат на тенденцията за намаляване на жертвите и траваматизма, както притежава и редица други слабости.

- Системата за управление на риска на ПТП в градска среда не отговаря на динамиката и предизвикателствата на пътно транспортната обстановка, и не може да изпълни поставените цели в Националната стратегия.

В процеса на дисертационното изследване са използвани утвърдени **методи**:

- а) за събиране на емпирична информация;
- б) за обработка на събраната информация.

**Към първата група методи могат да се отнесат:**

- Проучване на документи, чрез които са събрани необходими за изследването данни от нормативни, електронни и литературни източници и методически указания, данни от протоколи, карти за регистрация на ПТП, статистически данни, анализи, справки, отчети и други служебни материали, свързани с проблемите на изследването, и др.

- Извършване на наблюдения - чрез които са осъществени непосредствени данни от наблюдаване на процеси и мероприятия от страна институциите отговорни за БДП в град София.

- Сравнения – приложени за разкриване на корелационни зависимости между статистически данни по проблемите на изследването.

- Моделиране – с цел изготвяне модел на състоянието и динамиката на пътнотранспортната обстановка в гр. София

- Провеждане на стандартизирано интервю – извършено по предварително изготвен въпросник с цел да се проучи становището на законотворци и ръководители на организации участващи в Системата за управление на риска от ПТП в град София, както и членове на НПО.

- Провеждане на беседи, осигуряващи събиране на допълнителна информация от ръководни служители от институции, имащи отношение към Системата за управление на риска при ПТП по проблемите на изследването.

**Към втората група методи могат да се отнесат:**

- Анализ и синтез - чрез които се цели да се открият и систематизират основни понятия, структури, системи и модели на организацията на институциите имащи отношение по БДП с оглед тяхната детайлизация по елементи, научни източници, нормативни актове и аналози.

- Сравнителен анализ – осигуряващ анализиране и съпоставяне на събраната научна информация от различните литературни източници (публикувани на български и чужд език).

- Хипотетичен метод - на базата на този метод са изградени определени предположения относно факти, връзки и принципи на функциониране на изследвания обект.

- Аналогия - на базата на документи, факти и ефективно функциониращи практики и модели, както и на получени резултати в процеса на изследването са предложени възможности за приложение на известни аналози от практиката.

- Индукция и дедукция - тези взаимосвързани методи са използвани за формиране на основни изводи и логически заключения на базата на получени резултати от емпирични изследвания, както и за разкриване на нови закономерности, свойства, принципи и особености на функциониране на изследвания обект.

Моделирането на дисертационното изследване е извършено на базата на нормативни стратегически документи от национално и международно ниво, международни стандарти, концепции и идеи за управление на риска от ПТП.

Предложеният подход към организацията на Системата за управление на риска от ПТП в градска среда дава възможност за по-широка дискусия и избор на варианти за нейното изграждане в зависимост от рисковете и заплахите от ПТП. Идеите и научните факти, обобщени в настоящия труд, могат да послужат за усъвършенстване на Системата за управление на риска от ПТП в градска среда.

В дисертацията са застъпени проблемния и изследователски подход към изследваната материя с **цел** да се предложат решения на конкретни нерешени въпроси от дейностите по управлението на риска от ПТП, което от своя страна може да допринесе за подобряване на нейната ефективност и повишаване на равнището на сигурност в държавата.

**За постигане на поставената цел** са разгледани и анализирани условия и причини за възникването на ПТП, както и ефективността на управление на риска от настъпване на ПТП в градска среда. На база на събраната информация и получени резултати са предложени решения за ограничаване на щетите от пътно-транспортния травматизъм.

**Обхватът и ограниченията** на изследването са определени от някои параметри, като:

- Темпорален – основно изследването е проведено през периода 2015 - 2016 г., а статистическият анализ на пътно-транспортната аварийност и административно-наказателна дейност (АНД) обхваща периода от последните шест години 2011-2016.

- Териториален - изследването е проведено на територията на гр. София и са интервюирани и анкетирани народни представители, ръководители на организации, участващи в Системата за управление на риска при ПТП, както и членове на НПО.



## II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд се състои от увод, три глави, заключение, изводи, предложения, научно-приложни приноси, библиография и приложения, в обем от 201 страници, включва 18 фигури посочени в текста и 2 приложения в края на работата. Използваната литература включва общо 124 използвани източника (78 на български език - в т. ч. 36 нормативни документа, както и 12 на чужд език, 3 статистически документа, 4 международни стандарта и 20 източника от интернет).

В увода е представена актуалността на изследвания проблем, като е обоснована необходимостта от провеждане на изследването, определени са основните работни хипотези, основната цел, задачите, ограниченията в изследването, използваните методи и са споделени основни резултати от апробацията му.

**В ГЛАВА ПЪРВА** “Нормативна уредба, международни стандарти и тяхното приложение” са анализирани основните нормативни документи, имащи отношение към управлението на системата за безопасността на движението по пътищата. В главата са представени и основните международни стандарти и тяхното приложение. Анализирана е Националната стратегия за подобряване безопасността на движението по пътищата на Р България за периода 2011-2020 г. Разгледано е стратегическото планиране и изпълнението на целите в стратегията. В тази глава са включени четири параграфа.

**В параграф първи** е проучена вътрешната нормативна база, регламентираща дейността на организациите, участващи в Системата за управление на риска от ПТП в градска среда. Основно, тя включва ЗАП, ЗУТ, ЗП, ЗМВР, ЗАНН и ЗДвП като последните два законови акта се явяват основополагащи за разглежданата тема, тъй като регламентира цялостната дейност по безопасност на движението, правилата и изискванията за безопасно движение, явяващи се обект на контрол от пътната полиция. Отбелязано е, че в него са уредени задълженията на длъжностните лица отговорни за БДП в Република България и са посочени способи за превантивно въздействие върху водачите, чрез които се предотвратява настъпването на ПТП. Тъй като през последните години ЗДвП е един от най-често променяните закони в страната, то промяна на философията и основни приоритети на ЗДвП е наложителна, за да могат ръководните фактори управляващи

системата ефективно да въздействат върху системните нарушители на правилата за движение по пътищата, което от своя страна се оказва, че може да стане единствено чрез приемане на изцяло нов закон, при въвеждане на понятие/категория „системен нарушител“, което се очертава като все по-належащо.

Указано е, че ЗАНН като основен нормативен документ, с който се налагат административни санкции е и единствената възможна мярка срещу нарушителите, която има превантивен ефект. Ефективността на действията на организациите, участващи в Системата за БДП се реализира и чрез въздействие и ограничаване на рисковото поведение на участниците в движението, което е възможно да се постигне и чрез прилагане на административни наказания и административна принуда. Спецификата на административните нарушения налага бърза реакция срещу тях, която не може да се гарантира при сега действащата нормативна уредба и нейните сложни и дълги процедури за налагане на административни наказания. В анализа се посочва, че административните органи на централно и регионално ниво, включително и общините осъществяват административно-наказателна дейност, но имат огромни затруднения предимно свързани с връчване на издадените от тях наказателни постановления.

Подробно е изяснена и **подзаконовата нормативна база** в областта на БДП при управление на Системата за ограничаване на рисковете от ПТП в градска среда - ППЗДвП, Инструкция № Из- 81213-749 от 20 октомври 2014 г. за организацията на работата и реда за осъществяване на дейностите по контрол на пътното движение, Инструкция № I-135 за регистриране, отчитане и анализ на пътнотранспортни произшествия, Наредба № I-183 за условията и реда за взаимодействие между контролните органи на МВР и лечебните заведения при оказване на помощ на пострадали при ПТП. При така действащата подзаконова нормативна база се констатира факта, че събирането на информация за ПТП, анализирането и предприемането на действия за ограничаване на ПТП се осъществява от един орган МВР. За повишаване на ефективността и изготвяне на безпристрастни анализи е необходимо, както промяна на действащите нормативни актове, така също и стриктно прилагане на техните изисквания. Необходимостта от създаване на независим орган равно отдалечен от всички организации и подчинен пряко на МС все повече се налага, като решение за подобряване на организацията на управление и ефективно прилагане на законовата и под законова нормативна база в областта на БДП.

**В параграф втори** са разгледани международните стандарти за БДП и управление на риска, както и Националната стратегия за подобряване безопасността на движението по пътищата на Р България за периода 2011-2020 г.

