

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казённое образовательное
учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В. В. Лукьянова»**

А. О. Губенков

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ДОПУСК
К УПРАВЛЕНИЮ ТРАНСПОРТНЫМИ СРЕДСТВАМИ
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ
(ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОСТЬ)**

Монография

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова
2017**

УДК 351.811
ББК 67.99(2)116.1
Г93

Рецензенты:

- А. Н. Александров, кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт
МВД России имени И. Д. Путилина);
- А. А. Затолокин, кандидат юридических наук
(Краснодарский университет МВД России)

Губенков А. О.

Г93 **Теоретические и правовые основы деятельности государственных органов власти, осуществляющих допуск к управлению транспортными средствами в России и за рубежом (история, современность) : монография / А. О. Губенков. – Орёл : ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. – 88 с. ISBN 978-5-88872-227-5**

В монографии рассматриваются теоретические и правовые вопросы деятельности государственных органов власти, осуществляющих допуск к управлению транспортными средствами в России и за рубежом, с целью повышения уровня безопасности дорожного движения. Выявляются актуальные проблемы правоприменительной практике в данной деятельности, а также предлагаются пути решения данных проблем, в том числе и на основе проведенного анализа зарубежного опыта.

Монография предназначена для преподавателей, адъюнктов, слушателей и курсантов высших образовательных организаций системы МВД России, а также для руководителей и сотрудников подразделений ГИБДД.

Монография публикуется в авторской редакции.

УДК 351.811
ББК 67.99(2)116.1

ISBN 978-5-88872-227-5

© ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017

Оглавление

Введение	4
1. Административно-правовое становление и развитие экзаменационных подразделений Госавтоинспекции в России	7
2. Административно-правовое регулирование деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции на современном этапе	17
3. Административно-правовая деятельность экзаменационных подразделений Госавтоинспекции	29
4. Дифференциация контрольно-разрешительной функции экзаменационных подразделений Госавтоинспекции	34
5. Процедуры реализации контрольно-разрешительной функции экзаменационных подразделений Госавтоинспекции	47
6. Международный опыт допуска водителей к участию в дорожном движении	59
Заключение	88

Введение

Обеспечение безопасности дорожного движения уже длительное время остается одной из центральных задач, решаемых практически каждым государством. О том, насколько важна и серьезна данная проблема, говорит тот факт, что резолюцией Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций от 10 мая 2010 года № 64/255 период с 2011 по 2020 годы объявлен «Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения». В свою очередь, на национальном уровне Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 года № 864 утверждена Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах».

Столь пристальное внимание к проблеме безопасности на дорогах обусловлено огромным моральным и материальным ущербом, наносимым дорожно-транспортными происшествиями, как отдельным гражданам, так и государству в целом. В данном случае уместно отметить, что, не смотря на общее снижение ДТП, по-прежнему значительное доминирующее влияние на состояние безопасности на дорогах нашей страны оказывает человеческий фактор. Так, в 2016 году в нашей стране более 150 тысяч учетных дорожно-транспортных происшествий, что составляет 86 % от общего числа ДТП, произошло из-за нарушений ПДД водителями транспортных средств, более 8 % из которых или каждая двенадцатая авария в истекшем году совершена водителями, чей стаж не превышает двух лет.

При этом попытки исправить сложившуюся ситуацию в основном сводятся к введению новых либо ужесточению уже действующих мер принуждения, причем изменения, вносимые в нормативные правовые акты, регулирующие рассматриваемую сферу общественных отношений, в последнее время носят спонтанный, хаотичный характер, являясь чаще всего реакцией на прошедшие, иногда единичные, правонарушения, которые вызвали широкий общественный резонанс.

Иными словами, в государственной политике в области обеспечения безопасности дорожного движения огромное внимание уделено административно-юрисдикционному направлению, как одного из основных и наиболее действенных методов профилактики дорожно-транспортных происшествий. Мы в свою очередь ни в коем случае не умоляем его эффективность. Однако, обеспечение безопасности дорожного движения на должном уровне только за счет ужесточения имеющихся санкций, вряд ли, можно считать продуктивным.

Так, например, не смотря на все предпринимаемые меры нашего государства по профилактике правонарушений, связанных с управлением транспортным средством в состоянии опьянения, в том числе и за счет увеличения размера штрафа, лишения права управления транспортными

средствами, введения уголовной ответственности, после непродолжительного периода снижения показателей аварийности, в 2016 году наблюдался их рост, а число погибших в таких авариях увеличилось почти на четверть и составило более 4,5 тыс. человек.

Именно подобное обстоятельство, то есть рост числа правонарушений, последовавший вопреки ожиданиям после очередного ужесточения санкций, наблюдаемый в ходе практической деятельности и побудил нас начать исследовать данную проблему.

Вторым толчком для начала монографического исследования послужили назревшие к 2013 году проблемы, а точнее многочисленные сбои в системе допуска водителей к участию в дорожном движении, что приводило к увеличению количества водителей не просто не способных обеспечить безопасное управление на дорогах, а не имеющих элементарных навыков управления транспортным средством, о чем свидетельствуют многочисленные видеосюжеты в СМИ.

Конечно, в настоящее время переработаны практически все нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере допуска водителей к управлению транспортными средствами, однако не все проблемы удалось решить, а некоторые, в связи с нормативными новеллами, возникли вновь или обострились. В том числе и не изменился подход к изучению имеющихся проблем, так же по инерции принято считать, что во всем виноваты автошколы и коррумпированность сотрудников экзаменационных подразделений. Однако, более детальное изучение деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, как государственного органа, являющегося венцом в системе допуска водителей к участию в дорожном движении, от решения которого зависит, вступит ли в рассматриваемые правоотношения гражданин, способный обеспечить безопасное вождение на дорогах ли нет, так и не проводилось в рамках монографических исследований.

Отталкиваясь от этих обстоятельств, основной целью монографического исследования явилось выявление, анализ и дальнейшее разрешение актуальных теоретических и практических проблем в деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции по допуску водителей к управлению транспортными средствами, их административно-правового регулирования и реализации в рамках административного производства контрольно-разрешительной функции и ее процедур, а также выработка на этой основе предложений и рекомендаций по повышению эффективности деятельности указанных подразделений, в том числе путем совершенствования действующего законодательства в этой области.

Проводя исследование, имеющее, прежде всего, практическую направленность, мы постарались максимально использовать эмпирический материал, которым, в первую очередь, явились статистические данные о состоянии безопасности дорожного движения и результатах правоприме-

нительной деятельности подразделений МВД России, а также результаты опросов общественного мнения, проводимых ГИБДД МВД России и дирекцией федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения».

1. Административно-правовое становление и развитие экзаменационных подразделений Госавтоинспекции в России

На заседании президиума Государственного совета, посвящённого вопросам безопасности дорожного движения в Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в своем приветственном выступлении не случайно подчеркнул, что безопасность дорожного движения – это комплексная задача, в решении которой важна координация деятельности всех уровней власти, профильных ведомств и хозяйствующих субъектов¹.

Однако к этой проблеме приковано внимание не только государственных институтов власти и средств массовой информации, но и общества в целом. Ведь в современных условиях обеспечение безопасности на дорогах занимает одно из важнейших мест в сохранении жизни и здоровья нации. С завидной регулярностью в средствах массовой информации появляются сообщения о гибели или получении серьезных увечий детей², видных деятелей культуры³, науки⁴, медицины⁵ и политики в результате дорожно-транспортных происшествий.

И здесь следовало бы отметить, что одним из приоритетных направлений в деятельности по снижению количества дорожно-транспортных происшествий и тяжести их последствий является профессиональная и качественная подготовка водителей.

Иными словами, допуск водителей к участию в дорожном движении является неотъемлемым и важным звеном комплекса мероприятий, направленных на снижение количества дорожно-транспортных происшествий и тяжести их последствий. Именно поэтому решение этой проблемы имеет как социальное, так и политическое значение.

Во многом это является определяющим фактором, и в рамках государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного

¹ Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах [Электронный ресурс] // Официальный сайт ФКУ «Дирекция по управлению федеральной целевой программой. URL: http://www.fcp-pbdd.ru/press_center/news/overall/42638 (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

² Трое детей на моих руках умерли, ничего не смог сделать [Электронный ресурс] // URL: https://www.gazeta.ru/auto/2017/03/25_a_10593191.shtml (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

³ У Николая Караченцова диагностировали сотрясение мозга после ДТП [Электронный ресурс]. URL: https://www.gazeta.ru/auto/news/2017/02/27/n_9735143.shtml (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

⁴ Виновника ДТП с гибелью ученого в Москве экстрадируют из Германии [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=wzPhhSNRz5o> (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

⁵ В Москве на подъезде к институту Склифосовского перевернулась «скорая» [Электронный ресурс]. URL: https://www.gazeta.ru/auto/news/2017/03/26/n_9845195.shtml (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

движения в России особое внимание уделяется подготовке и допуску водителей к управлению транспортным средством.

В свою очередь, формирование института, наделенного административно-правовыми полномочиями по допуску водителей к участию в дорожном движении, началось с появлением автопарка в нашей стране. Впервые специальное право на управление транспортным средством в России приобрел житель Санкт-Петербурга. В 1900 году он получил водительское удостоверение, в котором содержались сведения о владельце с фотографией. В свою очередь форма документа и порядок сдачи экзамена определялся местными властями. Так, Постановление Санкт-Петербургского градоначальника «О порядке пассажирского и грузового движения по городу Санкт-Петербургу на автомобилях»¹ устанавливало не только правила дорожного движения и минимальные требования по управлению автомобилем, но и обязывало водителя хорошо ориентироваться в городе.

В указанное время получение разрешения на управление транспортным средством в большей степени было обусловлено техническими характеристиками автомобиля, нежели требованиями к самому водителю².

Так, лицо, желающее управлять транспортным средством, обязано было подать заявление в городскую управу с указанием следующих сведений: чертежа или фотографии автомобиля с указанием его размеров, веса, описанием системы двигателя, а также устройства тормозной системы и подачи звукового сигнала. В заявлении также необходимо было указать лиц, допущенных к управлению автомобилем. После приема всех необходимых документов назначалось время проведения технического осмотра автомобиля и медицинского обследования кандидата в водители. Отсутствие медицинских противопоказаний, давало право будущему водителю продемонстрировать свое умение управлять экипажем. В случае успешного прохождения всех этапов ему выдавалось разрешение на допуск к управлению транспортным средством в виде книжки с напечатанными в ней правилами дорожного движения. После регистрации автомобиля водителю выдавался номерной знак³.

При управлении транспортным средством водитель обязан был иметь при себе документы, которые соответствуют современному водительскому удостоверению и техническому паспорту транспортного средства. Стоит так же отметить, что к управлению автомобилем не допускались лица, не прошедшие испытания и не достигшие семнадцатилетнего

¹ Ведомости Санкт-Петербургского градоначальства и столичной полиции. 1900. 25 июля.

