Государственное регулирование в сфере подготовки водителей транспортных средств

Исмагилов Фархат Ахатович

Преподаватель специальных дисциплин

ГАПОУ «Сармановский аграрный колледж»

РТ, Сармановский район, село Сарманово

**Административно-правовое регулирование процесса подготовки водителей транспортных средств**

По мере возрастания количества автотранспортных средств различных категорий соответственно возрастает количество водителей, управляющих им, и число граждан, желающих водить автотранспортное средство.

Государственное управление сферой подготовки желающих получить право на управление транспортным средством и участвовать в дорожном движении осуществляется посредством нормативно-правового  и программного обеспечения учебного процесса, на стадии допуска автошколы к образовательной деятельности, а также при допуске водителей, прошедших обучение в автошколах, к участию в дорожном движении.

Допуск автошколы к образовательной деятельности осуществляется в основном территориальными органами  исполнительной власти  сферы образования субъектов Российской Федерации. При этом существующий порядок и процедура лицензирования не исключают допуска к образовательной деятельности недобросовестных участников.

Отсутствие единых требований к оценке состояния учебно-методической базы автошкол, а также последующего надзора за выполнением лицензионных условий не способствует повышению качества их работы.

К образовательной деятельности допущено большое количество автошкол, не имеющих и не стремящихся к наличию собственной учебно-мате­риальной базы или арендующих ее только для получения разрешения на этот вид деятельности.

Подготовка водителей в индивидуальном порядке ничем не регламентирована. Широко практикуется ускоренная теоретическая и практическая подготовка водителей и нередко автошколы не имеют на то лицензии.

Подготовка водителей по закону не является предпринимательской деятельностью, однако с появлением и широким развитием платной образовательной деятельности в этой сфере проявились практически все неправомерные действия, присущие рыночным отношениям. Однако государственные органы этой проблемой пока не озабочены.

На российском рынке образовательных услуг доминируют силовая и ценовая стратегии конкурентной борьбы, характеризующиеся наличием мелких автошкол и клиентов, стремящихся прежде всего минимизировать свои расходы. В зарубежных странах с рыночной экономикой преобладает не ценовая конкуренция, а конкуренция за качество предоставляемых услуг. Именно в этом должна видеться перспектива развития и российской системы подготовки водителей.

Государственные органы исполнительной власти принимают управленческие решения лишь на начальном этапе (разрешая деятельность автошколы)  и на конечном (оценивая ее результат).

Вне государственной системы управления остаются вопросы, имеющие основополагающее значение, напрямую влияющие на эффективность организации подготовки водителей. Это – качество образовательного процесса, соответствие его содержания государственным образовательным программам; отсутствие государственной аккредитации автошкол и мониторинга их деятельности; осуществление кадрового обеспечения образовательного процесса при отсутствии эффективной системы подготовки кадров автошкол и их аттестации; организация информационного и научно-методического сопровождения образовательного процесса при отсутствии координации и неэффективной государственной поддержке; возрастающие требования к подготовке водителей, в том числе к их правовой подготовленности.

Возрастной состав лиц, желающих получить право на управление транспортным средством, преимущественно состоит из граждан 18- летнего возраста, которые ставят своей целью получение не знаний для участия в дорожном движении, а минимальных навыков вождения, необходимых для сдачи  квалификационных экзаменов на право управления транспортным средством в подразделениях ГИБДД МВД России. В данном контексте следует также отметить полное разгосударствление системы подготовки водителей пассажирского и грузового транспорта.

Образовательные учреждения, осуществляющие обучение граждан, желающих управлять транспортным средством, не относятся ни к одному из типов образовательных учреждений, установленных Законом РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266–1, и не имеют типового положения.

Согласно ст. 8 Конституции Российской Федерации «система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности; сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций». Действующая система образования поддерживает различные его формы, включая получение образования в негосударственных образовательных организациях, создаваемых в организационно-правовых формах, предусмотренных законами для некоммерческих организаций (частные учреждения, учреждения общественных объединений).

«Образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, то есть реализующее одну или несколько образовательных программ» [2, ст. 12]. Образовательное учреждение является юридическим лицом и по своим организационно-правовым формам может быть государственным, муниципальным, негосударственным (частным и учреждением общественных организаций). «Негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации для некоммерческих организаций» [3, ст. 21]. Деятельность негосударственных образовательных организаций в части, не урегулированной Законом «Об образовании», регулируется другими законодательными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Действие законодательства Российской Федерации распространяется на все образовательные учреждения на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности.

Образовательная деятельность государственных и муниципальных учреждений регулируется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, которые утверждаются Правительством Российской Федерации. На их основе разрабатываются уставы образовательных учреждений. Для негосударственных образовательных учреждений типовые положения выполняют функции примерных.

«Организация образовательного процесса в образовательном учреждении регламентируется учебным планом (разбивкой содержания образовательной программы по учебным курсам и дисциплинам), годовым календарным учебным графиком и расписаниями занятий, разрабатываемыми и утверждаемыми образовательным учреждением самостоятельно. Государственные органы управления образованием обеспечивают разработку примерных учебных планов и программ курсов, дисциплин» [2, ст. 15].

Образовательное учреждение самостоятельно в выборе системы оценок, формы, порядка и периодичности промежуточной аттестации учащихся.

Согласно положению о лицензировании образовательной деятельности устанавливается порядок лицензирования образовательных учреждений и организаций.

Под лицензированием понимается процедура, включающая проведение экспертизы и принятие решения о выдаче (или отказе в выдаче) образовательному учреждению документа на право ведения образовательной деятельности в соответствии с поданным заявлением.

Для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности соискатель представляет документы, перечень которых приведен в вышеозначенном положении, а для учреждений, осуществляющих подготовку водителей автомототранспортных средств, дополнительно необходимо представлять заключение Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел России о соответствии учебно-материальной базы соискателя лицензии установленным требованиям.

Лицензирование образовательной деятельности осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление в сфере образования.

Следует отметить, что система допуска водителей к управлению транспортными средствами принципиально не изменяется на протяжении ряда лет. Программы подготовки водителей не соответствуют реальным требованиям, предъявляемым современными условиями дорожного движения. Это относится прежде всего к функциональной подготовке водителей, отработке навыков управления в сложных дорожно-транспортных ситуациях, при которых и возникает большинство ДТП. Коммерциализация подготовки водителей, несовершенство системы лицензирования этой деятельности привели к появлению большого числа организаций, не способных на должном уровне обеспечить подготовку в соответствии даже с имеющимися программами. Далеко не в полной мере обеспечиваются, с одной стороны, объективность оценки уровня подготовки кандидатов в водители, с другой – полнота и обоснованность исключения из дорожного движения водителей, реальное состояние которых не соответствует требованиям безопасности дорожного движения.

По оценке специалистов и экспертов, действующие квалификационные требования к водителям и программы подготовки не соответствуют в полной мере современному дорожному движению, недостаточно учитывают изменившиеся психологические и социальные приоритеты граждан, участвующих в дорожном движении. В настоящее время проблемами являются оценка пригодности граждан к управлению транспортными средствами; исключение субъективизма в обучении и приеме квалификационных экзаменов; организация непрерывного повышения квалификации педагогического персонала; дифференциация требований, предъявляемых к профессиональной работе водителя и использованию автомобиля для личных нужд.

Необходимо отметить, что Президент России Д.А. Медведев раскритиковал работу российских автошкол: «В автошколах сегодня нет практически никакой ответственности за поведение их выпускников на дорогах. Нет ни современной материально-технической базы, ни квалифицированных инструкторов. Да и права, мы знаем, как даются после этих автошкол. Кругом – взятки. Экзамены на права сдаются абсолютно формально. Пройдя такую школу, ничего, кроме отвращения к ней, не получишь».

Процесс обучения граждан регламентируется приказом Министерства образования и науки РФ и основывается на примерных программах подготовки водителей транспортных средств различных категорий.

Качество обучения управлению транспортным средством как условие обеспечения безопасности дорожного движения определяется двумя основными принципами. Во-первых, содержанием учебных программ, изначально задающим уровень знаний, умений и навыков, которыми должен обладать будущий водитель и, во-вторых, качеством организации учебного процесса, степенью реализации программных требований.