Международните стандарти съдържат методология за анализ и оценка на рисковете от ПТП и задават организационна рамка за управление на тези рискове, така че да се постига БДП. Проучването на световния опит показва, че значително намаление на жертвите и на тежко ранените може да бъде постигнато само чрез прилагане на многоинституционален подход при решаване проблемите на безопасността на движението. Безопасността на движението е **споделена отговорност**, като различните организации по тип и големина, както и отделните участници в движението имат определена роля за постигане на тази цел.

Отделено е внимание и на ISO 39001 - международен стандарт, който има за цел да намали жертвите по пътищата<sup>3</sup> и е свързан с обявеното от ООН „Десетилетие на действия за безопасност в движението по пътищата” (2011-2020 г.) за преодоляване на всеобщата криза в безопасността на движението. Той определя изискванията към система за управление на безопасността на пътното движение (Road Traffic Safety - RTS)<sup>4</sup> с цел да се даде възможност на една организация, която взаимодейства със системата за движение по пътищата, да намали броя на смъртните случаи и сериозни наранявания, свързани с пътни катастрофи, които може да повлияе. Посоченият стандарт е приложим за всяка организация, независимо от нейния вид, мащаб и предлаган продукт или услуга, която желае, и е внедрен в България през 2012 година - една година след като е изготвена и е приета Национална стратегия за подобряване безопасността на движението по пътищата на Р България за периода 2011-2020 г. Отговорните организации са длъжни да създадат, внедрят, поддържат и непрекъснато да подобряват системата си за управление на БДП, включително необходимите процеси и взаимодействията между тях в съответствие с изискванията му.

ISO: 31010 е международен стандарт<sup>5</sup> в подкрепа на ISO: 31000 и дава указания за избор и прилагането на системни методи за оценяване на риска. Оценяването на риска,

---

<sup>3</sup> Официална страница на БИС [www.bds-bg.org/bg/standard/?natstandard\\_document\\_id=67034](http://www.bds-bg.org/bg/standard/?natstandard_document_id=67034)

<sup>4</sup> Международна организация по стандартизация <https://www.iso.org/standard/44958.html>

<sup>5</sup> Официална страница на БИС [www.bds-bg.org/bg/bg/standard/?natstandard\\_document\\_id=5522](http://www.bds-bg.org/bg/bg/standard/?natstandard_document_id=5522)

извършено в съответствие с този стандарт, подпомага други дейности за управление на риска.

Целта за оценяване на риска е свързана с предоставяне на информация, основни доказателства и резултати от анализа за вземане на информирано решение относно как да се въздейства върху определени рискове. Като основни ползи от тази оценка, могат да се открият:

- разбиране на риска и неговото потенциално влияние върху целите;
- предоставяне на информация на лица вземащи решение;
- идентифициране на по-важните фактори допринасящи за рисковете и разкриване на слаби звена в системите и организациите;
- обмен на информация за рискове и неопределености;
- помощ при определяне на приоритети;
- съдействие за предотвратяване на инциденти въз основа на резултати от изследванията им;
- избор на различни форми за въздействие върху риска;
- изпълнение на нормативните изисквания;
- оценяване на рисковете след изхвърляне на края на жизнения цикъл;

**Констатирано е, че все още този стандарт не е напълно навлязъл в организациите, имащи отношение към БДП, а прилагането му при управление на риска от ПТП дава възможност за по-ефективно противодействие на пътно-транспортния травматизъм.**

Националната стратегия за подобряване безопасността на движението по пътищата на Р България за периода 2011-2020 г. е политически рамков документ, задаващ насоките за изпълнение на политиката за подобряване условията за движение по пътищата и намаляване на жертвите при пътно-транспортни инциденти. Целта ѝ е намаляване на последствията от пътно-транспортните произшествия към 2020 г. спрямо показателите за 2010 г. и основно визира:

- *Намаляване броя на убитите при ПТП с 50%, като през 2020 г. техният брой не трябва да надвишава 388.*
- *Намаляване броя на тежко ранените при ПТП с 20% , като през 2020 г. техният брой не трябва да надвишава 6363.*

След извършен анализ на пътно-транспортната обстановка в периода 2011-2016 година е констатирано, че целта поставена в тази стратегия за подобряване безопасността на движението по пътищата на Р България за периода 2011-2020 г. да намали жертвите и пострадалите от ПТП **се оказва нереалистична към настоящия момент.**

Освен това са изследвани международните правни актове, имащи отношение към управление на системата за БДП, като е явкентирано, че нарастването на щетите от ПТП в световен мащаб налага създаване на международни инструменти за противодействието им. Ангажираността на държавите и международните организации се проявява в приемане на актове, съдържащи мерки за ограничаване на пътно-транспортния травматизъм, и сътрудничество осъществявано чрез конвенции, резолюции, препоръки, и т.н. визиращи различни прояви на общественоопасно поведение при движението по пътищата. Актовете в тези области са в ООН, Съвета на Европа, Европейският съюз и др.

Дава се възможност на страните да съобразят местното законодателство с международните изисквания. Така всяка една Система за управление на риска от ПТП следва да не допуска отклонение от мерките и целите на Конвенциите.

От извършения сравнителен анализ на националното и международно законодателство е установено, че все още не са приложени основни елементи от препоръките на Глобалния план на Десетилетието за периода 2011-2020 г., а за постигане на реалистични, но постижими цели в страните по целия свят е необходима всеобхватна международна координация, с която официално ще се осигури механизъм за улесняване на обмена на опит от държавите-членки за постигане на националните цели. В България все още **не е създадена водеща агенция по БДП** за осъществяване на посочената международна координация.

Изследвана е европейската нормативна уредба, имаща отношение към БДП в страната, и са посочени основни нормативни документи приети от европейските институции отговорни за БДП. Документи като Европейската конвенция за наказанията и нарушенията на пътното движение, Европейската харта за пътна безопасност, Директива 2011/82/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г., Директива 2010/40/ЕС, Директива 2008/96/ЕС, Европейската програма в областта на пътната безопасност за периода 2011 – 2020, имат за цел да определят общите правила за движение по пътищата на Европа. В тях определено е подчертано, че сътрудничеството трябва да

излезе извън националните граници и да се осъществи на европейско ниво. Предметът на международните актове, свързани с безопасността на движението по пътищата, е създаване на ефективна и работеща система за налагане на трансграничен контрол и внедряване на интелигентни транспортни системи, като същевременно се констатира, че България сериозно изостава от другите европейски държави във внедряването им.

### **ИЗВОДИ ОТ ГЛАВА ПЪРВА:**

1. Намаляването на ПТП не може да се постигне само с частични промени и реализация на отделни идеи в управлението и законодателството.

2. Необходима е цялостна реформа в националното законодателство, касаещо БДП и неговото управление.

3. Съществуващият понастоящем ЗДвП, регулиращ отношения между институциите, несъмнено ще трябва да бъде приведен в съответствие с международните стандарти за БДП и управление на риска като унифицира в максимална степен въпросите по администрирането и на системата, и на съставлящите я елементи, като децентрализира управлението и се изгради мрежова архитектура на Системата за управление на риска от ПТП, при това той задължително трябва да изключи функционалното дублиране като дефинира „сферите на дейност” на отделните институции имащи отношение към БДП. Това може да се постигне с **нов ЗДвП**, който трябва изчерпателно да определи ясно и еднозначно представителя на изпълнителната власт, който има право да събира и анализира информацията, като поставя цели и задачи на звената отговорни за безопасността на движението в отделните области/градове.

4. Необходимо е изготвяне на **нов ППЗДвП**, който да не противоречи на наредбите и инструкциите, с които се прилагат текстове от действащия ЗДвП.

5. Изготвяне на **нов ЗАНН** който да отговаря на динамиката и предизвикателствата, пред които са изправени организациите при управление на риска от ПТП, като се има предвид, че основната превантивна дейност по ограничаване на щетите от ПТП е установяването на административни нарушители на закона и налагането на наказание.

6. Все още международните стандарти за БДП **не са напълно навлезли** в организациите, имащи отношение към управление на риска от ПТП. За по-ефективното прилагане на специализираните закони, касаещи транспортната материя се налагат

нормативни промени за **повишаване на взаимодействия и координацията** между институциите, то е ключово за постигане на основната цел, именно да се намалят жертвите от ПТП през 2020 година на половина спрямо 2010 година.