² Губенков А. О. Становление и развитие института, наделенного административно-правовыми полномочиями по допуску водителей к участию в дорожном движении в России // Общество и право. 2015. № 1 (51). С. 252.

³ Квитчук А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России: Историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 70.

возраста, а к управлению общественным транспортом – не моложе двадцати одного года»¹.

В октябре 1909 года Россия присоединилась к международной «Конвенции о передвижении автомобилей». Принятый документ, получил название «Общие правила езды по дорогам на автомобилях» и устанавливал для государств-участников минимум требований к машинам и их водителям для того, чтобы быть допущенными к переезду из одной страны в другую. Конвенция так же предусматривала форму международных водительских удостоверений и выдачу особых паспортов, так называемых дорожных свидетельств, при предъявлении которых водители и их машины допускались к беспрепятственному передвижению по стране².

После революции 1917 года организация работы по подготовке кандидатов в водители и выдаче разрешений на право управления транспортными средствами потеряла системный характер. Формы и содержание свидетельств на право управления экипажем постоянно менялись. Документы выдавались местной администрацией, а его юридическая сила распространялась только в пределах муниципальной территории, что для страны с большим количеством городов приносило массу неудобств. К примеру, свидетельства, выданные в Петрограде, не признавались в Москве³.

Для решения этой проблемы первые шаги были сделаны спустя продолжительное время. Так, ВЦИК и СНК РСФСР Постановлением от 29 июня 1929 года «Об утверждении Положения о крайоблуправлениях», устанавливает порядок создания квалификационных комиссий. В соответствии с данным документом в структуре органов местного транспорта стали создаваться комиссии для испытания водителей автотранспорта по трём категориям: для работы на автобусах, грузовых автомобилях и такси⁴.

В 1936 году после утверждения Положения «О Государственной автомобильной инспекции Главного Управления Рабоче-Крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних Дел Союза ССР» разрешение на управление автотранспортными средствами стала выдавать Государственная автомобильная инспекция (далее ГАИ). Документ приобрел единую форму и новое название – «удостоверение шофера»⁵.

¹ Квитчук А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России: Историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 71.

² Мигри. Международная конвенция автопередвижения // За рулем. 1929. № 6. С. 8–9.

³ Губенков А. О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017. С. 46.

⁴ Островский Н. Б. Автомобильный транспорт за 50 лет Советской власти. М.: Знание, 1967. С. 10.

⁵ Губенков А. О. Становление и развитие института, наделенного административно-правовыми полномочиями по допуску водителей к участию в дорожном движении в России // Общество и право. 2015. № 1 (51). С. 252.

С этого времени подразделения ГАИ начинают решать одну из главных задач по наблюдению за подготовкой и воспитанием «шоферских кадров». Так, теперь в обязанности Государственной автомобильной инспекции входило следующее: руководство работой квалификационных комиссий по испытанию водителей машин, преподавателей и инструкторов шоферских школ и курсов; право поднимать, на основе данных квалификационных комиссий, перед соответствующими народными комиссариатами вопросы об устранении недостатков работы шоферских школ и курсов. В свою очередь квалификационные комиссии по предоставлению права управления автомотомашинами и права преподавания на шоферских курсах становятся подконтрольны ГАИ¹.

Особая роль Госавтоинспекции отводилась в первые годы Великой Отечественной войны. Учитывая экстремальность военной обстановки и объем предстоящих задач на фронте приходилось предъявлять повышенные требования к лицам, обучавшимся на курсах водителей по направлению воинских частей. Следует также упомянуть, что в соответствии с Постановлением СНК СССР от 10 октября 1942 года Госавтоинспекция осуществляла и переподготовку водителей для работы на газогенераторных автомобилях².

Одним из любопытных фактов является то, что на место призванных шоферов приходили совсем молодые ребята, из которых в кратчайшие сроки надо было подготовить умелых водителей. Принимать экзамены и проверять качество обучения, а также умения управлять транспортным средством были обязаны работники областных Госавтоинспекций³.

Необходимо отметить, что для подготовки водителей народного хозяйства ГАИ совместно с Наркомздравом СССР умышленно снижали требования, предъявляемые к физическому состоянию лиц, допускаемых к работе в качестве водителей, поскольку в тылу значительно уменьшилось количество здоровых людей и квалифицированных водителей автотранспорта⁴.

В послевоенные годы перед государством одним из первостепенных вопросов стало восстановление сельского хозяйства и экономики, соответственно, необходимость в транспорте, а, следовательно, и водительских кадрах была велика. Экзаменационные комиссии в подразделениях ГАИ

¹ Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления Рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР: Постановление СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 1182.

² Квитчук А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России: Историко-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 190.

³ Горлов А. Г. ГАИ – 60 лет. М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. С. 61.

⁴ Войтенков Е. А. Историко-правовые особенности и этапы становления отечественной системы обеспечения безопасности дорожного движения // Общество и право. 2010. № 3. С. 23.

продолжали решать задачи по подготовке и выпуску квалифицированных водительских кадров¹.

С 1956 года подразделения Госавтоинспекции стали выдавать лишь право на управление транспортным средством, тем самым присваивая водителям первичную профессиональную квалификацию, а дальнейшее повышение классности стало привилегией администраций автотранспортных предприятий.

В рассматриваемый период существовало разделение водителей на «любителей» и «профессионалов». Водители – профессионалы, в свою очередь, подразделялись на три класса в зависимости от стажа работы и профессиональной подготовки. К примеру, водители третьего класса допускались к управлению автомобилями всех типов, кроме автобусов, карет «скорой помощи» и иных автомобилей, оборудованных специальными сигналами и сиренами. Водители первого и второго класса имели право управлять всеми видами транспортных средств, различие было лишь в профессионализме².

Необходимость пересмотра работы подразделений Госавтоинспекции по приему квалификационного экзамена и выдаче водительского удостоверения возникла в 1972 году, когда СССР ратифицировал международную Конвенцию о дорожном движении, принятую в Вене 8 ноября 1968 года³.

С этого момента допуск к управлению транспортным средством осуществлялся независимо от того, является ли водитель «любителем» или «профессионалом» и какой класс ему присвоен, а от наличия права на управление транспортным средством той или иной категории.

Водительское удостоверение приняло единую форму, и его юрисдикция стала распространяться и на территории тех стран, которые подписали Конвенцию о дорожном движении.

Для приведения в соответствие с указанной Конвенцией национального законодательства 13 февраля 1976 года МВД СССР приказом № 40 утверждает «Положение о порядке присвоения квалификации водителя, выдачи водительских удостоверений и допуска водителей к управлению

¹ Губенков О. Е. Задачи Госавтоинспекции на этапах её становления и развития // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2014. № 2 (59). С. 51.

² Губенков А. О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 48.

³ Конвенция о дорожном движении: заключена в г. Вене 8 ноября 1968 г. // Бюллетень международных договоров. 2007. № 10.

транспортными средствами»¹. Помимо категорий Положение устанавливало, что подготовка и переподготовка водителей транспортных средств всех категорий, в том числе трамваев, троллейбусов, мотоциклов производится учебными организациями по единым программам, согласованным с ГАИ МВД СССР.

До 1974 года в структуре ГАИ не было специализированных подразделений, задачи которых бы сводились только к приему квалификационных экзаменов и выдаче водительских удостоверений. Эти функции выполнялись специальными экзаменационными комиссиями отделов Госавтоинспекции. В соответствии с приказом МВД СССР от 13 февраля 1974 года № 093 были созданы регистрационно-экзаменационные подразделения. На них была возложена работа по:

- учету автотранспорта, принадлежащего как организациям, так и гражданам;
- выдаче водительских удостоверений;
- выдаче технических паспортов и государственных номерных знаков на транспорт;
- осуществлению регистрации учебных организаций по подготовке водителей;
- приему экзаменов по правилам дорожного движения и навыкам практического вождения².

В эти же годы экзаменационные классы активно оснащают электронными аппаратами «Вятка-5», «Вятка-10», «Вятка-20», что позволило принимать теоретический экзамен одновременно у нескольких человек.

К началу 80-х годов в целом по стране уже завершилось формирование системы регистрационно-экзаменационных подразделений (РЭП). К 1981 году в составе ГАИ существовало 614 республиканских, областных и межрайонных регистрационно-экзаменационных отделений, обслуживающих по 4-6 районов, а также 192 группы (по 2-3 человека), обслуживающих 2-3 района. Специально для работы РЭП был разработан передвижной регистрационно-экзаменационный пункт на базе автобуса КАВЗ-685. Госавтоинспекция также принимала активное участие в работе по расширению сети автошкол, разработке новых программ обучения водителей³.

¹ Положение о порядке присвоения квалификации водителя, выдачи водительских удостоверений и допуска водителей к управлению транспортными средствами: Приказ МВД СССР от 13 февраля 1976 г. № 40 // Безопасность дорожного движения: сборник нормативных актов. В 2 ч. Часть 1. М., 1984. С. 231–239.

² Войтенков Е. А. Организационно-правовые основы деятельности МВД СССР по обеспечению безопасности дорожного движения во второй половине 60-х – середине 80-х гг. XX в.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 111–112.

³ Там же. С. 113–114.

6 января 1987 года приказом МВД СССР № 6 утверждается новое Положение о порядке допуска водителей к управлению транспортным средством, приема экзаменов и выдаче гражданам водительских удостоверений¹. Эпоха «перестройки» диктовала новые требования. Подготовкой водителей теперь могли заниматься учебные заведения, независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности, зарегистрированные в подразделениях ГАИ в установленной форме. Вводилась процедура самостоятельной подготовки к сдаче экзаменов для категорий «А» и «В» (без права работы по найму).

Смена политического строя в начале 90-х годов не затронула изменения законодательных основ системы допуска водителей к участию в дорожном движении. Однако на качество организации подготовки и проведения квалификационных экзаменов на право управления транспортными средствами сказалась отрицательно. Возросшая коррупция, недофинансирование государственных учреждений, ослабление вертикали власти оказали негативное влияние не только на качество и профессионализм водительских кадров, но на всю систему обеспечения безопасности дорожного движения в целом².

В конце 90-х годов прошлого столетия ситуация в стране начинает стабилизироваться, делаются первые попытки модернизации системы подготовки и переподготовки водителей для допуска к участию в дорожном движении. Так, в целях реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 831 «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений»³ МВД России издает Приказ от 30 декабря 1997 года № 860⁴, в соответствии с которым впервые предъявляются квалификационные требования не только к кандидатам в водители, но и к экзаменаторам. Обновляется и методика проведения теоретического экзамена, теперь в большинстве экзаменационных подразделений испытания проводятся в компьютерных классах.

¹ Положение о порядке допуска водителей к управлению транспортными средствами, приема экзаменов и выдачи гражданам водительских удостоверений: Приказ МВД СССР от 6 января 1987 г. № 6 // Библиотека «Российской газеты». 1996. № 2.