Примерная программа, утвержденная Министерством образования РФ, по которой должны готовить водителей, не выполняется большинством автошкол, не отвечает предъявляемым требованиям и во многом надуманна.

В дорожном движении часто возникают ситуации, которые требуют быстрого принятия решений и реакции со стороны водителя транспортного средства. Кандидат в водители должен обладать достаточными знаниями о пределах возможностей разных групп участников дорожного движения, знать, как усталость, возраст, потребление опьяняющих веществ или заболевание влияют на готовность к вождению и действия водителя в транспортном потоке. Требования к знаниям о механическом транспортном средстве охватывают, в частности, совокупность сведений о тормозной системе, шинах и колесных дисках, системе управления, фарах и оборудовании безопасности в той степени, которая требуется предписаниями. Знания о дороге и обустройстве дорожного движения составляют правила дорожного движения и все виды дорожных знаков. Водитель должен также быть осведомлен о рисках вождения, ДТП и их причинах.

Зачастую обучение в автошколах сводится только к подготовке кандидата в водители к сдаче экзаменов в ГИБДД. У подразделений Госавтоинспекции нет возможности контролировать процесс и качество обучения в школах.

Система автошкол в Российской Федерации неоднородна, методики, применяемые в процессе обучения, различны, значительно различается и техническое оснащение автошкол. Поэтому роль государственного регулирования процесса подготовки водителей видится в установлении единых технических, методических, организационных и контрольных стандартов в этой сфере.

Необходимо применить к автошколам методы административно-правового воздействия для достижения более высокого профессионального уровня изучения не только теоретических вопросов, но и практического вождения транспортных средств, обучения и контраварийному вождению.

Подготовка водителей в автошколах стала неуправляемым процессом. Нормативно-правовая база не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям, а ситуация на дорогах меняется ежегодно.

Помимо этого, проблема нам видится в том, что подготовка, с одной стороны, имеет целью ускорить приобретение обучающимися навыков выполнения определенной работы. Поэтому необходимо пересмотреть содержание курсов для водителей, зачастую ориентированных только на сдачу экзамена по вождению, включив в теоретическое и практическое обучение рассмотрение основных рисков, с которыми сталкиваются различные категории участников дорожного движения, а также обучение навыкам, необходимым для того, чтобы избегать таких рисков и преодолевать их, если подобные ситуации возникают. Также необходимо обеспечить практическую подготовку, гарантирующую способность водителя управлять автомобилем на трассах с интенсивным движением в ночное время и в условиях плохой видимости.

Мы считаем, что к обучению водителя и экзамену по вождению нужно относиться как к единому целому, которое должно на деле отвечать принципам безопасности дорожного движения. Необходимо совершенствовать существующие методы обучения водителей, в частности с широким применением аудиовизуальных пособий, и содействовать привитию основных навыков обращения с автомашиной, а на специальных трассах вне общественных автодорог осуществлять тренировку реакции на риски.

Отметим, что нормативно-правовое регулирование в области ответственности образовательных учреждений за качество подготовки водителей фактически отсутствует.

Полагаем, что образовательные учреждения, осуществляющие обучение граждан управлению транспортными средствами, необходимо отнести к одному из типов образовательных учреждений, установленных Законом РФ «Об образовании», или разработать для данной сферы правоотношений отдельный законопроект. Следует разработать и утвердить типовые положения об образовательном учреждении, осуществляющем подготовку и переподготовку водителей транспортных средств, закрепить их ответственность за низкое качество подготовки водителей, определить методы и средства контроля над деятельностью по подготовке водительских кадров.

**Действующая нормативная база подготовки водителей транспортных**

Действующая нормативная база подготовки водителей транспортных средств состоит из трех частей. 1. Конституция РФ. 2. Закон РФ «Об образовании» и принятые в соответствии с названным законом иные нормативные правовые акты, регулирующие: статус образовательных учреждений, реализующих программы подготовки водителей; регламентирующие образовательный процесс подготовки водителей транспортных средств; устанавливающие порядок управления в сфере подготовки водителей транспортных средств. 3. ФЗ «О безопасности дорожного движения» и принятые в соответствии с названным законом иные нормативные правовые акты, регламентирующие специальные стадии образовательного процесс подготовки водителей транспортных средств (в частности, акты, устанавливающие порядок сдачи квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами); акты, регламентирующие отдельные виды образовательного процесса подготовки водителей транспортных средств (в частности, акты, регламентирующие порядок организации подготовки водителей автобусов).