7. Необходимо е разработване и приемане на **нова Национална стратегия**. Тя следва да цели намаляване на вероятността за настъпване на рисковете от ПТП. Също така да отговаря на изискванията на ISO 31000:2012 и следващите стандарти за управление на рисковете. Според техните изисквания тя следва да бъде Национална организационна рамка за управление на рисковете от ПТП, която да предвижда непрекъснат мониторинг и итеративно усъвършенстване на управленските въздействия. Новата стратегия следва изцяло да се съобрази и с ISO 39001:2012 за безопасността на движението по пътищата. Това се отнася както за хармонизиране на семантиката на използваните термини, така и за основните елементи и процедури за постигане на БДП. От гледна точка на тези изисквания новата стратегия би следвало да бъде Система и политики за БДП.

8. Необходимо е да се изготви **План за действие** към Новата стратегия, като в него да бъдат посочени задачи, срокове и длъжностни лица отговорни за изпълнението им.

9. При преглед на международното и европейско законодателство в областта на безопасността на движението по пътищата се констатира **необходимост от синхронизиране на нормативните актове** в Р България с препоръките от регламентите за БДП в Европейския съюз. Водещите принципи, залегнали в Плана за действие на Десетилетието на ООН не са залегнали в нашите стратегически документи. Седем години след приемане на **Европейската програма в областта на пътната безопасност и Глобалния план на десетилетието на ООН в България все още не е създадена препоръчаната в тях водеща агенция за БДП и съответния секретариат.**

10. Успешното постигане на определените цели за постоянно намаляване на жертвите от пътнотранспортните произшествия изисква адекватна нормативна база, съответстваща на настъпилите промени в пътнотранспортната обстановка, **на приетите директиви по БДП** от Европейския съюз, както и улесняваща своевременното прилагане на положителните практики, доказали своята ефективност в други страни. Това изисква:

- създаване на организация за своевременно транспониране в националното законодателство на изискванията на европейските директиви в областта на движението по пътищата;

- изменение на законодателството и поднормативната база за създаване на условия за прилагане на положителните практики, доказали своята ефективност в други страни;
- усъвършенстване на законодателството за по-ефективно противодействие на причините и условията за настъпване на тежки ПТП;
- усъвършенстване на системата за отчет и анализ на статистически данни за ПТП и поведението на участниците в движението по пътищата;
- усъвършенстване на системата за регистрация и анализ на травмите и инвалидизацията на пострадалите от ПТП.

Гореизложеното налага да се извърши обективен анализ на Системата за управление на риска от ПТП, за да може да се установи съществуването на евентуални **несъответствия в Системата за управление на риска от ПТП в градска среда**, която би трябвало да се яви подсистема на Националната система за управление на риска от ПТП. Необходимо е анализиране на причините, поради които не се изпълняват целите на Националната стратегия за подобряване безопасността на движението по пътищата на Република България за периода 2011-2020 година. Също така е необходимо да се проследят организационно структурните връзки за взаимодействие между отделните организации отговорни за БДП.

**В ГЛАВА ВТОРА** „Анализ на Системата за управление на рисковете от ПТП и оценка на риска от ПТП в градска среда” е изследвана структурата на управление на риска от ПТП. Анализирана е ролята на отделните организации, участващи в Системата за управление на риска от ПТП в градска среда, разкрита е вероятността за настъпване на пътно-транспортен травматизъм в град София. Освен това са изследвани рисковете и заплахите при най-уязвимите участници в движението по пътищата и е анализирана административно наказателната дейност на ОПП-СДВР и влиянието, което оказва върху настъпване на ПТП в столицата.

В началото се изясняват основни понятия, термини и елементи при управлението на рисковете от ПТП - „система”, „риск”, „управление на риска” и др., въз основа на които е извършен анализ на действащата Система за управление на риска от ПТП в градска среда. При това е отчетено, че съгласно общата теория на системите всеки реален обект може да се разглежда като система, когато удовлетвори определени изисквания, и се разглежда с някаква конкретна цел. Дефинирани са основни фактори, които трябва да се отчитат и



характеризират риска - като неопределеност, поради незнание и/или липса на информация, неточност в резултат на недостоверни или непълни количествени и/или качествени оценки за разглежданата проблемна ситуация и конфронтацията, породена от противодействия с различен генезис, и тяхната основна роля при управлението на Системата за БДП.

Управлението на риска като серия координирани дейности за ръководене и насочване на дадена организация по отношение на риска е свързано със системи за сигурност, които прецизират правила и политики за това. Отбелязано е, че политиката по управление на риска следва да се прилага интегрирано с всички вътрешно-нормативни документи на системите за сигурност, с цел документиране процедурите по установяване, управление, наблюдение и оценка на рискове, свързани с дейността на системата за сигурност - основна задача, която е поставена като следваща за решаване.

Анализирана е действащата организационна структура на Системата за управление на риска от ПТП в Република България, чието изграждане и функциониране е задължение на Министерски съвет. Тази система се състои от 10 министерства, областни управители, кметове на общини, една агенция и НПО. Общият преглед на структурата за управление на държавната система, която трябва да осигурява БДП, показва, че законодателят е създал правна рамка на една централизирана система, в която пътната безопасност е фрагментирана и отговорността за БДП е разпределена в различни организации, съобразно тяхната компетентност. Отбелязано е, че в законите имащи отношение към БДП не е посочено нито едно ведомство отговорно за цялостното състояние на пътнотранспортния травматизъм, а липсата на такъв орган създава предпоставка за размиване на отговорността и/или прехвърляне на същата. Освен това, от Министерския съвет е създадена **Държавно-обществената консултативна комисия по проблемите, свързани с БДП (ДОККПБДП)** с цел да го подпомага при вземане на решения, свързани с безопасността на движението по пътищата. Нейната основна задача е да дава становища и да разработва проекти на закони и подзаконови нормативни актове, да анализира информацията, да изготвя доклади, национални програми и пр. В състава ѝ са включени представители от всички министерства имащи отношение по БДП, а участие в заседанията ѝ взимат и неправителствени организации и сдружения. ДОККПБДП се администрира и финансира от МВР, като Министърът е неин председател. В съответствие с нормативните документи ДОККПБДП е най-близо до разбирането да изпълнява функциите на основен

орган отговорен основно за състоянието на БДП. Невъзможността за изпълнение на тази задача се обуславя от следните факти:

- Комисията не разполага със самостоятелен административен капацитет, за да може да изпълнява самостоятелно поставените от закона и задачи (в комисията има назначен на щат само един служител, който изпълнява функциите на секретар).

- Ситуирането на Комисията в структурата на МВР и оглавяването ѝ от министъра на вътрешните работи е предпоставка тя да стане заложник на приоритетите на МВР и да не е в състояние да провежда независима политика по БДП от МВР.

- Липсата на независимо финансиране на Комисията също е предпоставка за неефективно изпълнение на целите и задачите, които са ѝ поставени от закона.

Засега управлението на системата на национално равнище и в градска среда се извършва **централизирано** от Министерски съвет. Институциите отговорни за БДП в градска среда са административни структури в министерствата. Координацията на ниво дирекции/отдели е ключово за постигане на целите в Националната стратегия за подобряване безопасността на движението по пътищата на Република България за периода 2011-2020 година.

От извършения анализ на Системата за управление на риска от ПТП се констатира, че отделните структури в министерствата отговорни за БДП не могат да взаимодействат децентрализирано, което е и причината за отделен анализ на институциите имащи отношение към проблемите свързани с пътното движение в градска среда.

Анализът на Системата за управление на риска от ПТП в градска среда, е фокусиран върху институциите, отговорни за БДП в град София. От него върху действащата Системата за управление на риска от ПТП в национален мащаб е установено, че Националната система за управление на ПТП е силно централизирана, и в същото време не са разпределени ясно отделните отговорности между институциите отговорни за БДП. Централизираният ѝ характер е основна причина за липсата на изградени подсистеми за управление на риска от ПТП в градска среда.