² Губенков А. О. Становление и развитие института, наделенного административно-правовыми полномочиями по допуску водителей к участию в дорожном движении в России // Общество и право. 2015. № 1 (51). С. 253.

³ Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 июля 1997 г. № 831 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 28. С. 3445.

⁴ Об утверждении Инструкции по применению Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений: Приказ от 30 декабря 1997 г. № 860 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 6.

В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 2000 года № 102-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статью 16 Закона РФ «Об образовании»¹ учебную деятельность автошкол государство выводит из-под контроля Госавтоинспекции, с этого момента, передав эти полномочия Министерству образования и науки РФ.

За ГИБДД остается лишь право принимать участие в обследовании на соответствие материально-технической базы учреждений требованиям нормативных правовых документов, регламентирующих организацию подготовки и переподготовки кандидатов в водители, по заявке органа, выдающего лицензии, либо самих образовательных учреждений; контролировать выполнение лицензионных требований; анализировать итоги экзаменов по уровню теоретических знаний и навыкам безопасного вождения.

В ноябре 2006 года в Челябинске был введен в эксплуатацию первый в Российской Федерации автоматизированный автодром в качестве эксперимента для обучения вождению и принятия первого этапа практического экзамена на получение права на управление транспортными средствами с применением автоматизированных систем. Проектная пропускная способность при 8-часовом рабочем дне составила около 700 чел./день².

В конце 2008 года по результатам эксперимента Министерство внутренних дел и Министерство образования и науки признали автоматизированный автодром как передовой опыт. Результаты эксперимента показали, что обучение на автоматизированном автодроме способствует повышению качества подготовки кандидатов в водители, в том числе и объективной оценке при проведении экзамена по допуску к участию в дорожном движении³.

В 2010 году ГИБДД МВД России попыталась внедрить новую методику проведения квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами в практику. Но Генеральная прокуратура признала ее незаконной из-за отсутствия регистрации в Минюсте РФ⁴.

¹ О внесении изменений и дополнений в статью 16 Закона Российской Федерации «Об образовании»: Федер. закон Рос. Федерации от 20 июля 2000 г. № 102-ФЗ // Рос. газ. 2000. 25 июля. № 142.

² Расторгуев В. Л., Рогожкина Е. Г., Ясников А. Г. Совершенствование экзаменационной деятельности Госавтоинспекции: обзорная информация. Выпуск 13. М.: НИЦ БДД МВД России, 2009. С. 5.

³ Губенков А. О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017. С. 52–53.

⁴ О Методике проведения квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами [Электронный ресурс]: Информационное сообщение Генпрокуратуры Рос. Федерации от 2 февраля 2010 г. // ИМТС МВД России.

Однако на современном этапе начало кардинальных преобразований в правовом регулировании допуска водителей к участию в дорожном движении положил Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹. Так, к примеру, с 5 ноября 2013 года статья 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»² действует в новой редакции.

Появились такие категории как: «М», «Тм», «Тб», а также подкатегории, которые обозначаются добавлением к соответствующей категории цифры «1». Отменена возможность самостоятельной подготовки водителей на получение права управления транспортными средствами категорий «А» и «В».

А 28 октября 2014 года впервые опубликованное Постановление Правительства от 24 октября 2014 года № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами»³ (далее – Правила допуска к управлению транспортными средствами) отменяет формулировку «квалификационный экзамен» для проведения данной процедуры сотрудниками экзаменационных подразделений Госавтоинспекции и вводит данное понятие только для экзаменов в автошколах. Иными словами, испытания, проводимые экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции, теперь именуется как «экзамены на право управления транспортными средствами»

Продолжая раскрывать рассматриваемые вопросы, считаем целесообразным и обоснованным для логического изложения материала и избегания повторений рассмотреть вопросы правового регулирования допуска водителей к участию в дорожном движении на современном этапе немного позже. А сейчас, резюмируя административно – правовой анализ исторических документов и научных трудов в данной сфере, считаем целесообразным для упорядочивания и систематизации изложенного материала, предложить периодизацию исторического становления и развития института по допуску водителей к управлению транспортными средствами:

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон Рос. Федерации от 7 мая 2013 г. № 92-ФЗ: в ред. от 2 ноября 2013 г. // Рос. газ. 2013. 13 мая. № 99.

² О безопасности дорожного движения: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ: в ред. от 25 ноября 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4873.

³ О допуске к управлению транспортными средствами [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097: вместе с Правилами проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28 сентября 2017 г.).

I этап (1900–1936 гг.) – зарождение института, наделенного административно-правовыми полномочиями по допуску водителей к управлению транспортными средствами;

II этап (1936–1974 гг.) – делегирование государством полномочий по контролю за подготовкой и допуском к управлению транспортными средствами, вновь созданному органу ГАИ в системе НКВД СССР;

III этап (1974–2013 гг.) – создание специализированных подразделений в ГАИ по приему квалификационных экзаменов и выдаче водительских удостоверений;

IV этап (2013г.–н. в.) – становление современной системы допуска водителей к управлению транспортными средствами.

2. Административно-правовое регулирование деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции на современном этапе

Приступая к рассмотрению вопроса функционирования права в правоотношениях, складывающихся в процессе деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции на современном этапе, следует отметить, что он представляет особый интерес, заключающийся в том, что рассматриваемый вопрос, на наш взгляд, в полной мере не раскрыт и требует уточнения. В связи с этим представляется целесообразным, прежде чем непосредственно перейти к рассмотрению содержания правового регулирования деятельности рассматриваемого подразделения, в первую очередь определиться с его понятием.

Следует отметить, что в отечественной юридической науке в настоящий момент существуют различные позиции относительно использования термина «правовое регулирование». К примеру, А. И. Бобылев при рассмотрении данного понятия делает акцент на том, что этот процесс является «механизмом государственно-правового воздействия»¹. Схожей позиции придерживается О. Лейст, раскрывающий свой «механизм правового воздействия»², а В. И. Гойман в большой степени отождествляет правовое регулирование с «механизмом действия права»³.

Кроме того, ряд других авторов правовое регулирование рассматривают исключительно в качестве механизма, обеспечивающего действие права по регулированию социально значимого поведения субъектов общественных отношений.

Однако представляется заслуживающим внимания мнение Е. Б. Пашуканиса о том, что такой подход к данному вопросу весьма поверхностен или формален⁴. Схожей позиции придерживается и С. С. Алексеев, рассматривая именно механизм правового регулирования и дополняя его содержание материально-правовыми и социально-психологическими аспектами, которые включают в себя юридические нормы, индивидуальные государственные веления, правовые отношения и акты психологического отношения к праву тех или иных лиц⁵.

¹ Бобылев А. И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. 1999. № 5. С. 105.

² Общая теория государства и права. Академический курс / Под ред. М. Н. Марченко. М., 1998. С. 436.

³ Гойман В. И. Действие права как теоретическая и практическая проблема современного общества // Труды Академии МВД РФ. М., 1993. С. 1.

⁴ Пашуканис Е. Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М.: Наука, 1980. С. 72.

⁵ Алексеев С. С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 2000. С. 145.

По нашему мнению, основной целью правового регулирования деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции является упорядочение общественных отношений, складывающихся в процессе их функционирования. Существенное значение для понимания правового регулирования данных органов имеет его предмет, которым, на наш взгляд, являются объективно складывающиеся в данной сфере общественные отношения, поддающиеся нормативно-правовому воздействию и составляющие две группы: отношения по управлению обществом и отношения по обеспечению правопорядка.

В вопросе о способах правового регулирования мы солидарны с С. С. Алексеевым, который выделяет:

- дозволение (предоставление лицам права на свои собственные активные действия);
- запрещение (возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода);
- позитивное обязывание (возложение на лиц обязанностей активного поведения)¹.

Наряду с этим необходимо отметить, что правовое регулирование не осуществляется «одномоментно» и, как и для любого процесса, имеет определенные взаимосвязанные стадии.

Прежде чем сотрудники экзаменационных подразделений Госавтоинспекции приступают к реализации своих прав и обязанностей, необходимо, чтобы их компетенция была законодательно закреплена и непосредственно наступил юридический факт, при котором они наконец смогут приступить к их реализации.

Поэтому в правовом регулировании деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции логично выделить следующие стадии:

- формирование норм права в области организации деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции;
- возникновение прав и обязанностей у субъектов правоотношений на основе данных норм и наступление юридических фактов;
- реализация прав и обязанностей, в том числе осуществляемая в фактическом поведении сотрудников экзаменационных подразделений Госавтоинспекции².

Таким образом, в механизме правового регулирования задействуются три взаимосвязанных элемента: нормы права, правоотношения и реализация права. Соответственно, следует указать, что при отсутствии любого из этих элементов правовое регулирование осуществляться не будет.

¹ Алексеев С. С. Теория права. Харьков, 1994. С. 157.

² Губенков А. О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 20.

Исходя из задач монографического исследования, считаем необходимым более подробно рассмотреть каждый из элементов применительно к деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции.

Так, нормы права, т. е. правовую основу деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения, федеральные законы, нормативные правовые акты президента Российской Федерации и нормативные правовые акты правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере допуска водителей к участию в дорожном движении¹.

В этой связи, считаем целесообразным, все нормативные правовые акты, определяющие порядок деятельности экзаменационных подразделений ГИБДД, классифицировать по сфере действия на следующие группы:

- международные;
- федеральные;
- ведомственные.

Так, к международным относятся нормативные правовые акты, принятые международными организациями и ратифицированные Российской Федерацией: это и конвенции, и договоры, и пакты. В тех случаях, когда международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются нормы международного договора². Особенность правового регулирования этой группы заключается в том, что действия данных норм одинаково распространяются на все страны, подписавшие документ. Так, согласно ст. 15 Конституции РФ после официального признания, ратификации и одобрения международные договоры в установленном порядке приобретают обязательную силу на территории России и соответственно являются составной частью правовой системы РФ. Применительно к деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции такими нормами являются международные конвенции, напрямую или косвенно затрагивающие правоотношения в

¹ Губенков А. О. Указ. соч. С. 57.

² Губенков О. Е. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2015. № 3 (64). С. 43.

области дорожного движения, а, в частности, приобретение права на управление транспортным средством¹.

Основополагающим международно-правовым документом в данной сфере является Конвенция о дорожном движении (далее – Конвенция). 8 ноября 1968 года в Вене на конференции ЮНЕСКО с целью облегчить международное дорожное движение и повысить безопасность на дорогах путем принятия единообразных правил движения был заключен международный договор, который 1 мая 1971 года был дополнен Европейским соглашением².

Конвенцией закреплено обязательство стран, подписавших документ, обеспечить должным образом обучение на постоянной основе правилам дорожного движения. При этом национальным законодательством должны быть установлены минимальные требования не только к программе подготовки водителей, но и к квалификации преподавателей.

