СПРАВКА

НА

ПОСТЪПИЛИТЕ СТАНОВИЩА В СРОКА НА ОБЩЕСТВЕНОТО ОБСЪЖДАНЕ НА ПРОЕКТА НА ПРАВИЛНИК ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК НА ГД ГВА

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Изготвил становището | Предложение | Приема се/ не се приема предложението | Мотиви за неприемане на предложението |
| 1.Асоциация на българските авиокомпании | Докладът на Главния директор на ГД „ГВА“, с който се предлага проект на Правилник за изменение и допълнение на Устройствения правилник на ГД „ГВА“, не съдържа анализ на действащите в момента Правилник и структура на ГД „ГВА“, не са посочени техните недостатъци и какви негативни последствия са настъпили или биха могли да настъпят в следствие на тези недостатъци, както и защо се налага тази промяна. | Не се приема | Проектът е резултат от продължителни и детайлни обсъждания в рамките на ГД ГВА по редица въпроси, не само по тези, поставени в цитираното становище на АБА.  Изводите от тях са обективирани в доклада към проекта, съдържащ изчерпателно мотивите на вносителя за предлаганите изменения. |
| 2.Асоциация на българските авиокомпании | Липсва оценка на риска, на която следва да се основава  системния подход, както за сегашните Правилник и структура (т.е. какви са негативите от запазване на настоящата структура), така и за бъдещите промени в тях (т.е какви ползи във финансово и административно отношение ще бъдат получени). Не са приложени финансови разчети, планове за промяна и/или преквалификация на личния състав, резултати и препоръки от проверки и одити, нито други количествени измерители на въздействието на предложените промени върху ГД „ГВА“ като част от МТИТС, от една страна, и регулатор на въздушния транспорт, от друга. | Не се приема | Основата функция на наличните структурни звена е да проследяват стриктно спазването на стандартите за безопасност, заложени в Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година относно общи правила в областта на гражданското въздухоплаване, за създаване на Европейска агенция за авиационна безопасност и за отмяна на Директива 91/670/ЕИО на Съвета, Регламент (ЕО) № 1592/2002 и Директива 2004/36/ЕО № 216/2008 (Базов регламент) и произтичащите от него правила за прилагане, които следва да бъдат съблюдавани от авиационната индустрия. Това е система от отделни процеси, които са неделими и чиято цел е постигане на безопасността в гражданското въздухоплаване.  Настоящият проект цели изменения в структурата на администрацията, докато контролът върху бюджетната дисциплина е предмет на други мерки и административни производства, извън обхвата на настоящия проект.  Личният състав ще продължи да се обучава по начина и в сроковете, предвидени в действащата и приложима за целта уредба. |
| 3.Асоциация на българските авиокомпании | Доколкото Европейската комисия и Парламентът, в качеството си на законодателни органи, и Европейската агенция за авиационна безопасност – EASA , в качеството се на технически орган към Европейската комисия, следват и развиват своите дейности на основата на и в съответствие с принципите на Чикагската конвенция, то те нямат за цел и не са издавали насоки, препоръки и указания относно цялостното устройство и структура на националните авиационни власти в областта на гражданското въздухоплаване. Основанието за предвидените промени, визирайки повторението на устройството и структурата на европейските организации е некоректно, поради факта, че целите на тези организации като цяло не съвпадат с обхвата, целите и задачите на националните авиационни власти, които имат по-широк спектър на отговорност и функции в национален и международен аспект. Единственият международен документ, който третира структури на национални авиационни власти е дефиниран като критичен елемент СЕ-3 в ICAO Doc. 9734. | Не се приема | От посоченото твърдение в цитираното становище на АБА следва изводът, че не съществува еднообразен стандарт за устройство и структура на национална въздухоплавателна власт, приложима за всяка една държава – член на ЕС.  В тази връзка реда и начина за създаването и функционирането на националната гражданска въздухоплавателна администрация е според суверенната преценка на дадена държава – член на ЕС.  