Отговорните институции в град София, със задачи по осигуряване на БДП в града са: Областна администрация на Област – София-град, Областно пътно управление – София-град, Областен отдел „Автомобилна администрация” – София-град, Столична община, Столична дирекция на вътрешните работи, отдел „Пътна полиция”, Регионален

управление на образованието – София-град, Център за Спешна медицинска помощ и Неправителствени организации. Всички те се намират в структурите на отделните министерства. Областната администрация би трябвало да формира политика в сферата на безопасността на движението на всички участници в движението на територията на град София. Всички мерки на институциите за намаляване на пътно транспортния травматизъм в града трябва да се координират от областната управа, а изпълнението на тази основна задача при управлението на риска от ПТП в градска среда се явява ключова за БДП. От анализа на Националната система се констатира преплитане на функции и дейности и невъзможност да се управлява системата децентрализирано при сега действащата организационна рамка за управление. Областните управители не са създали подсистеми за управление на риска от ПТП и са оставили БДП в градска среда да се осъществява от отделните организации без да има координация и независим мониторинг на действията им. Анализирането на информацията се извършва от структури в състава на МВР. Статистическите данни за изготвяне на анализите се събират също от МВР. Мерките, които трябва да се предприемат също се предлагат от МВР, т.е. останалите организации в една такава система не предоставят независими анализи, които да се обобщават и които да подпомагат МС и Областните управители да взимат решения, свързани с БДП.

Всичко това налага извода, че е необходимо да бъде създадена организация с достатъчно голям административен капацитет, за да може да извършва постоянен мониторинг на пътно-транспортната обстановка и да подпомага ефективно МС и Областните управители. Такава организация би следвало да е еднакво отдалечена от всички организации участващи в системата. За да има ефективно управление на риска от ПТП е необходимо системата да е децентрализирана с изградена мрежова структура за управление и състояща се от редица подсистеми. Освен това се налага и прилагане на индивидуален подход, като наред с това се взема предвид и различната степен на изградена инфраструктура в отделните градове

За да се постигне изпълнение на основната цел в дисертацията е необходимо освен да се анализира Системата за управление на риска от ПТП в градска среда и да се изготвят научнообосновани предложения за понижаване риска от ПТП. Това може да се постигне чрез анализ и оценка на риска от ПТП в градска среда/гр. София.

Освен извършеният анализ и оценка на риска от ПТП в град София, е направен е и сравнителен анализ на ПТП, на загиналите и на ранените от произшествия в периода 2011-2016 година, както и на извършената АНД<sup>6</sup>. Изследван е рискът да пострадат или загинат при ПТП в гр. София най-уязвимите участници в движението, каквито са пешеходците, мотористите и велосипедистите. Проследени са наличията на закономерности относно зависимостта между АНД, ПТП, ранени и загинали участници в движението по пътищата. Съпоставени са тенденциите за БДП на национално равнище с градска среда. Анализирани е травматизмът на най-уязвимите участници в движението. Задачата, на този анализ е да се даде реалистична оценка за състоянието на БДП в град София и да се установи дали е необходима промяна в Системата за управление на риска при ПТП.

Въз основа на прегледа на официалните данни, предоставени в отговор на подадени заявления за достъп до обществена информация от МВР, и от извършения анализ и оценка риска от ПТП в гр. София, се открояват следните факти и съждения:

1. В изследвания период са загинали общо 320 души. Средно това прави по 53,3 загинали на година. От разпределението на загиналите по групи се вижда, че най-уязвими се оказват пешеходците – 154 загинали, средногодишно за този период загиват 25,6 пешеходеца. Загиналите мотористи са 30, а велосипедистите 4. От посочените данни се констатира, че в град София загиват 2,5 повече пешеходци от колкото средно в страната. Рискът да загине пешеходец в Столицата е с вероятност  $1.969 \text{ }^0\text{/}_{00000}$  (на 100 000 лица). Това налага необходимост травматизмът сред пешеходците да бъде анализиран и да бъдат предложени конкретни мерки за намаляването му.

2. За изследвания период общо са ранени 8532 души, като най-много ранени са през 2012 г. и най-малко ранени през 2015 г., когато жертвите са с най-голям относителен дял. През 2016 г. ранените са повече с 1% спрямо 2015 г.. При пешеходците се отчитат най-много ранени през 2014 г. и най-малко през 2011 г.. Тенденцията е след 2014 г. ранените пешеходци да намаляват, като през 2016 г. те са намалели с 30,2% спрямо 2014 г.. При мотористите и велосипедистите се отчита същата тенденция. Рискът да бъде ранен участник в движението през 2016 г. по пътищата в гр. София е с вероятност  $100.848 \text{ }^0\text{/}_{00000}$  (на 100 000 лица), при пешеходците тя е с вероятност  $33.698 \text{ }^0\text{/}_{00000}$  (на 100 000 лица).

---

<sup>6</sup> Писмо № 51300-6659 / 13.02.2017 на СДВР по ЗДОИ.

Налага се извода, че закономерността която има при данните от страната 130.8  $\frac{0}{00000}$  [доклад на ЦАУР]<sup>7</sup> при увеличение на ранените да има увеличение на жертвите от ПТП, то за гр. София тенденцията е обратна. Ранените се увеличават докато жертвите от ПТП намаляват през последната година на изследвания период.

3. Констатира се неравномерност на ПТП през отчетния период. Най-много произшествия са се случили през 2014 г., а най-малко през 2012 г. През 2016 г. има повече ПТП спрямо 2015 г. При ТПТП също се констатира неравномерност, като през 2015 година са отчетени най-малко произшествия с пострадали въпреки, че тогава има най-много жертви.

4. В началото на изследвания период се забелязват най-много констатирани административни нарушения, като с всяка следваща година техният брой намалява, за да достигне през 2014 г. с 60,4% по-малко установени нарушения. Тази тенденция се запазва във всички показатели на АНД на Пътна полиция СДВР. Изключение прави издаването на електронни фишове. През 2012 г. има увеличение с 55% спрямо 2011 г. , а през 2013 г. увеличението е с 66%. През 2014 г. съществува спад на установените нарушения с технически средства с 60% спрямо 2013 г. и показателите стават близки до 2011 г. През 2015 г. се констатира незначително увеличение на електронните фишове, но разликата с 2013 г. остава голяма - 52,5%. През отчетения период използването на технически средства представлява 24% от всички установени нарушения на водачите. През 2016 г. има незначително увеличение на административно-наказателната дейност спрямо 2015 г. изразяващо се в 17,4%. Показателите за всички видове АНД през 2016 г. остават много по-малко спрямо 2011 г., когато са отчетени най-високи показатели.

5. Данните показват една възходяща тенденция сред жертвите на най-уязвимите участници в движението (пешеходците) до 2015 г. Докато в началото на изследвания период загиналите пешеходци са 22, то през 2015 г. техният брой нараства до 30. Изрично може да се посочи, че най-висока е смъртността сред възрастните хора над 64 годишна възраст. Техният дял е 60 % от всички загинали пешеходци.

6. При анализирането на данните за жертвите по отделни дни на седмицата се констатира, че в края на работната седмица - четвъртък и петък, загиват най-много

---

<sup>7</sup>[http://riskmanagementlab.com/bg/index.php?id=news&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=249&tx\\_ttnews%5Bpointer%5D=9&cHash=f484bca415244ba4ce70cc12cbcf8499](http://riskmanagementlab.com/bg/index.php?id=news&tx_ttnews%5Btt_news%5D=249&tx_ttnews%5Bpointer%5D=9&cHash=f484bca415244ba4ce70cc12cbcf8499)

пешеходци. През почивните дни се забелязва значителен спад от 24.5% на жертвите сред пешеходците спрямо последните два работни дни на седмицата. В началото на седмицата увеличението на броя на загиналите при ПТП в сравнение с почивните дни е с 11,6 %.

7. Разпределението на данните по месеци сочи, че най-малко загинали пешеходци има през летните месеци. Август е месецът, през които загиналите са два пъти по-малко спрямо останалите месеци на годината. В началото на годината (януари, февруари и март) се забелязва увеличение на жертвите с 31% спрямо летните месеци. Септември е месецът с най-много загинали. Месеците в края на годината (октомври, ноември и декември) са тези, през които броят на жертвите нараства спрямо летните месеци, но запазват порядъка на тези от началото на годината.

8. От данните за велосипедисти се вижда, че до 2013 г. вкл., в град София няма жертви сред велосипедистите, но същевременно през този период се забелязва и то съществено увеличение на пострадалите при ПТП с 55%, а оттук и съвсем закономерно през 2014 г. и 2015 г. има загинали велосипедисти, като през 2015 г. те са трима. През 2016 г. няма загинал велосипедист.