Статьей 8 Конвенции определены критерии, которыми сотрудники экзаменационных подразделений Госавтоинспекции должны руководствоваться, давая оценку общим качествам, которыми должен обладать водитель: это соответствующее, дающее возможность безопасно управлять транспортным средством физическое и психическое состояние, а также наличие необходимых знаний и навыков. В указанном документе также установлены общие условия выдачи как национального, так и международного водительского удостоверения³.

Так, например, п. 6 ст. 41 закреплено положение о том, что международное водительское удостоверение может выдаваться только при наличии национального, которое в свою очередь должно соответствовать всем минимальным требованиям Конвенции. По истечении срока действия национального удостоверения международное также теряет силу. Приложения 6 и 7 вышеуказанного документа определяют унифицированные правила оформления национального и международного водительского удостоверения соответственно. Таким образом, Конвенция устанавливает для государств, подписавших ее, необходимый минимум требований с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения к водителям, экза-

¹ Губенков А. О. Правовая основа деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние и проблемы совершенствования): сборник материалов VIII международной научно-практической конференции, 18 апреля 2014 г. Орел: ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2014. С. 108.

² Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию о дорожном движении, открытую для подписания в Вене 8 ноября 1968 года: заключено в г. Женеве 1 мая 1971 г.: с изм. и доп., вступившими в силу 26 июня 2006 г. // Бюллетень международных договоров. 2008. № 1.

³ Калюжный Ю. Н. Современные направления обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации на среднесрочный период // Полицейская деятельность. 2017. № 3. С. 7.

менаторам и документам, удостоверяющим право управлять транспортным средством.

Принципы и нормы международного права закрепляют положительные моменты международной практики по реализации основных задач в области обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе и те, которые имеют непосредственное отношение к подготовке и допуску водителей к участию в дорожном движении.

Вторую группу составляют нормативные правовые акты, принятые на территории Российской Федерации в соответствии с нормами и принципами законотворческой деятельности органов исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти. К федеральным документам, регулиющим правовую деятельность экзаменационных подразделений ГИБДД, относятся: Конституция РФ, федеральные законы РФ, указы Президента, а также постановления и распоряжения Правительства РФ. Указанные документы имеют юридическую силу только на территории России. Необходимо отметить и то, что сфера действия данных норм распространяется не только на экзаменационные подразделения Госавтоинспекции, но и на ГИБДД МВД России в целом, а также затрагивает правовую деятельность иных министерств, служб, ведомств и агентств.

Основопологающим документом, регулирующим правовую деятельность экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, является Конституция Российской Федерации. Проанализировав ее содержание, необходимо особо отметить, что ст. 2 Конституции РФ провозглашает обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Данной статьей закрепляется обязанность государства создавать специальные государственные учреждения для защиты и беспрепятственной реализации этих прав и свобод. Распространяя указанные нормы на сферу деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, можно отметить, что получение возможности управления транспортным средством является правом человека, а основным органом, в обязанности которого входит реализация этого права, является Министерство внутренних дел России, в лице экзаменационных подразделений Госавтоинспекции.

Ведущим нормативным правовым актом из числа актов федерального законодательства, регулирующим правоотношения, возникающие по поводу приобретения права на управление транспортными средствами, является Федеральный закон Российской Федерации «О безопасности дорожного движения»¹, которым определены правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории России. Как уже было сказано, вторая глава закона закрепляет основные направления государ-

¹ О безопасности дорожного движения: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ: в ред. от 25 ноября 2013 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4873.

ственной политики в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а также утверждает основные требования в данной области.

Обращаясь к Федеральному закону «О безопасности дорожного движения», необходимо отметить, что в соответствии со ст. 23, 25, 26, и 29 создана правовая основа реализации гражданами возможности приобретения специального права на управление транспортным средством соответствующей категории¹.

Так, в ст. 23 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» закреплены основы медицинского обеспечения безопасности дорожного движения, заключающиеся в том числе и в обязательном медицинском освидетельствовании и переосвидетельствовании кандидатов в водители, целью которого является определение медицинских противопоказаний или ограничений к водительской деятельности.

В свою очередь ст. 26 данного закона определены основные требования к кандидатам в водители, такие как достижение минимального возраста, наличие медицинского заключения об отсутствии противопоказаний к управлению транспортными средствами, прохождение соответствующего профессионального обучения в установленном порядке. Документ регламентирует и основные положения, касающиеся допуска к управлению транспортным средством, а именно устанавливает категории транспортных средств, действующий порядок проведения экзаменов и выдачи водительских удостоверений, как национальных, так и международных. Указанные положения в дальнейшем получили более детальную регламентацию в правилах допуска к управлению транспортными средствами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 года № 1097².

Данный документ конкретизирует порядок и правила проведения экзаменов на право управления транспортными средствами, выдачи и замены национальных и международных водительских удостоверений, а также закрепляет основные требования к экзаменаторам.

Поскольку экзаменационные подразделения Госавтоинспекции являются одним из подразделений Министерства внутренних дел России, в своей работе они также руководствуются всеми нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность органов внутренних дел. Так, одним из основных документов, регламентирующих правовые отношения, возник-

¹ Калюжный Ю. Н. Отдельные теоретические подходы к толкованию понятия «Безопасность дорожного движения» // Транспортное право. 2016. № 2. С. 5.

² О допуске к управлению транспортными средствами [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097: вместе с Правилами проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28 сентября 2017 г.).

кающие по поводу обеспечения законных интересов личности, общества и государства в целом, является Федеральный закон «О полиции».

Указанный документ возлагает на сотрудников экзаменационных подразделений ГИБДД общеполицейские обязанности по охране общественного порядка, профилактике, пресечению и противодействию правонарушениям, преступлениям и иным противоправным деяниям в рамках своих полномочий (пп. 3, 5, 6, 12, 37, п. 1 ст. 12)¹.

Необходимо также отметить, что рассматриваемый закон определяет и непосредственные обязанности экзаменационных подразделений по приёму экзаменов на право управления автотранспортными средствами, трамваями, троллейбусами и выдаче водительских удостоверений (пп. 19 п. 1 ст. 12)².

Помимо обязанностей Федеральный закон «О полиции» закрепляет права и гарантии социальной защиты сотрудников экзаменационных подразделений Госавтоинспекции.

К основному массиву нормативных правовых актов федеральной группы, регламентирующих общественные отношения, возникающие по поводу приобретения специального права на управление транспортными средствами, помимо указанных выше относится Указ Президента РФ № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»³. В соответствии с Указом на экзаменационные подразделения Госавтоинспекции возлагаются обязанности не только по приёму квалификационных экзаменов на получение права управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, но и по согласованию программ подготовки и переподготовки водителей, выдаче заключений соискателям лицензий на осуществление образовательной деятельности по данному направлению о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям. Выдача разрешений юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на осуществление деятельности по изготовлению бланков водительских удостоверений также вменяется в обязанности сотрудников экзаменационных подразделений данным документом.

В целях реализации государственной политики по сокращению количества дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 года № 864 была утверждена федеральная целевая про-

¹ О полиции: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: в ред. от 3 февраля 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

² Там же.

³ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711: в ред. от 1 июня 2013 г.: вместе с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25, ст. 2897.

грамма «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»¹. Для достижения целей, поставленных программой, необходимо решить ряд приоритетных задач, одной из которых является повышение требований к уровню подготовки кандидатов на получение права на управление транспортными средствами и требований к образовательным учреждениям, осуществляющим такую подготовку. Федеральной целевой программой предусматривается реализация следующих мероприятий, направленных на совершенствование и развитие систем подготовки водителей транспортных средств:

- разработка организационно-методических рекомендаций, обеспечивающих внедрение и дальнейший мониторинг программ подготовки и переподготовки водителей транспортных средств;

- разработка методических рекомендаций для создания федеральных центров по подготовке и повышению квалификации специалистов, занимающихся обучением водителей транспортных средств;

- разработка методических рекомендаций для создания федеральных центров по подготовке и повышению квалификации специалистов по приему экзаменов на право управления транспортными средствами;

- разработка методических рекомендаций по подготовке и переподготовке водителей из числа лиц с ограниченными физическими возможностями;

- создание трёх федеральных центров по подготовке и повышению квалификации специалистов, занимающихся обучением водителей транспортных средств, специалистов по приему экзаменов на право управления транспортными средствами, водителей транспортных средств, включая водителей транспортных средств из числа людей с ограниченными физическими возможностями, по подготовке и повышению квалификации специалистов по обучению управлению транспортными средствами лиц с ограниченными физическими возможностями на базе образовательных организаций высшего образования.

К ведомственной группе нормативных правовых актов, регулирующих деятельность экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, относятся приказы, целевые программы, концепции, инструкции и методические рекомендации, разработанные и утвержденные приказами МВД России.

Так, Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утвержденный Приказом МВД РФ от

¹ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 41, ст. 5183.

20 октября 2015 года № 995¹ (далее – Административный регламент), является основным ведомственным документом, осуществляющим правовое регулирование деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции.

Административным регламентом подробно определены сроки и очередность исполнения административных процедур, связанных с проведением экзаменов на право управления транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий, а также выдачей российских национальных и международных водительских удостоверений и обменом иностранных национальных и международных водительских удостоверений на российские национальные и международные водительские удостоверения экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции.

Помимо вышерассмотренного документа действие международного удостоверения регламентировано Приказом МВД РФ № 206 «О введении в действие международного водительского удостоверения»², которым устанавливается форма бланка удостоверения, относящаяся к защищенной от подделки полиграфической продукции уровня «В». Это обусловлено внесением поправок в Конвенцию о дорожном движении от 8 ноября 1968 года.

Такое удостоверение выдаётся без сдачи дополнительных экзаменов на основании национального водительского удостоверения, действие которого, помимо ранее указанных нормативных правовых актов, регламентировано Приказом МВД РФ № 365 «О введении в действие водительского удостоверения»³.

Однако, несмотря на важность и значимость рассматриваемого законодательства в данной сфере, только лишь нормативных правовых актов недостаточно для правового регулирования, так как без образующихся правоотношений и сопутствующей ей правореализации, результатом которой может быть вынесение акта правоприменения, данный элемент остаётся действенным «только на бумаге». В связи с этим заслуживает внимания мнение Е. Б. Пашуканиса о том, что «первичной клеточкой правовой ткани» являются правоотношения⁴.

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений: Приказ МВД России от 20 октября 2015 г. № 995 // Рос. газ. 2016. 30 марта. № 66.

² О введении в действие международного водительского удостоверения: Приказ МВД России от 18 апреля 2011 г. № 206 // Рос. газ. 2011. 20 мая. № 107.

³ О введении в действие водительского удостоверения: Приказ МВД России от 13 мая 2009 г. № 365: в ред. от 29 августа 2011 г. // Рос. газ. 2009. 21 июля. № 132.

⁴ Пашуканис Е. Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М.: Наука, 1980. С. 46.