ГД ГВА отчита и в практиката си не е пренебрегвала цитираните разпоредби в част СЕ – 3 от документа. но същевременно считаме, че предложеното с настоящия правилник устройство не е в противоречие с Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване, нито с Анексите към нея, а още по-малко с актовете на ЕС и EASA. По наше мнение са отчетени актуалните необходимости от осъвременяване на структурата, както и по-доброто функциониране и оптимизиране на наличните човешки и финансови ресурси. Както е посочено в заключението на доклада, съдържащ мотивите на предложения от ГД ГВА проект на правилник за изменение и допълнение на УП на ГД ГВА, целта на настоящото предложение са подобряване на административното управление и укрепване на бюджетната дисциплина. Посочените цели са неотменим приоритет за институцията ГД ГВА, особено в светлината на опита й от последната бюджетна и календарна година. |
| 4.Асоциация на българските авиокомпании | Цитирания в доклада „пълен системен подход“, прилаган от EASA, предлага унифицирани административни изисквания към Страните членки и техните компетентни власти по отношение на изпълнение на надзорните функции, но не и във връзка с цялостното устройство на Гражданската авиационна администрация. | Не се приема | Вж. коментара ни по т. 2 и 3. |
| 5.Асоциация на българските авиокомпании | ГД „ГВА“ е специализиран орган, където трябва ясно да се разграничат дейностите, извършвани от специализирания технически състав от поддържащите  и други съпътстващи дейности. Смесването на функции на специализираната и обща част на администрацията води до нарушаване на логическата връзка по отношение на сертификационните и надзорни дейности. Като пример може да се посочи, че в редица европейски и други водещи държави, широка практика е дейностите по икономическото регулиране на въздухоплавателната дейност да се изпълняват от други държавни структури или от общата администрация на националните въздухоплавателни власти. | Не се приема | Подходът спрямо всички направления в безопасността е унифициран, почива на едни и същи одитни стандарти, като правилата за изпълнение (Implementing rules), които следва да бъдат спазвани от субектите от индустрията и от националния надзорен орган, се създават въз основа на уеднаквен нормотворчески модел. |
| 6. Асоциация на българските авиокомпании | По отношение на Авиационната сигурност надзора се осъществява от структури/звена, които се състоят от сертифицирани лица със специална подготовка, знания и умения. Тяхната дейност има пряка връзка с летищните, авиационни, наземни оператори, както и с доставчиците на аеронавигационни услуги. Разполагането на важна дейност като „авиационна сигурност“ съвместно със структури, които са натоварени с правно обслужване, икономическа и международна дейност е в дисбаланс с компетенциите на другите две звена в предложената дирекция. Остава отворен въпроса за трудовия статут на служителите в подобна дирекция, тъй като в момента заетите в отдел „Правен“ и „Международни дейности“ са държавни служители с осигурена мобилност в други звена на държавната администрация, а служителите в отдел „Авиационна безопасност“ (както и всички, заети с надзорни дейности в специализираната администрация) са служители по трудов договор към ГД „ГВА“. | Не се приема | Разполагането на авиационната сигурност в новосъздадената дирекция „Регулиране, международно сътрудничество и авиационна сигурност“ според нас не влиза в противоречие с трудовия статут на служителите, тъй като една част от тях са на служебно, а друга част – на трудово правоотношение. Това е така, защото Класификатора на длъжностите предвижда инспекторските длъжности да се заемат на трудово правоотношение, а експертните на служебно такова. Дали един служител, независимо на какво правоотношение е, ще премине на друга работа в друга администрация зависи от волята на съответния служител, защото опцията мобилност за преминаване от една администрация в друга е само една от възможностите за заемане на длъжност по реда на Закона за държавния служител и тя не е основна. Основната възможност е конкурс и такова е и законодателното уреждане на въпрос съгласно ЗДСл. А възможността да се яви на конкурс е реална и отворена пред всеки един служител, независимо какво правоотношение заема , стига да отговаря на изискванията за заемане на конкурсната длъжност. |