Пътно-транспортните произшествия в столицата са преди всичко отражение на поведението на участниците в движението, високата конфликтност на уличната и пътната мрежа и сериозните пропуски в организацията на движението, остарелия автомобилен парк с ниска степен на пасивна и активна безопасност, слабо оборудваната контролна система, ниска степен на изпълнение на наказанията, липса на система за обучение на населението, недостатъци в правната уредба, притъпено обществено чувство за отговорност по отношение правилата за движение, отсъствие на целеви средства за всеобща превенция и други.

#### **ИЗВОДИ ОТ ГЛАВА ВТОРА:**

1. Организационната рамка на Системата за управление на риска от ПТП в Р България е **линейна** и притежава само вертикални връзки.

2. Събирането на информация, анализирането и предложените мерки за ограничаване на щетите от ПТП е **некоректно**. Извършва се от една организация (МВР) в системата, която в същото време администрира и ръководи органа (ДОККПБДП), който трябва да подпомага МС при управление на риска от ПТП.

3. Необходимо да бъде създадена организация с достатъчно голям административен капацитет, за да може да извършва постоянен мониторинг на пътно-транспортната обстановка и да подпомага ефективно МС при взимане на решения. Тази организация трябва да е **еднакво отдалечена** от останалите институции участващи в Системата за управление на риска от ПТП и да е пряко подчинена на МС.

4. Управлението на риска от ПТП във всичките области/градове се извършва централизирано от Националната система за управление на риска от ПТП.

5. Институциите, имащи отношение към управление на риска от ПТП в град София, **не действат организирани** в подсистема на Националната системата за управление на риска от ПТП. Централизираната структура на управление не позволява индивидуален подход за подобряване БДП в отделните региони.

6. Пътно транспортната обстановка в град София е **изключително неустойчива**. Закономерностите установени на национално ниво не се потвърждават за столицата.

7. Най-голям относителен дял жертви от ПТП има сред **пешеходците**.

8. Въпреки усилията на множество институции, които имат отношение по безопасността на движението, все още не могат да се справят с проблема – **предимството и поведението към пешеходците**.

9. Административно наказателната дейност на пътна полиция бележи **сериозен спад** през всяка година на изследвания период (2011-2016) .

10. Техническите средства за контрол на БДП се използват **неравномерно** през отчетения период (2011-2016) .

11. Отнемането на предимство е първа причина за настъпване на ПТП в град София, докато в страната все още първата причина е превишената скорост. Това потвърждава необходимостта от корекции в управлението и взаимодействието на организациите, участващи в системата, както и изграждане на **индивидуални модели на управление** в различните области на страната.

Анализът на системата и оценката на риска от ПТП в столицата налагат необходимост от създаване на нова организационна структура за управление на риска от ПТП в градска среда, както и от законодателни промени насочени към ограничаване на пътнотранспортния травматизъм.

**В ГЛАВА ТРЕТА** „Модел на Система за управление на риска от ПТП и предложения за нормативни промени за подобряване на БДП” е предложен нов модел за управление на системата, както и законодателни промени свързани с подобряване на БДП.

Вече над 25 години се правят опити за реформиране на системите за управление на риска, но все още състоянието е далеч от международните стандарти. Всичко това се потвърждава и от анализите<sup>8</sup> на резултатите постигнати в сферата на сигурността. Необходимостта от промяна на организационно управленската рамка на Системата за управление на риска от ПТП става още по-голяма и неотложна, защото щетите от ПТП, които търпи нашата икономка годишно възлизат на над 1 800 милиона лева.

Всяка система, за да бъде ефективна би следвало да се разглежда като състояща се от редица подсистеми, като всички елементи на системата могат да се представят като системи и обратно - няколко системи могат да бъдат обособени в една система.

Системата и средата, както и системата и нейните подсистеми се свързват посредством взаимодействие. Взаимовръзките и взаимодействията създават подреденост в нея, а притежавайки организация и цялостност всяка от тях поддържа състояние на динамично равновесие в условията на своето обкръжение. Следователно, способността на сложните динамични системи да поддържат равновесието на цялото, посредством вътрешна самоорганизация по същество е свойството - управление. Управленският подход изразява позицията, гледната точка на субекта на управление и дава насоченост в развитието на управленския процес, който определя и начина на управление.

В изследването е анализирана действащата структура на управление, и е установено, че тя има линеен характер, което и предопределя наличието само на вертикални връзки. Основните характеристики на линейните системи задълбочават ефективното противодействие на риска. Всяко звено в тях притежава пълни, но неголеми възможности за решаване на функционални въпроси. Линейната структура е първата възникнала организационна форма на управление, но в днешно време тя се прилага главно за малки организации, където решаването на оперативни въпроси доминира над стратегическите. Така се забавя процеса на вземане на решения и се създава възможност за неоправдано разрастване на редица функционални звена. **Всички тези характеристики на линейните**

---

<sup>8</sup> <http://www.sofiaforum.bg/front/rtf.php?cid=8&sid=58>

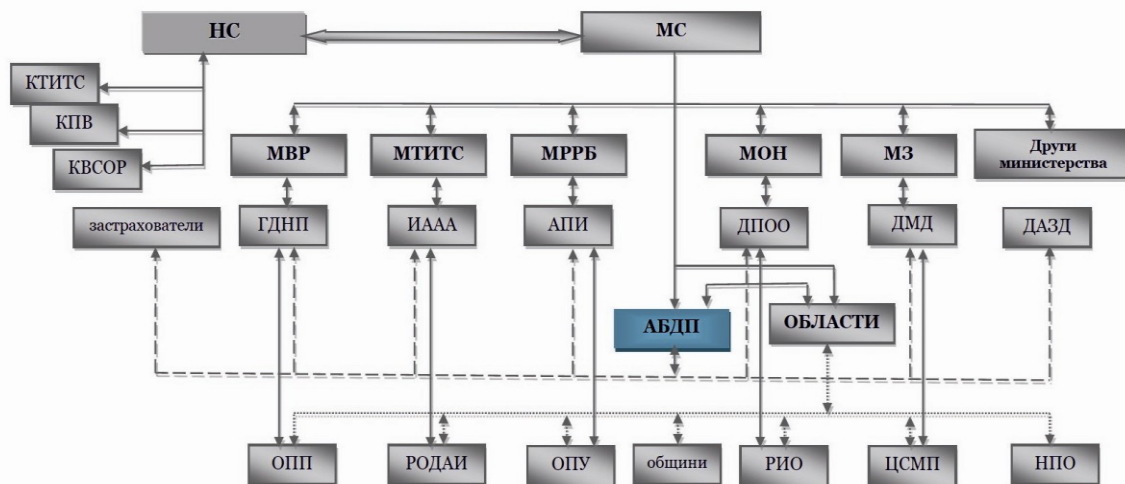


## **системи за управление на риска налагат извода за промяна на Система за управление на риска от ПТП.**

Затова е предложен нов модел на Система за управление на риска от ПТП, понеже тя функционира във външна и вътрешна среда, която се характеризира с висока степен на неопределеност. Това от своя страна налага необходимостта адекватно да се **реагира, адаптира или да се иницират структурно-административни и стратегически промени**, за да може системата да продължи да функционира успешно в променящи се условия.

Необходимостта от децентрализиране на системата за управление на риска нараства, предвид асиметрични заплахи (които съдържат неконвенционални, нетрадиционни, непознати и неочаквани тактики, действия или средства, срещу които не може да се противодейства успешно с традиционните методи и системи на управление), на които е подложен нашият живот. Затова - децентрализация на управлението е нужна до определено ниво, което позволява оптимизация на управлението, и дава нужна автономност на местни управленски структури и позволява пълноценна изява на управляващия. Проблемите на децентрализацията в управлението са пряко свързани с цялостния процес на демократизация на обществото, като тя не е самоцел, нито универсален модел, който трябва да бъде приложен на всяка цена.

За постигане на ефективно управление на Системата за управление на риска от ПТП се предлагат промени в организационно-управленската рамка (параграф първи), като се **създаде матрична (мрежова) структура на управление** (Фиг. IV.1.). Същата е иновативна управленска структура, целяща да реорганизира основни компоненти на управлението и да адаптира всички елементи към средата на действие. Като многофокусна структура в нея продуктите и функциите имат еднакво значение. Това е единствената структура, която позволява много ускорено да се реализират научно изследователски проекти, а основното предимство на матричната ѝ структура е, че дава възможност за изпълняване на сложни задачи в условия на **нестабилна външна среда**. Освен това осигурява гъвкаво разпределение на човешките ресурси между видовете продукти и проекти и възможност за децентрализация на управлението на Системата за БДП.