Из анализа перечисленных нормативных правовых актов можно сделать вывод, что наиболее подходящим нормативным материалом для построения системы подготовки водителей транспортных средств в Российской Федерации является отечественное законодательство об образовании.

В этой связи, если обратиться к Закону РФ «Об образовании» то можно предложить определить систему подготовки водителей транспортных средств как совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ подготовки водителей транспортных средств различных уровня и направленности, а также федеральных государственных требований по подготовке водителей транспортных средств; сети образовательных учреждений, реализующих программ подготовки водителей; органов, осуществляющих управление в сфере подготовки водителей транспортных средств, и подведомственных им учреждений и организаций; объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в сфере подготовки водителей транспортных средств.

В качестве основных задач системы подготовки водителей транспортных средств логично признать: 1) удовлетворение потребностей граждан в получении права управления транспортными средствами категорий «А», «Б», «В», «С», «Д», «Е»; 2) обеспечение безопасности дорожного движения. Мне кажется, эти задачи необходимо разделять, поскольку речь идет о несколько разных социально-правовых категориях.2

Если проанализировать ст.9 Закона РФ «Об образовании» и нормы ФЗ «О безопасности дорожного движения» (которые, к сожалению, не взаимосвязаны, и это существенный недостаток действующего законодательства в сфере подготовки водителей транспортных средств), то будет логичным отнести программы подготовки водителей транспортных средств к дополнительным образовательным программам. Как мне кажется, программы подготовки водителей транспортных средств нужно разделить на два вида: 1) программы подготовки водителей транспортных средств без права осуществления профессиональной деятельности (их можно назвать дополнительными образовательными программами); 2) программы подготовки водителей транспортных средств с предоставлением права осуществления профессиональной деятельности (их следует считать дополнительными профессиональными программами).

При таком подходе Типовые программы подготовки водителей транспортных средств должны разрабатываться уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации (ч. 3. ст. 26 ФЗ «О безопасности дорожного движения»). Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере подготовки водителей транспортных средств, могут устанавливаться федеральные государственные требования к минимуму содержания программы подготовки водителей транспортных средств с предоставлением права осуществления профессиональной деятельности в случаях, предусмотренных федеральными законами (ч. 9 ст. 9 Закона РФ «Об образовании»).

Из анализа действующего законодательства в сфере подготовки водителей транспортных средств следует также обратить внимание на наличие ряда спорных и негативных моментов.

Спорным представляется то, что Закон РФ «Об образовании», по сути, устанавливает общий порядок организация образовательного процесса в образовательном учреждении, реализующем программы подготовки водителей. При отсутствии отсылочных норм Закона РФ «Об образовании» ФЗ "О безопасности дорожного движения", а также нормативные правовые акты МВД России и Минтранса России устанавливают особый порядок организации образовательного процесса подготовки отдельных категорий водителей (в частности, порядок организации образовательного процесса подготовки водители автобусов, водителей транспортных средств, оборудованных устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов). Избранный прием нормативного правового регулирования отдельных видов образовательного процесса подготовки водителей транспортных средств, в том числе отдельных видов повышения квалификации и переподготовки, по сути, представляется оправданным, но с позиции соответствия требованиям законности является спорным, так как такой прием не предусмотрен в нормах Закона РФ «Об образовании».