В юридической науке существуют различные трактовки¹ данного понятия². Мы, основываясь на мнениях С. С. Алексеева, Н. И. Матузова, Л. С. Явич, в общетеоретическом смысле под правоотношением понимаем форму, которую приобретает фактическое (реальное) общественное отношение, будучи урегулированным нормами права.

Что же такое фактическое (реальное) общественное отношение и как оно соотносится с правоотношением? Представляется важным понимать, что данные понятия не тождественны. Более того, фактическое (реальное) общественное отношение – это предмет правового регулирования – то, на что оно направлено. Вместе с тем применительно к деятельности экзаменационных подразделений ГИБДД МВД РФ о представленном разграничении целесообразно судить только в теоретическом аспекте.

В практической деятельности данных подразделений резкого различия между правовыми и фактическими (реальными) отношениями не существует, а напротив, их весьма сложно отделить друг от друга. Неразрывная практическая связь фактических (реальных) и правовых отношений обуславливает нашу позицию о том, что в рассматриваемой сфере государству весьма затруднительно «искусственно» создать новые общественные отношения.

Схожую позицию можно найти у Н. И. Матузова, который полагает, что при помощи правовых средств государство не может произвольно создавать новые отношения, а способно с помощью законодательства в лучшем случае увеличивать скорость развития известных отношений, улавливать тенденции, сдерживать, вытеснять негативные и отжившие связи и процессы³.

Интересное мнение высказывает Н. В. Варламова о том, что правоотношения предшествуют закону, а не служат его реализации. Такая позиция удобна для объяснения того, что, регулируя чуждые ему сферы, законодатель препятствует нормальному развитию общественных отношений⁴.

Однако, на наш взгляд, в этом случае происходит полное отождествление фактических (реальных) и правовых отношений, что в теоретическом аспекте недопустимо. Поэтому данное утверждение требует уточнения в той части, что именно общественные отношения предшествуют закону.

Применительно к исследуемой проблематике нас в первую очередь интересуют правоотношения, которые возникают на основе действия норм

¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 2007. С. 454.

² В различных трактовках под правоотношениями понимают способ, стадию, результат реализации, звено между нормами права и общественными отношениями.

³ Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2006. С. 509.

⁴ Варламова Н. В. Правоотношения: философский и юридические подходы // Правоведение, 1991. № 4. С. 48.

права, регулирующих функционирование экзаменационных подразделений Госавтоинспекции.

Ежедневно сотрудники экзаменационных подразделений Госавтоинспекции преимущественно выступают в качестве субъектов:

правоотношений, складывающихся между самими сотрудниками экзаменационных подразделений Госавтоинспекции в процессе осуществления их функций;

правоотношений, складывающихся между гражданами и сотрудниками экзаменационных подразделений Госавтоинспекции по поводу осуществления их функций¹.

Естественно, что в данных правоотношениях сотрудники выступают с разных позиций. В первом случае субъекты правоотношений имеют схожий правовой статус, однако содержание их субъективных прав (правомочия, правопритязания или право требования) зависит в основном от их функциональной соподчиненности в подразделении.

Во втором случае модель «гражданин – сотрудник» изначально определяет отличный правовой статус участников правоотношения, обращая внимание не на права, а на исполнение возложенных законодательством на сотрудника экзаменационных подразделений Госавтоинспекции юридических обязанностей.

Вне зависимости от того, в каких правоотношениях выступают сотрудники, правовое регулирование не ограничивается юридическим фактом их появления, так как уже в следующий момент они приступают к реализации своих прав. Как справедливо отмечает Л. С. Явич, «право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей»².

Мы солидарны также с А. В. Малько, который под реализацией права понимает «воплощение в жизнь предписаний правовых норм путем правомерного поведения различных субъектов общественных отношений»³. Не останавливаясь на всех формах реализации права, перейдем только лишь к правоприменению.

Несомненно, одним из центральных вопросов правоприменительной деятельности сотрудников органов внутренних дел в целом являются акты применения права, которые, по сути, являются конечным результатом правоприменения.

А. В. Малько выделяет следующие признаки актов правоприменения:

¹ Губенков А. О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 67.

² Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1971. С. 201.

³ Теория государства и права / Отв. ред. А. В. Малько. 4-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2011. С. 195.

- издаются уполномоченными органами в пределах их компетенции, установленной законом;
- носят государственно-властный характер;
- носят индивидуальный характер;
- имеют строго определенную форму;
- являются юридическими фактами¹.

При этом следует особенно отметить, что государственно-властный характер актов применения права заключается в том, что они обязательны для исполнения адресатами и обеспечиваются принудительной силой государства. Таким образом, при вынесении акта применения права заканчивается не просто процесс правоприменения, но и правового регулирования.

Вне зависимости от изучаемых подразделений и служб ОВД, в юридической литературе при характеристике актов правоприменения большинство авторов преимущественно делает акценты на постановлениях, протоколах, приказах, предписаниях и решениях, тем самым сводя их фактически только к письменной форме.

Особенностью же экзаменационных подразделений Госавтоинспекции является то, что наряду с актами правоприменения в письменной форме, основной массив которых выражается в выносимых ими правоустановительных актах (например, выдача водительского удостоверения на право управления транспортными средствами), не менее важное значение имеют акты-действия.

Среди таковых, на наш взгляд, в первую очередь следует выделять устные и конклюдентные (конкретные действия субъекта применения права, явно и наглядно выражающие его решения) акты-действия.

Таким образом, механизм административно-правового регулирования деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции МВД России представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов (норм права, закрепленных в нормативных правовых актах, правоотношений, образующихся в результате наступления юридического факта, и правореализации), проходящую определенные стадии с целью обеспечения действия права по регулированию поведения субъектов общественных отношений, складывающихся в процессе функционирования экзаменационных подразделений Госавтоинспекции.

¹ Там же. С. 202.

3. Административно-правовая деятельность экзаменационных подразделений Госавтоинспекции

Приступая к рассмотрению сущности административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции по реализации своих функций, следует отметить, что до настоящего времени данный вопрос практически не исследовался. В то же время, поскольку рассматриваемые подразделения являются структурной единицей Госавтоинспекции, которая в свою очередь входит в систему МВД России, следует указать, что учеными активно рассматривались вопросы административно-правовой деятельности органов внутренних дел (полиции).

Одним из первых ученых-административистов, занимавшихся изучением данного вопроса, стал Л. М. Розин, который предположил, что «административная деятельность милиции (полиции) состоит в административном надзоре, осуществлении паспортной и разрешительных систем, обеспечении безопасности движения транспорта и пешеходов»¹.

Автор данного определения разделяет деятельность милиции (полиции) по ведущим направлениям деятельности и указывает способы их реализации, в том числе и такой как осуществление разрешительной функции.

Коллектив авторов в составе Ю. В. Апарина, В. Е. Горбача и Д. В. Золотарева в совместных трудах расширяет данное понятие и обозначает административную деятельность ОВД как «целенаправленную, организующую, исполнительную и распорядительную деятельность, состоящую в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел»².

Согласен с ними и О. И. Бекетов, который дает подобное по смыслу определение, указывая, что административной по своей сущности является деятельность большинства подразделений и служб милиции (полиции) по охране общественного порядка, обеспечению безопасности дорожного движения, осуществлению разрешительной системы, административного надзора и контроля³.

Однако рассмотренные определения не выделяют основное назначение административной деятельности полиции. В свою очередь Ю. П. Соловей устраняет данный пробел и значительно уточняет смысл рассматриваемого понятия. Он, рассматривая указанное определение, говорит что «административная деятельность органов внутренних дел» как

¹ Советское административное право / Под ред. А. Е. Лунева. М.: ВЮЗИ, 1960. С. 442.

² Апарин Ю. В., Горбач В. Е., Золотарев Д. В. Основы административной деятельности ОВД: учебное пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2008. С. 7.

³ Бекетов О. И. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 5.

деятельность милиции (полиции), которая не является сыскной (оперативно-разыскной) или уголовно-процессуальной¹.

В свою очередь М. И. Еропкин рассматривает административную деятельность милиции (полиции) как организацию и практическое осуществление ее органами в тесной связи с широкими кругами общественности функции охраны общественного порядка, законности, прав и интересов граждан административно-правовыми средствами и в административно-правовых формах².

Автор данного определения выделяет в качестве основных признаков дефиниции функцию по охране общественного порядка, что, несомненно, не только не раскрывает весь функциональный спектр деятельности органов внутренних дел, но и не затрагивает деятельность таких подразделений, которые занимаются допуском водителей к управлению транспортными средствами.

Ф. Е. Колонтаевский дает более широкое понятие и определяет административную деятельность милиции (полиции) как исполнительно-распорядительную деятельность, состоящую в несении наружной службы, обеспечении безопасности движения транспорта и пешеходов, осуществлении паспортной и разрешительной системы и направленную путем проведения различных профилактических мероприятий, административного надзора, издания актов управления, заключения договоров об охране объектов, совершения иных юридически значимых и материально-технических действий на поддержание общественного порядка, охрану интересов государства и законных прав граждан от преступных и иных антиобщественных посягательств³.

На наш взгляд, вышеназванные определения административной деятельности ОВД (полиции) раскрывают лишь общее значение рассматриваемой дефиниции, при этом не включая даже упоминание административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции по реализации функции и процедур её осуществления.

Исходя из этого, считаем целесообразным раскрыть основные черты, наиболее характерных для административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений ГИБДД. Так, основываясь на анализе нормативных правовых актов и научной литературы, можно в качестве основных черты административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений указать следующее:

¹ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: ВШМ МВД РФ, 1993. С. 141.

² Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М.: Юридическая литература, 1965. С. 83–84.

³ Колонтаевский Ф. Е. Обеспечение социалистической законности в административной деятельности милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1970. С. 18.

1. Указанная деятельность носит государственно-властный характер, что выражается в том, что деятельность экзаменационных подразделений по приему экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительского удостоверения осуществляется от имени государства с применением властных полномочий, предоставленных государством, и строго в соответствии с нормативными правовыми актами. Экзаменационные подразделения Госавтоинспекции в соответствии с частью 3 статьи 25 ФЗ «О безопасности дорожного движения» являются единственным органом в стране, которому предоставлено право данной деятельности.

2. Подконтрольность деятельности исследуемых подразделений как территориальному подразделению ГИБДД, так и региональному Управлению Госавтоинспекции, а также Главному управлению по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России, которое в свою очередь представляет собой структурное подразделение Центрального аппарата МВД России¹. То есть руководство деятельностью и контроль за рассматриваемым подразделением осуществляется как непосредственно на местах, так и вышестоящими органами.

3. Деятельность вышеуказанных подразделений, в отличие от деятельности подавляющего большинства других структурных единиц ГИБДД, да и органов внутренних дел в целом, является позитивной и носит созидательный характер. Правоотношения возникают исключительно по инициативе будущих водителей, которые желают получить право на управление транспортными средствами. Изучаемая деятельность не связана с правонарушениями, а следовательно, меры административно-правового принуждения здесь использоваться не могут.