Фиг IV.1. Предлагана нова Структура

В така предложената структура се предвижда създаване на **три центъра за управление** на риска от ПТП, които си взаимодействат помежду си. Министерският съвет ръководи дейността на всички министерства на стратегическо ниво. Агенцията по безопасност на движението по пътищата (АБДП) събира и анализира информацията на база, на която предлага решения на МС и Областните управители за ограничаване на щетите от пътнотранспортния траматизъм (В момента тази задача е възложена на институция, която има основни дейности по контрола на движението по пътищата). Данните за пътната безопасност са много важни за разработване на добре обосновани стратегии за безопасността на движението. Какъв точно е проблемът? Какви са причините? Колкото повече е известно за тенденциите в областта на пътната безопасност и за причините, водещи до тези тенденции, толкова по-добре могат да се изработват и прилагат адекватни решения. Анализите на ефективността, за да се гарантира, че ограничените ресурси се използват оптимално, също се нуждаят от достатъчен брой данни. Това означава, че има нужда от надеждни данни в няколко области: статистически данни за ПТП, данни за излагане, показатели за нивото на безопасност и данни от подробен анализ на ПТП. Надеждността на данните зависи до голяма степен от метода за събиране на данни, който трябва да гарантира, че данните са точни (обективни), независими и представителни.

Освен това от значение е доброто документирание на метода за събиране на данни, както и достъпът до тях. Всичко това отново потвърждава необходимостта от създаване на АБДП. Друга основна дейност на агенцията следва да бъде **научно изследователска дейност** в сферата на БДП.

Третият център на Системата за управление на риска от ПТП ще се ръководи от Областните управители. Този център на управление също се явява подсистема на системата, като **тя ще отговаря за БДП в отделните области/градове**. В нея ще са заложени всички компоненти на Системата за управление на риска от ПТП в градска среда, а за постигане на ефективно управление е необходимо да се приложи стратегически подход.

В дисертационния труд е предложен нов модел на Система за управление на риска от ПТП в градска среда (параграф втори), като при изграждането на новата Системата за управление на риска от ПТП на национално ниво е използван матричен модел, който децентрализира системата. Така системата е съставена от множество подсистеми. Третият център, ръководен от Областните управители, се явява подсистема на системата, и ще отговаря за БДП в отделните области/градове, а в нея ще са заложени всички компоненти на Системата за управление на риска от ПТП в градска среда.

Подсистемата на третото ниво се явява **Система за управление на риска от ПТП в градска среда** (Фиг. IV.2.), а именно като съвкупност от елементи на цялата системата (обикновено с техните взаимовръзки). На практика на това ниво се обозначава самостоятелна, относително обособена част от системата, която реализира конкретни системни функции и подпомага реализирането на общата цел. Подсистемите на всяка система се разглеждат като система, както е показано на (Фиг. IV.1.). Границите на системата се определят от достъпните ресурси и обкръжение.



Фиг. IV.2. Система за управление на риска от ПТП в градска среда

Областните управители изпълняват държавната политика по БДП в областта. Решаването на проблемите с пътнотранспортния травматизъм за всяка област се нуждаят от различен системен управленски подход, предизвикано от различните инфраструктура, културен детерминизъм, ресурси, и т.н., с които разполагат отделните области. Взаимодействието между различните институции ангажирани с управлението на риска от ПТП в градска среда е ключово. От направения анализ на действащата Система за

управление на риска от ПТП се констатира нарушено взаимодействие и координация, защото системата е централизирана, а на ниво дирекции/отдели практически не съществуват изградени механизми за взаимодействие. Същността на координацията е в съответствието между, рационализиране на дейността на различните дирекции/отдели за постигане на обща цел. ОПП, ОПУ, РОДАИ, ЦСМП, РИО, СО и НПО (виж Фиг. IV.2.) имат общи цели и задачи в борбата за ограничаване на жертвите от ПТП в градска среда, но до момента работят независимо един от друг с техните специфични форми и методи в границите, установени за всяка юрисдикция. За да се създаде подходяща среда за управление на риска от ПТП в града се изискват съвместни усилия, координация на действията на всички организации. По този начин, чрез координирано прилагане на ЗДВП и останалите закони имащи отношение към БДП ще се допринесе за изпълнение на стратегическите цели. Предложената организационна структура за управление на риска от ПТП в градска среда ще даде възможност за по-ефективно противодействие на ПТП. Като нейни предимства могат да се посочат:

- решенията се вземат от ръководители, които стоят най-близо до проблема;
- стимулира се инициативата и се създава възможност личността да се отъждествява с организацията;
- на младите ръководители се предоставя възможност за растеж и професионално израстване.
- дава възможност да се изпълняват сложни задачи в условията на нестабилна външна среда.

При управление на риска от ПТП в градска среда е необходимо Областните управители да получават информация от мониторинга на БДП в областта и на базата на тази информация да извършват стратегическо планиране. За целта е необходимо да бъдат създадени постоянно действащи щабове, в които да влязат представители на всички организации участващи в Системата за управление на риска от ПТП в областта (фигура.IV.2). При извършване на мониторинга е необходимо да бъде отчетено влиянието, което оказва средата върху БДП, докато тя се определя основно от външни и вътрешни фактори на въздействие.

Предложена е и концепция за нова Стратегия за подобряване на безопасността на движението (параграф трети). Новата концепция трябва да съдържа анализ на мониторинга

извършен за периода 2011-2016 година. Необходима е корекция на стратегическата цел и определяне на тактическа и оперативна цел. В мерките за опазване на живота и здравето на участниците в движението е необходимо да се включат резултатите от направения междинен анализ. Да бъде изведен като основен акцент вземане на мерки, насочени към пешеходците, тъй като 48% от всички загинали при ПТП в град София са пешеходци. От анализа се констатира повишаване на смъртните случаи сред пешеходците над 64 години. Задължително трябва да се предприемат мерки насочени към водачите отнемачи предимство на други участници в движението. През последните две години се очертава като най-голям дял в нарушенията причинили ПТП, именно отнемането на предимство. Мерките трябва да бъдат заложени в дейности по отношение на безопасността на превозните средства и транспорта на територията на отделните области. В стратегията е необходимо да се определят рисковете и възможностите, които трябва да са насочени към следните моменти:

- ✓ гарантиране, че системата за управление на БДП може да постигне очакваните резултати;
- ✓ предотвратяване или намаляване на нежелани ефекти;
- ✓ постигане на непрекъснато подобряване.

Стратегията трябва да планира:

- действия, насочени към тези рискове и възможности;
- интегриране и прилагане на тези действия в процесите на системата си за управление на БДП;
- оценяване на ефикасността на тези действия.

Стратегията трябва да идентифицира факторите за влияние върху показателите на БДП и факторите за излагане на риск:

- изминато разстояние и обем на трафика, включително тип превозни средства и участници в движението, независимо дали са повлияни или не от организацията;
- обем на продукт и/или услуга, предоставени от организацията;
- параметри на крайните резултати по безопасността, например брой на смъртните случаи и сериозните наранявания;
- стойности на междинни резултати привързани към безопасността: тази група е свързана с безопасното планиране, проектиране и използване на пътната мрежа и на

продуктите и услугите по нея, условията за достъп и отстраняване на тези продукти, услуги и участници, както и за възстановяване и рехабилитация на жертвите на пътнотранспортните произшествия;

- проектиране на пътища и определяне на безопасна скорост, особено, като се взема предвид разделянето (насрещен трафик и уязвими участници в движението), проектирането на странични зони и кръстовища, и др.;

- използване на подходящи пътища в зависимост от типа превозно средство, участниците в движението, вида на товара и оборудването;

- използване на лични предпазни средства, особено обезопасителни колани, системи за обезопасяване на деца, защитни каски за велосипедисти и мотоциклетисти, както и средства използвани за подобряване на видимостта за и на участника в движението;

- спазване на безопасна скорост на движение, предвид типа превозно средство, трафика и метеорологичните условия;

- годност на водачите, особено по отношение на умора, разсеяност, употреба на алкохол и упойващи вещества;

- планиране на безопасно пътуване, включително вземане под внимание на необходимостта от пътуване, продължителност на пътуването, вида транспорт и избора на маршрут, превозно средство и водач;

- безопасност на превозните средства, особено като се има предвид защитата на пътниците, защитата на останалите участници в движението по пътищата (както уязвимите, така и останалите пътуващи в превозното средство), системите за предотвратяване на пътнотранспортни произшествия и намаляване на последиците от тях, техническата изправност, товароносимостта на превозното средство и обезопасяването на товарите във или върху превозното средство;

- подходящо свидетелство за правоспособност за управление на съответните моторни превозни средства;

- отстраняване от пътната мрежа на неизправни превозни средства и непригодните шофьори;

- реакция след пътнотранспортно произшествие и оказване на първа помощ, готовност за аварийни ситуации, и възстановяване и рехабилитация след пътнотранспортно произшествие.