| 7. Асоциация на българските авиокомпании | В предложението няма обособена част, обхващаща дейността, свързана с човешките ресурси, подобряване на административния капацитет и обучението на персонала. Именно тези аспекти най-силно засягат имиджа на ГД „ГВА“ пред авиационната общественост и, съгласно изнесената в медиите информация, са най-сериозния обект на оплаквания от граждани и организации и проверки от компетентните органи. | Не се приема | Предлаганите промени съдържат подходящи и внимателно преценени гаранции за законосъобразното, прозрачно и проследимо от страна на ръководството на ГД ГВА осъществяване на дейността, отнасяща се до човешките ресурси. |
| 8. Асоциация на българските авиокомпании | Броят на служителите, компетентността и обучението на персонала, зает непосредствено с надзор на безопасността, е също така обект на многократни забележки при одити от страна на EASA. Предвид ограниченията на личния състав на ГД „ГВА“, създаването на още една дирекция ще доведе до де факто намаляване на специализирания състав, зает директно с надзор на безопасността, за сметка на управленски и административни позиции. Не са приложени доказателства, че предлаганите структурни промени ще доведат до реално повишение на административния капацитет на ГД „ГВА“. | Не се приема | От членството на страната ни в ЕС и с цел унификация на издаваните оправомощаващи документи от всеки национален надзорен орган в областта на гражданската авиация, ГД ГВА е обект на одити от страна на EASA, и то ежегодни, по различни теми като: лицензи на персонала – летателен и наземен, документи удостоверяващи годност за извършване на дейност – напр. свидетелства за авиационни оператори; свидетелство за извършване на дейност като доставчик на аеронавигационно обслужване; удостоверения за летателна годност както и такива доказващи годността на организациите за поддържане на постоянната летателна годност и др., документи, удостоверяващи годност на съоръжения – летища и наземна техника (от 2017г с оглед прилагането на Регламент (ЕС) № 139/2014 на Комисията от 12 февруари 2014 година за определяне на изискванията и административните процедури във връзка с летищата в съответствие с Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета). Одитите, осъществяване от екипите на EASA следват стандарт за проверка съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) № 628/2013 на Комисията от 28 юни 2013 година относно работните методи на Европейската агенция за авиационна безопасност за провеждане на стандартизационни инспекции и контрол на прилагането на правилата, определени в Регламент (ЕО) № 216/2008 на Европейския парламент и на Съвета, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 736/2006 на Комисията, като последиците при негативен резултат са както разпореждане за незабавно прекратяване на дадена дейност (в случаите на immediate safety hazard), така и иницииране на наказателна процедура срещу държавата съгласно ДФЕС. До момента администрацията успява да поддържа нива на безопасност и да демонстрира адекватна годност по време на тези одити, които се осъществяват регулярно и мащабно от 2007 г. насам. |
| 9. Асоциация на българските авиокомпании | Създаването на нова дирекция „Аеронавигационно обслужване, търсене и спасяване при авиационни произшествия“ не е развито в ясна вътрешна структура. Двете основни задачи в тази дирекция предполагат структура, която да диференцира като минимум дейностите по аеронавигационно обслужване от тези по търсене и спасяване. | Не се приема | Самостоятелното обособяване на посочената дирекция е продиктувано от необходимостта отделна структурна единица в ГД ГВА да бъде пряко ангажирана с въпросите на АНО и търсене и спасяване при авиационни произшествия. Предвижданият числен състав е 24 щ.бр., което е допълнителен административен аргумент.  