Также можно отметить, что деятельность экзаменационных подразделений является правонаделительной, т. е. происходит предоставление лицу (исключительно физическому) права на осуществление деятельности, содержащей в себе потенциальную угрозу для безопасности дорожного движения в целом, и для личности, общества и имущества в частности.

4. Исполнительно-распорядительный характер административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции включает в себя два взаимосвязанных направления: это исполнение нормативных правовых актов и осуществление распорядительных полномочий. Первое направление заключается в реализации контрольно-разрешительной функции экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции посредством правоприменительной практики, т. е. решение в соответствии с законами и подзаконными актами, регулирующими данную

¹ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 1 марта 2011 г. № 248: в ред. от 25 декабря 2013 г.: вместе с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10, ст. 1334.

деятельность, стоящих перед ними задач по допуску водителей к участию в дорожном движении; второе – в том, что должностные лица экзаменационного подразделения вправе в пределах своих полномочий выносить обязательные для исполнения предписания и применять соответствующие меры административного воздействия в случае их неисполнения.

5. Подзаконность административно-правовой деятельности рассматриваемых подразделений при реализации контрольно-разрешительной функции выражается всегда в строгом соблюдении и точном исполнении нормативных правовых актов. При этом стоит отметить, что в большинстве случаев сотрудники Госавтоинспекции имеют ряд дискреционных полномочий, предоставляемых законом, что в общем не характерно для деятельности изучаемого подразделения. Федеральные законы и подзаконные акты, регулирующие административно-правовую деятельность экзаменационных подразделений, выстроены таким образом, что не предоставляют сотрудникам данных подразделений возможность действовать при выполнении возложенных на них обязанностей по своему усмотрению.

6. Административно-правовая деятельности исследуемых подразделений Госавтоинспекции, как и деятельность полиции в целом, носит профилактический характер и направлена на предотвращение правонарушений, преступлений и несчастных случаев. В то же время, осуществляется она только с использованием превентивных мер, выражающихся в том, чтобы не допустить к управлению транспортным средством, как источником повышенной опасности, лиц, которые не способны на достаточном уровне обеспечить безопасность при дорожном движении как для себя, так и для окружающих.

7. Административно-правовая деятельность экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, в отличие от оперативно-разыскной или уголовно-процессуальной, является открытой, т. е. подвержена гласности. Так, даже несмотря на то, что при проведении теоретического экзамена и экзамена по первоначальным навыкам управления транспортным средством, где нахождение посторонних лиц запрещено, в соответствии с п. 9 Правил сдачи квалификационных экзаменов, допускается присутствие представителей образовательных организаций, занимающихся подготовкой водителей, автотранспортных предприятий, военных комиссариатов, воинских частей и других организаций¹.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что административно-правовая деятельность экзаменационных подразделений ГИБДД – это целенаправленная исполнительно-распорядительная деятельность, носящая государственно-властный характер и состоящая в

¹ Губенков А. О. Понятие и характерные черты административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, 2014. С. 120–121.

непосредственной реализации контрольно-разрешительной функции в соответствии с законодательством РФ при организации допуска водителей к управлению транспортными средствами и процесса лицензирования образовательных организаций, занимающихся подготовкой и переподготовкой водителей, а также согласования с ними образовательных программ, предназначенных для подготовки водителей, с целью повышения уровня безопасности дорожного движения путем использования профилактических мер административного воздействия.

4. Дифференциация контрольно-разрешительной функции экзаменационных подразделений Госавтоинспекции

Вопрос о функциях государственных структур имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Его раскрытие позволяет рассмотреть подразделения под углом их специфической деятельности, функционирования. С помощью анализа функций представляется возможным с достаточно высокой точностью определить степень организованности и эффективности деятельности подразделений.

Понятие «функция» имеет различные значения применительно к каждой конкретной сфере его использования. Так, например, в философии функция рассматривается как «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений»¹, в социологии – как роль, которую выполняет конкретный элемент социальной системы в осуществлении целей и интересов социальных групп и классов².

В рамках отечественной юридической науки, а также применительно к теме данного монографического исследования термин «функция» следует определять как обязанность государственных органов действовать в соответствии с нормами права, а также как основные направления их деятельности, обусловленные стоящими перед ними задачами и их социальным назначением.

Функции органов исполнительной власти закрепляются нормативными правовыми актами и распространяются только на направления деятельности, установленные для каждой конкретной структурной единицы³.

Так, анализ законодательства, регулирующего деятельность экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, позволяет утверждать, что им присуща лишь часть полномочий ГИБДД как государственного органа, осуществляющего согласно пунктам 1 и 11 Положения о Госавтоинспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента №711⁴, функции государственного контроля, надзора и специальные разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения. Ины-

¹ Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л. Ф. Ильичёв, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов. М.: Сов. Энциклопедия, 1983. С. 840.

² Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Редактор-координатор – академик РАН Г. В. Осипов. М.: Издательство НОРМА, 2000. С. 488.

³ Губенков О. Е. Проблемы организации и безопасности дорожного движения в регионах России // Наука и практика. 2016. № 4 (69). С. 31.

⁴ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711: в ред. от 1 июня 2013 г.: вместе с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25, ст. 2897.

ми словами, экзаменационные подразделения Госавтоинспекции наделены одними из перечисленных функций.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что при наделении различных подразделений Госавтоинспекции указанными функциями действующее законодательство не определяет их принадлежность к тем или иным подразделениям ГИБДД и не раскрывает содержание этих функций.

Не представляется возможным только на основе анализа нормативных правовых актов определить, какие функции возложены на экзаменационные подразделения Госавтоинспекции, а также обозначить границы делегированных им полномочий.

Поэтому мы считаем, что анализ функций экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, а также выявление классифицирующих их признаков представляются затруднительными без четкого понимания значения таких дефиниций, как «контроль», «надзор» и «специальные разрешительные функции».

Слово «контроль» произошло из старофранцузского языка от слова «controle», обозначающего встречную, вторичную запись с целью проверки первой¹. При этом и в современных толковых словарях понимание контроля согласуется с этимологией слова и определяется как проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора². В настоящее время не сложилось единого четкого определения указанного понятия, подходящего сразу для всех сфер его использования, поэтому далее будем рассматривать дефиницию «контроль» применительно к юридической науке.

В юридической литературе под контролем в широком понимании мыслится функция государственного управления, в узком – специфическая деятельность органов государственной власти. В рамках исследуемой темы ограничимся рассмотрением более конкретного, «узкого» определения. Так, например, В. П. Беляев в своём исследовании доказывает, что деятельность, связанная с осуществлением контроля, состоит в использовании уполномоченными органами организационно-правовых способов и средств для выяснения соответствия деятельности подконтрольных объектов поставленным перед ними задачам, закрепленным в нормативно-правовых предписаниях; анализе результатов воздействия управляющих субъектов на управляемые объекты, выявлении отклонений от установленных параметров; принятии мер по их недопущению и привлечению виновных к ответственности³.

¹ Мачковский Г. И. Русско-французский юридический словарь. М.: АБИ Пресс, 2009. С. 56.

² Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. С. 292.

³ Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 74.

Ю. С. Адушкин и В. М. Манохин в своих трудах определяют контроль как способ осуществления правоохранительной деятельности, включающую в себя не только проверку фактического выполнения, а также средств и путей выполнения нормативно-правовых актов или индивидуального предписания, распоряжения, задания, но и принятие различных мер в процессе контроля, прежде всего, для устранения или исправления недостатков, а также для поощрения или наказания¹.

В то же время в нормативных правовых актах понятие «контроль» нередко отождествляется с термином «надзор». Так, например, в Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»² законодатель не разграничивает функции по контролю и надзору. Не разграничивает данные дефиниции и Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³, объединяя их в одно понятие: «осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов» (п. «б» ч. 2).

Однако, обращаясь к данному указу, следует особо подчеркнуть, что включение в понятие функций контроля и надзора деятельности государственных учреждений по выдаче разрешений (лицензий) и совершению регистрационных действий, по нашему мнению, является крайне непродуктивным и нерациональным с точки зрения функционального распределения управленческих полномочий.

При этом, рассматривая действующие нормативные правовые акты, уместно заметить, что в ряде статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях понятия «контроль» и «надзор» также

¹ Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: учебник. Саратов: Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. С. 242.

² О полиции: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: в ред. от 22 декабря 2014 г. // Рос. газ. 2011. 8 февр. № 25.

³ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314: в ред. от 22 июня 2010 г. // Рос. газ. 2004. 12 марта. № 50.

употребляются в одном значении (например, ст. 1.3.1, 19.4, 19.6.1, 23.69)¹. В то же время в ряде статей этого же нормативного правового акта рассматриваемые дефиниции употребляются как самостоятельные и независимые друг от друга понятия (например, ст. 14.20, 19.24, 23.34).

Отсутствие четкой системы разграничения понятий «контроль» и «надзор» приводит к отсутствию единства в нормотворческой и правоприменительной практике, что, несомненно, порождает неопределенность в использовании смыслового значения функции контроля или надзора применительно к деятельности того или иного органа. По мнению Б. В. Россинского, причина сложившейся ситуации кроется в сменах политического строя. В своем научном исследовании он пишет, что «...подобные просчеты в нормотворческой политике объясняются тем, что надзор связывается с деятельностью репрессивного государства и в условиях демократизации общества о нем предпочитают не упоминать»².

В научной литературе также нет достаточной ясности по данному вопросу: в одних источниках контроль и надзор рассматриваются как идентичные понятия, в других надзорная деятельность выделяется как самостоятельный вид, в третьих – надзор представляется разновидностью контроля.

По мнению Л. А. Галаниной, в законодательстве и литературе не всегда представляется возможным четко провести границу между контрольными и надзорными функциями, так как в некоторых случаях трудно отличить контрольные полномочия от надзорных³.

Как считает Д. Н. Бахрах, в ряде случаев контрольные полномочия органов власти ограничиваются правовыми актами, предоставляющими им возможность осуществлять только надзор. Ограничение контроля надзором необходимо для предотвращения вмешательства в деятельность субъектов, не несущих ответственности за её результаты, при отсутствии прямой подчиненности между проверяющими и проверяемыми. Из чего следует, что надзор является ограниченным, суженным контролем⁴.

В свою очередь, по мнению Н. М. Конины и Ю. И. Старилова, можно выделить три правовых способа обеспечения законности в сфере административно-правового регулирования: государственный контроль, надзор и контрольно-надзорную деятельность. По их мнению, контроль включает

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. от 20 апреля 2014 г. // Рос. газ. 2001. 31 дек. № 256.

² Россинский Б. В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения: Тенденции, проблемы и перспективы развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 25.

³ Галанина Л. А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 22.

⁴ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 357.