В Стратегията е необходимо да е посочено коя организация трябва да координира съответните нива и длъжности в Системата за управление на БДП, както и да гарантира, че е налице подходяща система за вътрешни и външни консултации и координация на дейностите ѝ, предназначени за постигане на целите и конкретните намерения по БДП. След изготвяне на новата Стратегия е наложително да се изготви План за действие, в който да се определят мерки, организации, лица, срокове и финансиране за постигане на стратегическите цели.

Специално внимание е отделено (параграф четвърти) и са предложени мерки, осигуряващи намаляване жертвите при ПТП в град София.

- ✓ Министерският съвет да създаде Агенция по БДП, която да замени ДОККПБДП.
- ✓ Министерският съвет да възложи на Агенцията да сформира работна група и да изготви нов законопроект на ЗДвП, които да отговори на обществените очаквания за дисциплиниране на участниците в пътното движение.
- ✓ Министерският съвет да възложи на Агенцията по БДП да изготви нова концепция на Стратегията за подобряване на безопасността на движението по пътищата и План за действие.
- ✓ Областните управители да създадат нови концепции за стратегия и управление на системата за БДП за всеки областен град.
- ✓ МВР да разработи нови методи за контрол на движението, като се разшири кръгът от служители имащи право да упражняват контрол на ЗДвП.
- ✓ Изготвяне на съвместен План за взаимодействие между Столична община и СДВР - Пътна полиция, като в него да бъдат посочени уязвимите места за настъпване на ПТП в град София и да се предприемат действия за подобряване на инфраструктурата и упражняване на постоянен контрол на посочени места. Периодично - на всеки три месеца - да се извършва мониторинг на пътнотранспортната обстановка в града, и да се актуализират местата за контрол. Контролът на уязвимите места е необходимо да бъде постоянен. Изграденият център за наблюдение на трафика в Столична община да бъде доразвит и да се превърне в център за управление на трафика, като се разпишат в плана за



действие срокове и отговорници от страна на СДВР и СО. В центъра за управление на трафика е необходимо да работят съвместно служители на Пътна полиция - СДВР и служители на СО.

✓ Областните управители да сформират постоянен щаб от ръководни служители на всички институции, имащи отношение към безопасността на движение в областта.

✓ Щабът да провежда заседание на всеки три месеца и на база изготвения мониторинг от Пътна полиция на пътно-транспортната обстановка да предприема действия и възлага срокове на конкретни длъжностни лица за изпълнението им.

✓ Изграждането на инфраструктура, целяща да намали скоростта, да защити уязвимите участници в движението, да раздели пешеходното от моторното движение по пътищата и др., да бъде подлагана на обществено обсъждане, като се допусне по-активно участие на НПО в разработването на планове за безопасно движение.

✓ Да се предприемат мерки за контрол при движението на велосипедистите и пешеходците.

✓ Необходимо е да се изготвят едногодишни планове за превенция. В тези планове да бъдат включени с конкретни инициативи представители на всички държавни институции, имащи отношение към БДП. Да се провеждат съвместни акции с НПО.

✓ Да се създаде нова информационна система с нова карта за регистрация на ПТП.

✓ Да се предприемат организационно-методически мерки, с които да се гарантира отразяването в статистиката на състоянието на пътя, къде е настъпило произшествие и състоянието на превозното средство, което е участвало в него.

✓ Да се въведе препоръчаната от Европейската комисия 6 степенна скала за наранявания при ПТП.

Изпълнението на всички горепосочени мерки дава възможност за ефективно противодействие на пътно-транспортния травматизъм в отделните области, а по този начин се създават условия да бъдат постигнати и стратегически цели на национално ниво.

Предложени са и законодателни промени в основния закон ЗДвП и ЗАНН (параграф пети).

Доказано е, че специално внимание трябва да се обърне и на проблема с хаоса в нормативната уредба. В тази връзка през последните няколко години в публичното

пространство непрекъснато е поставян въпроса за изготвяне на нов Закон за движение по пътищата.

Анализът на нормативната основа в глава първа и публичното говорене по темата показва, че на първо място се очаква закон, с който да се пресече агресивното и безотговорно поведение на пътя.

За промяна на приоритетите на ЗДВП чрез **въвеждане на нулева толерантност към системните нарушители**, независимо какви нарушения са извършили. Основанията за това са, че ненаказаните навреме и безкомпромисно системни нарушения:

- Рушат общата дисциплина на пътя;
- Намаляват респекта от закона и контролните органи;
- Малките навременни и ефикасно налагани санкции дисциплинират най-силно водачите;
- Създават у тях убеждението, че реалният контрол върху действията им е непрекъснат и неотменим.

В това отношение законът не защитава обществения интерес. Водач на МПС с установени в една година 20 и повече административни нарушения може да продължи законно да управлява МПС; системните нарушители имат възможност да отлагат с години наложените им наказания и в 50% от случаите не изтърпят наложеното им наказание.

За целта се предлага на първо място да се снижи приоритета на завишаването на наказанията на водачите, които причиняват ПТП, независимо от общественото мнение. За да се случи това е необходимо и достатъчно:

- ✓ Да бъде премахната точковата система във ЗДП.
- ✓ Да се въведе категорията „системен нарушител“
- ✓ Да се въведе втора скала на засилени принудителни административни мерки (ПАМ) към всички системни нарушители на ЗДВП, както и в случай на управление на МПС с отнета правоспособност, за неизбежност и бързина на административните санкции на нарушителите. Сега те са неефективни и неефективни. Принципът следва да бъде: всеки нарушител да понесе навреме и административно наказание. За целта се предлагат в ЗАНН да бъдат добавени следните инициативи:

- ✓ да се опрости административно-наказателното производство

✓ да бъде създадена нова процедура, която да обхваща целия процес на издаване, връчване и обжалване на наказателните постановления.

✓ да се гарантира непосредственото участие на лицата в административно наказателното производство

✓ да се приеме, че при наличието на издадено наказателно постановление и при неявяване в законния срок, същото да се счита за “служебно” връчено.

✓ наказващите органи да отразяват в регистър всички издадени наказателни постановления, които да бъдат достъпни за полицаите участващи в СПО.

✓ нарушителят следва да се яви доброволно в съответната служба в ... (едно) месечен срок (6 месеца го обезсилват) за връчване на наказателно постановление. Ако не го направи, наказващият орган отбелязва това върху наказателното постановление и то се счита за връчено от деня на отбелязването.

Ефектите, които ще се постигнат от предлаганите промени в ЗАНН са следните:

- ще се преустанови порочната практика нарушителите да се укриват от наказващия орган и така да не носят отговорност за това;

- ще се облекчи и ускори административно наказателния процес;

- ще се реализира административно наказателна отговорност, почти във всички случаи, когато има установен нарушител;

- ще се усили превантивният ефект върху обществото, а намаляването на административните нарушения ще окаже положително влияние за снижаване извършваните престъпления.

Предлаганите законодателни промени са в съответствие с Конституцията на Р България и не нарушават правата на гражданите. Приемането им е целесъобразно, а целта е всички да действат на пътя според правилата.

### **ИЗВОДИ ОТ ГЛАВА ТРЕТА:**

1. Предложеният модел на децентрализирана Системата за управление на риска от ПТП дава възможност за по-висока адаптивност на организацията към новата среда, намаляване на административните задачи и опростяване на тяхното решение. Децентрализираните системи за управление са **изключително подходящи за непостоянна външна среда.**

2. Създаването на Агенция за безопасност на движението на пътищата би дало възможност да се определи орган **отговорен за цялостното състояние на БДП** в страната, както и извършването на постоянен мониторинг на дейността на всички организации участващи в Системата за управление на риска от ПТП.

3. Агенцията за безопасност на движението на пътищата ще даде възможност да се **повиши ефективността** на управление на системата.