Функциите, с които предвиждаме да бъде ангажирана новосъзадената дирекция предлагаме да бъдат основно следните: контрол на физическите и юридическите лица във връзка с безопасността в частта ATM/ANS; контрол на аеронавигационните съоръжения; публикуването на данни в Сборника за аеронавигационна информация и публикация на Република България; осъществяване на координация между ведомствата (в частност структури на МО, ВВС и др. от тази сфера) и юридическите лица в областта на гражданското въздухоплаване във връзка с безопасността на полетите – военно-гражданска координация; проверки за безопасна и ефективна работа на доставчика на аеронавигационно обслужване, предоставящи услуги в обслужваното въздушно пространство на Република България; проверки и подготвяне на становища до главния директор във връзка с издаване на свидетелство за извършване на аеронавигационно обслужване на кандидатите за доставчици на аеронавигационно обслужване за всеки тип аеронавигационни услуги; проверки на доставчика на аеронавигационно обслужване за съответствие с изискванията, при които е издадено свидетелството; изготвяне на становища до главния директор във връзка с признаването на свидетелства за извършване на аеронавигационно обслужване, издадени от чужди национални органи за контрол за осигуряване на аеронавигационно обслужване; изготвяне на мотивирано предложение за частично делегиране на функциите по осъществяване на проверки и контрол на доставчиците на аеронавигационно обслужване на чужди национални органи за контрол; изготвяне на годишни доклади за дейността на Главна дирекция "Гражданска въздухоплавателна администрация" като национален надзорен орган; участие в работни групи по изготвяне на проекти на нормативни актове във връзка с безопасната и ефективна работа на доставчиците на аеронавигационно обслужване; при денонощен режим на работа заедно с Изпълнителна агенция "Морска администрация" поддържане на сили и средства в съвместния авиационен и морски координационен център за търсене и спасяване при авиационни произшествия, като в случаите на авиационни произшествия ръководи и координира операции по търсене и спасяване на човешки живот и оказва помощ на търпящи бедствие въздухоплавателни средства във въздушното пространство на Република България и на нейната сухоземна територия, както и в българския морски отговорен район за търсене и спасяване при авиационни произшествия, и във вътрешните водни пътища на Република България.  Анализът и прилагането на значителния по обем регламентиращи документи от правото на ЕС, съставляващи SES + и SES 2+, е още един допълнителен и много съществен аргумент в подкрепа на направеното предложение за структурно обособяване на новата дирекция, тематично подчинена на АНО, търсене и спасяване при авиационни произшествия.  Предвид горното, относно коментара, че новата дирекция „Аеронавигационно обслужване, търсене и спасяване при авиационни произшествия“ не е развита в ясна вътрешна структура, считаме, че този коментар не е обоснован, защото предвижданите функции на тази дирекция са достатъчно ясно разписани и съответстват на актовете на европейското право, регламентиращи материята, а и също така дават пълната картина за основните задачи, които следва да бъдат изпълнявани от тази нова дирекция. |
| 10.Асоциация на българските авиокомпании | Създаването на мега-дирекция „Авиационна безопасност“, чрез включването в нея “ Летища и лицензиране на летищни оператори“ води след себе си въпроси за административния капацитет и координация в подобна дирекция, състояща се от несъмнено свързани, но специфични дейности. Възможността ръководителите на подобна дирекция да управляват адекватно такъв голям набор от дейности с необходимата компетентност е под въпрос. Като пример може да се посочи поредицата провалени конкурси за заемане на длъжността Директор на Дирекция „Авиационна безопасност“, дори при сегашния обхват от дейности на дирекцията. Това създава у индустрията съмнения относно компетентността на служителите на ГД „ГВА“ и адекватното управление на процесите, познаването и прилагането на процедурите в съответното направление и, в крайна сметка, в качественото и навременно обслужване на гражданите и бизнеса. С оглед да се разпредели равномерно натовареността между двете специализирани дирекции, логично е дейностите свързани с летищата да се разположат в Дирекция аеронавигацинно обслужване, търсене и спасяване при авиационни произшествия“ Още повече, че тези три дейности имат функционална и логическа връзка | Не се приема | По отношение съжденията, отнасящи се до създаването на „мега-дирекция „Авиационна безопасност“, ГД ГВА не споделя тези съображения, тъй като става дума за създаване на дирекция с три отдела. Подобна структура не би могло да се определи като „мега-дирекция“. Съображенията и доводите на авторите на проекта относно поставянето на отдел „Летища и лицензиране на летищните оператори“ в тази дирекция са подробно изложени в посочения по-горе доклад към проекта. Заимстването на добрия опит и практики от отдели – летателен и летателна годност, на които са извършвани достатъчно много одити от EASA според ГД ГВА е добра възможност за бъдещото функциониране на отдел „Летища и ЛЛО“. |