проверку фактического результата деятельности подконтрольных субъектов, путей и средств достижения этого результата, а также принятие по результатам контроля соответствующих мер как позитивного, так и негативного свойства. Надзор представляет собой деятельность соответствующих государственных органов, направленную на постоянное наблюдение за деятельностью субъектов с целью проверки соответствия их решений и действий нормам законодательства¹.

Таким образом, вышеназванные авторы разграничивают указанные дефиниции, одновременно вводят понятие контрольно-надзорной деятельности, применимое в рамках деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих узкоспециализированные функции в определенных сферах ведения.

Признавая справедливость данных суждений, следует пояснить некоторые аспекты применения указанных дефиниций в сфере деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения, для чего необходимо выделить отличительные черты контроля и надзора. Анализ научных трудов ученых, занимающихся изучением административного права, позволяет сформулировать и сравнить особенности надзора и контроля как функций государственных органов.

Ю. М. Козлов утверждает, что полномочиями по надзору обладают государственные органы, наделённые специфической компетенцией, реализующейся в отношении лиц, не находящихся в организационном подчинении надзорным органам, в одностороннем порядке².

Аналогичного мнения придерживается А. Е. Лунев. Давая определение государственному контролю в широком смысле, он указывает, что это «деятельность органов государственной власти и государственного управления по осуществлению контроля над подчиненными им учреждениями»³. Иными словами, подконтрольные объекты состоят в служебном подчинении органов контроля либо связаны общими ведомственными интересами.

Однако, по нашему мнению, разграничение по подведомственности несколько оторвано от действующего законодательства, вследствие чего применительно к нормативным правовым актам выглядит некорректным.

Так, к примеру, органы исполнительной власти осуществляют контроль за деятельностью физических и юридических лиц в сфере частной

¹ Административное право России: учебник / Под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. 2-е издание, пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 501.

² Козлов Ю. М. Административное право: учебник. М.: Издательство Юристъ, 2001. С. 364.

³ Советское административное право / Под ред. А. Е. Лунева. М.: ВЮЗИ, 1960.

детективной (сыскной) и охранной деятельности¹, а также оборотом наркотических средств и психотропных веществ, где подконтрольные объекты не связаны ведомственными интересами, а уж тем более не находятся в служебном подчинении.

Приведенный пример ставит под сомнение еще один критерий разграничения, выделенный Ю. М. Козловым, – исходя из статуса подконтрольного или поднадзорного субъекта. Так, по мнению ученого, контрольные действия не распространяются на физические и юридические лица, а также любые формы собственности. Соответственно, они являются объектами надзора².

Так же противоречиво звучит мнение, приведенное в трудах А. А. Кармолицкого в соавторстве с Ю. М. Козловым и Л. П. Алехиным: контроль – это довольно широкая правовая категория, признанная обеспечить строгое и неукоснительное исполнение закона и подзаконных актов, а также соблюдение дисциплины не только юридическими лицами различных форм собственности, но и общественными объединениями и гражданами³.

Еще одним критерием разграничения, по мнению Ю. М. Козлова, является характер правовой нормы. Он, как и М. С. Студеникина, считает, что органы надзора осуществляют проверку не всех сторон деятельности поднадзорного субъекта, а только исполнения специально установленных правил и норм⁴. И в данном случае мы согласны с такой позицией авторов. Так, в качестве достоверности указанного критерия следует обратиться к институту прокурорского надзора, где основной формой указанной деятельности является обеспечение законности, выявление, устранение и предупреждение нарушений закона⁵.

Справедливости ради следует заметить, что точка зрения Ю. М. Козлова о разграничении «контроля» и «надзора» является традиционной. Однако, целью монографического исследования не является опровержение или отстаивание того или иного доктринального утверждения, мы лишь стремимся верно отнести рассматриваемые дефиниции к де-

¹ Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации: Приказ МВД России от 18 июня 2012 г. № 589: в ред. от 23 сентября 2015 г. // Рос. газ. 2012. 22 авг. № 192.

² Козлов Ю. М. Административное право: учебник. М., 1999. С. 215–219.

³ Алехин Л. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1998. С. 616–623.

⁴ Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Рос. юстиция. 2012. № 3. С. 72–74.

⁵ О прокуратуре Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1: в ред. от 21 июля 2014 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472.

тельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции. Несмотря на неоднозначность применения понятий контроля и надзора как в юридической науке, так и в нормотворческой и правоприменительной сферах, мы считаем, что экзаменационную деятельность ГИБДД России более полно характеризует термин «контроль». При этом следует отметить, что проведенный анализ специальной юридической литературы и действующей нормативно-правовой базы, в том числе рассмотренной выше, не только не опровергает нашу позицию, но во многом доказывает её правильность.

Поэтому считаем целесообразным и обоснованным не вдаваться более в полемику и споры по вопросам сходства и различия рассматриваемых дефиниций, а конкретно рассмотреть контрольную функцию экзаменационных подразделений Госавтоинспекции. Так, руководствуясь Постановлением Правительства РФ от 24 октября 2014 года № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами»¹, а также Приказом МВД РФ от 20 октября 2015 года № 995 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений»², считаем возможным выделить следующие действия по реализации контрольной функции:

1. Выявление нарушений, недостатков и внесение предложений при согласовании примерных и образовательных программ по подготовке и переподготовке водителей различных категорий и подкатегорий;

2. Организация и проведение проверки документов кандидатов в водители, в том числе на предмет отсутствия лишения права управлять транспортными средствами, в соответствии с федеральным законодательством для принятия решения о допуске к участию в экзамене;

3. Организация и проведение проверки знаний, умений и навыков, необходимых для управления транспортным средством во время принятия теоретического экзамена, а также экзамена по первоначальным навыкам управления и экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения;

4. Выявление причин слабой теоретической и практической подготовки обучающихся в автошколе.

¹ О допуске к управлению транспортными средствами [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097: вместе с Правилами проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28 сентября 2017 г.).

² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 20 октября 2015 г. № 995. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24 октября 2015 г.).

С целью максимально полного раскрытия содержания контрольной функции экзаменационных подразделений Госавтоинспекции представляется целесообразным дифференцировать её в зависимости от:

- 1) момента совершения контрольных действий;
- 2) способов осуществления контрольной деятельности;
- 3) регулярности осуществления контрольных действий;
- 4) вида информационного обеспечения контроля.

Так, в зависимости от момента совершения контрольных действий можно выделить предварительный и текущий контроль. Предварительный контроль заключается в сборе и анализе информации о подконтрольном объекте. Так, на основании п. 18 Правил допуска к управлению транспортными средствами экзаменационные подразделения Госавтоинспекции наделены полномочиями требовать предоставления необходимых документов для допуска к экзаменам.

Осуществление предварительного контроля происходит и при выявлении нарушений и недостатков на стадии согласования примерных и образовательных программ по подготовке и переподготовке водителей различных категорий и подкатегорий¹. Таким образом, предварительный контроль заключается в проверке полноты и достоверности предоставленных документов.

Функция текущего контроля осуществляется в момент приёма экзамена на право управления транспортным средством на всех этапах испытания.

В зависимости от способов осуществления контрольной деятельности контрольную функцию экзаменационных подразделений Госавтоинспекции можно разделить на традиционный контроль и контроль с использованием специальных технических средств. Традиционный контроль осуществляется в момент сдачи на всех стадиях экзамена на право управления транспортными средствами. Он основан на получении экзаменатором информации о наличии достаточных знаний, умений и навыков кандидата в водители для обеспечения безопасного управления транспортным средством путем визуального наблюдения.

Контроль также может осуществляться посредством использования таких специальных технических средств, как аппаратно-программный комплекс автоматизированного автодрома, видеорегистраторы, компьютеры и т. д.²

¹ Губенков А. О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 26.

² Губенков А. О. Теоретические аспекты контрольно-разрешительных функций экзаменационных подразделений Госавтоинспекции // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2014. № 2 (37). С. 170.

Также контрольную функцию экзаменационных подразделений Госавтоинспекции можно дифференцировать и в зависимости от регулярности осуществления контрольных действий на постоянные и периодические.

Постоянные функции осуществляются сотрудниками подразделений систематически в отношении всех категорий подконтрольных объектов. К такому виду контрольной функции относятся, например, организация и проведение проверки теоретических знаний, а также умений и навыков управления транспортным средством во время принятия экзаменов на право управления транспортными средствами.

В то же время периодический контроль реализуется единовременно, а необходимость в его осуществлении возникает по инициативе другого ведомства. Так, примерные программы подготовки водителей разрабатываются и утверждаются Министерством образования и науки РФ, но при этом проверяются и согласовываются с Министерством внутренних дел Российской Федерации в лице Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Дифференцируя контрольную функцию, следует отметить, что в зависимости от вида информационного обеспечения можно выделить документальный и фактический контроль. Документальный контроль заключается в проведении проверки документов кандидатов в водители для допуска к участию в экзамене на право управления транспортным средством. Фактический контроль осуществляется путем проведения проверки знаний, умений и навыков управления транспортным средством во время принятия экзаменов.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что экзаменационным подразделениям Госавтоинспекции присущи контрольные функции. Однако, возвращаясь к Положению о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, следует заметить, что специальные разрешительные функции остались без внимания.

В то же время нам представляется неуместным обосновывать и доказывать, что экзаменационные подразделения Госавтоинспекции наделены специальной разрешительной функцией (далее – разрешительная функция), при том, что одним из ключевых элементов их деятельности является предоставление специального права на управление транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий.

Однако в научной литературе отсутствует легальная дефиниция разрешительной функции, но широко используется понятие «разрешительная система».

Так, по мнению Д. Н. Бахраха, разрешительная система есть не что иное, как урегулированная правом совокупность общественных отношений складывающихся между представителями власти и невластными субъектами (гражданами и организациями), зарождающимися в следствии вы-

дачи разрешений на занятие определенными видами деятельности с последующим надзором за соблюдением правил и условий осуществления этой деятельности¹.

Разрешение является одним из методов государственного воздействия на общественные отношения и представляет собой юридическое согласие органов государственной власти на совершение тех или иных действий, запрещенных тем лицам, у которых такое разрешение отсутствует. Таким образом, при отсутствии запрета разрешение теряет всякий смысл, следовательно, его можно рассматривать как способ обеспечения правопорядка и безопасности, соответствия дозволенного поведения интересам общества².

В рамках рассматриваемой деятельности ГИБДД МВД России складываются разрешительные правоотношения, которые по своей правовой природе являются административными.

Поэтому для уяснения сущности и содержания данных правоотношений целесообразно рассмотреть их особенности и структуру.

Во-первых, обязательным субъектом разрешительных правоотношений всегда является орган государственного управления, который действует властно, реализуя закрепленные полномочия³.

Во-вторых, данные отношения возникают всегда по инициативе невластных субъектов: заявление физического или юридического лица о предоставлении им соответствующего разрешения является необходимым элементом их возникновения⁴.

Третьей особенностью данных правоотношений является то, что деятельность по выдаче разрешений органами государственного управления осуществляется в отношении физических и юридических лиц, им организационно не подчиненных⁵.