4. Изграждането на Система за управление на риска от ПТП в градска среда, като под система на Националната система за управление на риска от ПТП създава възможност много ускорено да се реализират научно изследователски проекти и **гъвкаво разпределение на ресурси** между видовете продукти и проекти.

5. Промяна в приоритетите на ЗДВП чрез **въвеждане на нулева толерантност към системните нарушители** осигурява възможност да се въздейства върху основните причини за настъпване на ПТП.

6. Предложените промени в ЗАНН ще дадат възможност за **неизбежност и бързина** на административните санкции на нарушителите и ще помогнат на институциите отговорни за контрола на пътното движение да въздействат по-ефективно върху превенцията на ПТП.

### **III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ:**

В настоящото изследване е анализирана Системата за управление на риска от ПТП в градска среда. Проучените документи, представените доказателства и изводи потвърждават тезата, че с действията си организациите, участващи в управление на Системата за безопасност на движението в периода 2011-2016 година не осигуряват изпълнението на основната задача за намаляване на пътнотранспортния травматизъм и е необходима промяна на организационната рамка на управление.

В процеса на изследването е доказана първата хипотеза, че сегашната Национална стратегия за намаляване на жертвите от ПТП освен, че не постига целите си и не предвижда противодействие при обрат на тенденцията за намаляване на жертвите и травматизма, притежава и редица други слабости. Наред с това е доказана и втората хипотеза, че Системата за управление на риска на ПТП в градска среда не отговаря на динамиката и предизвикателствата на пътнотранспортната обстановка, и не може да

изпълни поставените цели в Националната стратегия. Системата не се управлява ефективно нито на национално, нито на областно ниво. Може да се отбележи, че отговорните длъжностни лица, които ръководят Системата за управление на риска от ПТП в градска среда, не са предприели мерки за подобряване на взаимодействието между различните организации участващи в процеса. Държавно-обществената консултативна комисия по проблемите свързани с БДП, която се оглавява от министъра на вътрешните работи е натоварена със задачата да управлява процеса по БДП на национално ниво. След 2012 година видимо този процес не се управлява. Това заключение се основава, както на резултатите от анализа, така също и на липсата на нови стратегически документи съобразени с международните стандарти.

Методологията на анализа е новаторска. За първи път у нас са приложени международни стандарти (ISO 31000:2009 Управление на риска; ISO 31010:2009 Методи за оценяване на риска; ISO 39001:2014 Системи за управление на безопасността на движението по пътищата, и др.)

Тези стандарти са включени като части от Българския Държавен Стандарт в посочените години на това включване. Приложението на посочените стандарти позволява да се използва най-високата международна експертиза и насоки в този сектор на сигурността и гарантира пълно съответствие между методологията и използваните методи, от една страна, и целите и задачите на дисертационния труд, от друга. С тази методология са извършени идентификация, анализ и преценяване на рисковете. След наблюдения и преглед на данните за 2011-2016 г. е оценено тяхното въздействие. Заключениета са направени след обмен на информация и консултиране с компетентните органи и комисии.

Изводите от анкетното проучване и анализът на понятията по отношение на управление на риска от ПТП допълват и доказателствата и полезното действие на практико приложните стандарти при управление на риска от ПТП в градска среда.

В заключение може да се каже, че всички изводи от изследванията показват наличие на необходимост от предлагане на нов модел и изготвяне на нови стратегически документи за управление на риска при ПТП в градска среда. В противен случай нашата държава би била може би единствената, която през 2020 г. ще е на нивото на аварийността през 2010 г.

#### **IV. ПРЕПОРЪКИ:**

Основните резултати от това изследване, заедно с резултатите и изводите от емпиричната разработка в двете и части могат да послужат за:

1. Стартиране на законодателна инициатива в областта БДП за изграждане на нов модел на Система за управление на рисковете от ПТП;
2. Внедряване на съвременни техники за анализ и обработка на информацията при борбата и превенцията на ПТП в Република България;
3. Внедряване на международни стандарти за управление на риска от ПТП;
4. Прилагане на ефективни мерки за противодействие на пътнотранспортния травматизъм в страната.

По този начин държавата ще гарантира сигурността на своите граждани по отношение на безопасността на движение по пътищата в страната.

#### **V. НАУЧНО ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД:**

##### **НАУЧНИ ПРИНОСИ**

1. За първи път всички институции с функции за безопасното движение по пътищата, с тяхната структура, взаимодействие и нормативна уредба, включително европейска, са третираны като една система с една обща цел. Така в изследването е направен успешен опит за системен анализ на управлението на рисковете от ПТП в градска среда.
2. Направеният анализ на ПТП и оценката на тяхното въздействие дават аргументи да се стигне до заключението, че организационната рамка за управление на рисковете от ПТП не постига целите на Националната стратегия за подобряване безопасността на движението по пътищата на Република България за периода 2011-2020 г. и, че при очертаните тенденции, най-вероятно няма да ги постигне до 2020.
3. За пръв път са приложени принципите на Top-Down метода за оценка на ефикасността на цялостното управление на системата за БДП.

4. Идентифицирани са заплахите за сигурността на най-уязвимите участници в движението по пътищата в град София, чрез проучване на нормативни документи и анализ на пътнотранспортната обстановка в Столицата в периода (2011-2016);

5. Представени са резултатите от анкетно проучване свързано с предмета на изследване сред народни представители, експерти, НПО и професионалисти в областта на БДП в Р България;

#### ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ:

1. Предложен е нов модел на организационна рамка за управление на Системата за БДП в градска среда; извършен е сравнителен анализ със сега действащата управленска структура и са посочени предимствата и ефективността на новата.

2. Предлага се създаване на Агенция за безопасност на движението по пътищата; посочва се нейното място в съществуващите институции, очертава се нейната структура и функции;

3. Предлага се изготвяне на нова Стратегия за подобряване на безопасността на движението; посочват се конкретните условия, на които тя следва да отговаря; извършва се проучване за нейната необходимост и начин на приемане;

4. Предложени са конкретни мерки, осигуряващи намаляване на жертвите при ПТП в столицата.

## АПРОБАЦИЯ

Основните теоретични постановки, както и предложените резултати от изследването могат да се използват при разработване, внедряване и успешно прилагане на модел за децентрализиране на системата за управление на риска от ПТП в градска среда. Създаването на Агенция за безопасност на пътното движение би дало възможност за по-ефективно управление на системата и постигане на целите на Национална стратегия за подобряване на безопасността на движението по пътищата на Р България 2011-2020.

Представените в изследването методи и средства за изграждане на Система за управление на риска от ПТП в градска среда представят един сравнително по-иновативен поглед по отношение на управлението на риска, а за постигане на по-ефективно управление са използвани международни стандарти за безопасност на движението по пътищата и методи за управление на риска. По отношение обучението, разгледаните в дисертационното изследване модели са практически приложими, апробирани са от докторанта, като е проведена и публична лекция в НБУ на тема: „Анализ на рисковете от ПТП и предложения за намаляването им”. Активно участие в лекцията са взели студенти, преподаватели и докторанти от различни университети, представителни на неправителствени организации, експерти, ръководители на организации, участващи в системата за управление на риска от ПТП, общински съветници и народни представители.

Внедряването и поддържането на разгледаните в дисертационния труд стандарти за безопасност на движението по пътищата дават възможност на организациите участващи в управлението на риска от ПТП да постигнат значително по-ефективно противодействие на пътнотранспортния траваматизъм, както и да постигнат основната цел за двукратно намаляване на жертвите от ПТП през 2020 година спрямо тези от 2010 година.



## **VI. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

- 1.** Милчев, Б. М. „Основни рискове и заплахи при пътнотранспортни произшествия” Годишник на департамент "Национална и международна сигурност", том 4", 2016 г.;
- 2.** Милчев, Б. М. „Анализ на системата за управление на риска при ПТП и предложения за намаляване на рисковете от ПТП.” Списание Сигурност ISBN 2367-6833 2017 г.
- 3.** Милчев, Б.М. „. Анализ на рисковете от ПТП-2016 година”, Списание Сигурност ISBN 2367-6833 2017 г.
- 4.** Милчев, Б.М. „Извънреден доклад за рисковете за сигурността, март 2015: Анализ и предложения за намаляване на рисковете от ПТП”, издаден от ЦАУР на 15 март 2015 година.
- 5.** Милчев, Б.М. „Извънреден доклад за рисковете за сигурността, март 2017: Анализ и предложения за намаляване на рисковете от ПТП” издаден от ЦАУР на 15 март 2017 година.