К числу негативных моментов правового регулирования в сфере подготовки водителей транспортных средств можно отнести следующее. Во-первых, следует обратить внимание на то, что приказ Минтранса России приказ от 10 мая 1994 г. N 26 «О лицензировании образовательных учреждений, осуществляющих подготовку и переподготовку водителей», который, по сути, является юридически не состоятельным, так как не относится к компетенции данного органа исполнительной власти и поэтому подлежит безусловной отмене. Согласно ст. 5 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лишь Правительство Российской Федерации в соответствии с определенными Президентом Российской Федерации основными направлениями внутренней политики государства: утверждает положения о лицензировании конкретных видов деятельности; определяет федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование конкретных видов деятельности. Во-вторых, Закон РФ «Об образовании», по сути, устанавливает общий порядок организация образовательного процесса в образовательном учреждении, реализующем программы подготовки водителей. При таком подходе на основании ст. 27 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение, реализующее программы подготовки водителей, в соответствии с лицензией должно выдавать лицам, прошедшим итоговую аттестацию, документы о соответствующем образовании и (или) квалификации в соответствии с лицензией. В нарушение ст. 27 Закона РФ «Об образовании» образовательное учреждение, реализующее программы подготовки водителей, не решает вопрос о присвоении водителям квалификации. В соответствии ст. 25-27 ФЗ «О безопасности дорожного движения» и постановлении Правительства РФ от 15.12.1999 № 1396 «Об утверждении правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений» квалификационный экзамен лиц, обучающихся по программам подготовки водителей транспортных средств, принимают подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России. При этом, следует заметить, в Законе РФ «Об образовании» нет отсылочной нормы, позволяющей подразделениям Государственной инспекции безопасности дорожного движения, которые не относятся к образовательным учреждениям, совершать действия по проведению каких либо квалификационных экзаменов граждан, обучающихся по образовательным программам. Вскрытые недостатки законодательства в сфере подготовки водителей транспортных средств должны быть устранены. Для этого, на мой взгляд, необходимо в соответствии ст. 27 Закона РФ «Об образовании» решить вопрос о предоставлении образовательному учреждению, реализующему программы подготовки водителей транспортных средств в соответствии с лицензией, право выдачи лицам, прошедшим итоговую аттестацию, как документов о соответствующем образовании, так и права решать вопрос о присвоении им квалификации, предоставляющей право управления транспортными средствами различных категорий. В этой связи оптимальным представляется решить данную проблему путем предоставления образовательному учреждению, реализующему программы подготовки водителей транспортных средств, права создания межведомственных комиссий для проведения итоговой аттестации выпускников. В такую комиссию должны войти представители образовательного учреждения, МВД России и Минтранса России, которые смогли бы принимать решение о соответствии знаний и умений выпускника установленным требованиям, а также решения о присвоении ему квалификации, предоставляющей права управления транспортным средством определенной категории и права осуществлять профессиональную деятельность с использованием транспортного средства. В целях реализации выдвинутого предложения целесообразно внести отдельные коррективы в законы «Об образовании» и «О безопасности дорожного движения» и принять специальное постановление Правительства РФ, к примеру, это может быть постановление Правительства РФ «О системе подготовки водителей транспортных средств».

**Цели Государственного регулирования в сфере подготовки водителей транспортных средств**

  Целью заявлено повышение качества подготовки водителей транспортных средств, обеспечение нормативного регулирования профессионального обучения водителей ТС соответствующих категорий и подкатегорий.

Разработка Концепции единой системы подготовки и допуска водителей к дорожному движению и к профессиональной деятельности; формирование целостного, непротиворечивого нормативного правового пространства, обеспечивающего устойчивое развитие хозяйствующих субъектов в сфере  подготовки водителей, допуск на дороги безопасных водителей, уменьшение количества дорожно-транспортных происшествий, повышение безопасности дорожного движения, допуск к профессиональной деятельности водителей, отвечающих требованиям работодателей.

**Список используемой литературы**

1. Конституция Российской Федерации.

2. Об образовании: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 // СПС Консультант Плюс.

3. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

4. Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 277 // СПС КонсультантПлюс.

5. О введении в действие Примерных программ подготовки водителей транспортных средств различных категорий: Приказ Минобрнауки РФ от 30 сентября 2008 г. № 278.

6. Медведев Д.А. Интервью средствам массовой информации об организации работы автошкол.

7. Проблемные вопросы профессиональной подготовки и переподготовки водительских кадров: Доклад генерального директора ФГУ «Дирекция по управлению Федеральной целевой программой «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 г.» Б.Е. Циклис. Информационно-тематическая конференция по теме «Проблемные вопросы профессиональной подготовки и переподготовки водительских кадров». 2009 г. URL: http://www.fcp-pbdd.ru/conferences/detail.php?