| 11.Асоциация на българските авиокомпании | Обединяването на отделите по лицензиране персонала с този на летателна експлоатация е в противоречие с препоръките на ICAO Doc. 9734. | Не се приема | В тази връзка моля вж. т.3.4.2 от цитирания документ, и по-конкретно на изготвената от посочената международна организация примерна органограма относно критичните елементи от Системата по надзора за безопасността, където се съдържат основните направления на дейност по повод обезпечаването на надзора по безопасността. Видно от цитираната органограма, и съпътстващите я указания в цитираната част от документа, такова противоречие не се наблюдава. |
| 12.Асоциация на българските авиокомпании | От 1999 година до момента сега действащата устройствена структура, с малки несъществени промени в различните години, многократно е била обект на одити от ICAO, ECAC, Eurocontrol , EC и EASA и е оценена като адекватна. Забележките и недостатъците от одитите, там където ги има, са насочени към подобряване на административния капацитет и повишаване на квалификацията, свързана с компетентността на персонала на ГД „ГВА“ по отношение на прилагането на стандартите и добрите практики за авиационна безопасност, сигурност, екологичност и ефективност на гражданското въздухоплаване. В никой от одитите не е повдигнат въпроса за структурата на администрацията, особено в частта, незасягаща специализираните дейности по надзор на безопасността | Не се приема | Твърдението „от 1999 година до момента сега действащата устройствена структура, с малки несъществени промени в различните години“ не отговаря на истината, тъй като най-напред през 1999 г. и впоследствие структурата на ГД ГВА не е била обособена в дирекции. През 2000г. са създадени две дирекции, условно наречени „Обща“ и „Специализирана“ администрация. В специализираната администрация са попадали всички направления, като „Летателна експлоатация“, „Летателна годност“, „Летища“, „Управление на въздушното движение““, „Сигурност“ и т.н. През 2004 г. е установена структура с четири дирекции, която е променена на такава с три дирекции и в този й вид е до момента. В тази връзка следва да се отчета, че става дума за промени, които не са били несъществени, а тъкмо напротив – твърде съществени. Това е така, защото устройствената структура на администрацията е била създавана да отговори на конкретни обществени очаквания в даден момент от развитието на институционалния контрол над гражданското въздухоплаване, тя е била съобразявана с конкретни управленски приоритети, с новонастъпили изменения в националната нормативна уредба не само в областта на гражданското въздухоплаване, но и в други специализирани отрасли на националното административно право и на международното гражданско въздушно право и свързани с него уредби. |
| 13.Асоциация на българските авиокомпании | В предложението за промяна на Устройственият правилник няма анализ по отношение на оптимизирането както във финансовата част и човешките ресурси, така и по отношение на цялостната дейност. Сегашните три дирекции се преобразуват в четири, при запазване на същия обхват и обем на дейност с изключение на дейностите по търсене и спасяване. Това ще създаде още по-тежка административна структура, с допълнителни мениджърски позиции в съответните направления. От своя страна това най-вероятно ще доведе до увеличаване на времето за административно обслужване. Тези фактори не са взети предвид в предложенията, тъй като няма изготвен анализ на риска относно влиянието върху авиационния сектор като цяло. | Не се приема | По наше мнение са отчетени актуалните необходимости от осъвременяване на структурата, както и по-доброто функциониране и оптимизиране на наличните човешки и финансови ресурси. Както е посочено в заключението на доклада, съдържащ мотивите на предложения от ГД ГВА проект на правилник за изменение и допълнение на УП на ГД ГВА, целта на настоящото предложение са подобряване на административното управление и укрепване на бюджетната дисциплина. Посочените цели са неотменим приоритет за институцията ГД ГВА, особено в светлината на опита й от последната бюджетна и календарна година**.** |