Таким образом, разрешительные правоотношения представляют собой общественные отношения, урегулированные нормами административного права, возникающие в целях обеспечения безопасности граждан и государства в целом по поводу выдачи органами государственной власти физическим и юридическим лицам, организационно им не подчиненным,

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 375.

² Кузнецов В. И. О разрешительных функциях Минобороны России // Журнал рос. права. 2012. № 9. С. 29–37.

³ Мильшин Ю. Н. Содержание разрешительных правоотношений // Административное право и процесс. М.: Юрист. 2010. № 6. С. 6–8.

⁴ Валяев Ю. К. Разрешительные правоотношения и их субъекты // Вестник Московского университета МВД России. М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России. 2009. № 3. С. 139–146.

⁵ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. М.: Издательство НОРМА, 2010. С. 509.

разрешений на совершение тех или иных действий, запрещенных лицам, у которых такое разрешение отсутствует.

Разрешительные правоотношения имеют классическую структуру, представляющую собой совокупность взаимосвязанных элементов, к которым принято относить субъекты, объекты и содержание¹.

Субъектами разрешительных правоотношений являются физические и юридические лица, осуществляющие либо планирующие осуществлять определённые виды деятельности, а также государственные органы и органы местного самоуправления, уполномоченные на выдачу разрешений на возможность заниматься этой деятельностью².

Также субъекты разрешительных правоотношений разделяют на два вида: властные, которые наделены полномочиями разрешать и невластные, требующие разрешение. К властным субъектам относятся органы исполнительной власти, к невластным – граждане и организации, которые, вступая в разрешительные правоотношения, получают определённые права, а в ряде случаев и приобретают специальный статус. Так, например, гражданин, получивший право на управление транспортным средством, приобретает не только статус водителя, но и наделяется соответствующими правами, обязанностями и ответственностью.

Объектом разрешительного правоотношения является право на совершение определенных действий. Содержание разрешительного правоотношения составляют права, то есть возможность определённого поведения, предусмотренного нормами права, и обязанности, то есть меры должного поведения субъектов этих правоотношений.

Резюмируя вышесказанное, полагаем, что разрешительная функция экзаменационных подразделений Госавтоинспекции представляет собой деятельность по поводу выдачи физическим и юридическим лицам, организационно им не подчиненным, разрешений на занятие определенными видами деятельности по инициативе невластных субъектов с целью обеспечения безопасности дорожного движения.

Характеризуя разрешительную функцию в целом, следует также отметить, что она тесно связана с потенциально несущей в себе угрозой безопасности жизненно важным интересам личности, общества и государства в целом. Угроза может быть связана как с опасным характером самой деятельности (например, управление таким источником повышенной опасности, как автомобиль), так и с отношением субъекта деятельности к порядку и процедурам ее осуществления (например, несоблюдение правил дорожного движения и т. д.). Многие виды деятельности, выполняемые без со-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2002. С. 47; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С. 407.

² Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. М.: Издательство НОРМА, 2010. С. 509.

блюдения установленных правил, могут повлечь за собой материальный и (или) физический вред, не только субъектам этих правоотношений, но третьим лицам¹.

Рассмотрев природу и сущность разрешительной функции, считаем целесообразным и обоснованным обратиться к вышеупомянутому Указу Президента РФ от 15 июня 1998 года № 711 и в соответствии с подпунктом «б» пункта 11 выделить следующие разрешительные функции экзаменационных подразделений Госавтоинспекции:

- выдача водительских удостоверений;
- выдача заключений соискателям лицензий на осуществление образовательной деятельности по подготовке водителей транспортных средств о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям;
- согласование программ подготовки и переподготовки водителей автомотортранспортных средств, трамваев и троллейбусов.

Справедливости ради следует отметить, что правоотношения, возникающие в процессе осуществления подразделениями указанных функций, являются разрешительными и возникают по инициативе (на основании заявления) граждан или организаций, им не подчиненным. К властным субъектам данных правоотношений относятся экзаменационные подразделения Госавтоинспекции, к невластным – граждане, желающие получить право на управление транспортными средствами, либо образовательные организации, имеющие намерения осуществлять подготовку и переподготовку водителей транспортных средств. Объектом правоотношения является право на управление транспортными средствами и право на получение заключения о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям.

В целях наиболее полного исследования разрешительной функции экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, необходимо остановиться на основных признаках, её дифференцирующую. Так, по нашему мнению, разделить указанную функцию можно по следующим признакам:

- 1) территории действия юридической силы разрешения;
- 2) цели реализации разрешительной функции.

По территории действия юридической силы разрешения функцию можно разделить:

- по выдаче национального водительского удостоверения;
- по выдаче международного водительского удостоверения.

По цели реализации разрешительной функции можно разделить её на:

- предоставление права на управление транспортным средством:
 - а) лицам, ранее не имевшим данного права, т. е. лицам, впервые получившим водительское удостоверение, а также «открывшим» новую категорию или подкатеорию на управление транспортным средством;

¹ Губенков А. О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 31.

б) лицам, ранее имевшим право на управление транспортными средствами за пределами Российской Федерации (иными словами, обмен иностранных водительских удостоверений в соответствии с разделом четыре Правил допуска к управлению транспортными средствами);

- подтверждение права на управление транспортным средством. Так, водители, у которых изъяли водительское удостоверение, но которых лишили права управления транспортным средством за нарушения ч. 1, 4 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ¹, смогут и дальше пользоваться своим правом при условии, что они успешно сдадут теоретический экзамен и представят медицинское заключение об отсутствии медицинских противопоказаний к вождению. При этом заключение должно быть выдано уже после истечения срока лишения².

Таким образом, реализация экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции контрольной и разрешительной функции позволяет с полной уверенностью утверждать, что их деятельность является контрольно-разрешительной. При этом контрольно-разрешительная функция является внешним выражением этой деятельности, структурным элементом государственного управления в установленной сфере ведения. Однако до настоящего времени в науке административного права не сформировалось единой точки зрения на содержание контрольно-разрешительной функции. Одной из причин сложившейся ситуации можно назвать отсутствие в действующем законодательстве четкого определения правового содержания указанного понятия.

Поэтому с целью унификации употребления данного понятия, развития терминологического аппарата в юридической науке, а также для исключения расширения полномочий властных структур из-за различия в подходах к трактованию их функций, считаем целесообразным и обоснованным под контрольно-разрешительной функцией экзаменационных подразделений Госавтоинспекции понимать государственно-властную деятельность указанных органов и их должностных лиц по получению информации о состоянии контролируемых субъектов с целью обеспечения и координации их нормальной деятельности, а также установления необходимых условий и требований для предоставления им специальных прав или разрешений на занятие определённым видом деятельности.

¹ Смоляков А. И. Особенности применения административных наказаний за совершение правонарушений, ответственность за которые предусмотрена главой 12 КоАП РФ // Наука и практика. 2015. № 3 (64). С. 103–104.

² Об утверждении Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами: Постановление Правительства Рос. Федерации от 14 ноября 2014 г. № 1191 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 47, ст. 6551.

5. Процедуры реализации контрольно-разрешительной функции экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции

Залог эффективного и продуктивного процессуального регулирования условий и порядка реализации законов и подзаконных нормативных правовых актов в деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции лежат в плоскости реализации административно-властных полномочий, разрешение индивидуального административного дела или выполнении управленческой функции, и самое главное в недопущении ошибочных решений, нередко принимаемых должностными лицами.

В этой связи представляется необходимым для более детального уяснения сущности контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции рассмотреть процедуру реализации контрольно-разрешительной функции при организации их работы. Анализ правовых актов, регулирующих деятельность подвергнутого рассмотрению подразделения, позволяет выделить следующие административно-правовые процедуры реализации административно-властных полномочий экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции:

- допуск водителей к управлению транспортными средствами;
- выдача заключений образовательным организациям, занимающимся подготовкой водителей, о соответствии имеющегося учебно-материального оснащения предъявляемым требованиям;
- согласование программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов.

Рассмотрим каждую из процедур поэтапно.

Так, процедура допуска водителей к управлению транспортными средствами состоит из следующих этапов:

1. Прием заявления и документов;
2. Проведение проверок по заявлению;
3. Принятие решения о допуске к сдаче (отказ в проведении) экзаменов на право управления транспортными средствами;
4. Прием экзаменов на право управления транспортными средствами;
5. Оформление документов и выдача водительского удостоверения.

Следует отметить, что последовательность выполнения указанных этапов процедуры не может быть нарушена. Также невозможно осуществление двух или более этапов одновременно.

Прием заявления и документов является первым этапом или началом реализации процедуры допуска водителей к управлению транспортными средствами. Проведение данного этапа осуществляется по двум направлениям:

1. При непосредственном участии лица или его представителей в порядке общей очереди в Госавтоинспекции (электронного управления очередью в подразделениях, осуществляющих рассмотрение более 50 заявлений в день) или многофункциональных центрах;

2. Через официальный портал государственных услуг Российской Федерации, с помощью технических средств выхода в Интернет по электронному адресу <http://www.gosuslugi.ru>. Заявление подается путем заполнения всех реквизитов формы заявления представленной на сайте.

Необходимо также отметить, что в случае подачи заявления через портал государственных услуг Российской Федерации сотрудники экзаменационного подразделения впоследствии обязаны истребовать оригиналы представленных в электронном виде документов, кроме заявления и квитанции об оплате госпошлины, так как сведения об оплате госпошлины должностное лицо рассматриваемого подразделения получает в рамках межведомственного электронного взаимодействия¹.

Заявление в письменном виде, принятое к рассмотрению, подлежит регистрации в течение 15 минут после его приема. Заявление, поданное через многофункциональный центр либо в электронной форме с помощью Единого портала, подлежит регистрации не позднее рабочего дня, следующего за днем получения заявления подразделением Госавтоинспекции².

Сотрудник экзаменационного подразделения на этапе приема заявления и документов, осуществляя данную процедуру, проводит следующие контрольные действия:

- устанавливает личность заявителя;
- осуществляет проверку соответствия сведений, указанных в заявлении, представленным документам;
- осуществляет проверку полноты и правильности оформления документов;
- представленные документы проверяются на наличие-отсутствие признаков подделки, а также на соответствие требованиям нормативных правовых актов.

По итогам данных действий должностное лицо принимает одно из следующих решений: о проведении дальнейших административно-

¹ О единой системе межведомственного электронного взаимодействия: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697: в ред. от 19 марта 2014 г.: вместе с Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 38, ст. 4823.

² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений: Приказ МВД России от 20 октября 2015 г. № 995 // Рос. газ. 2016. 30 марта. № 66.

правовых процедур либо об отказе в приеме документов с предложением устранить выявленные недостатки и повторно подать заявление.

Принятие сотрудником экзаменационного подразделения первого решения свидетельствует о переходе ко второму этапу или стадии, при которой реализация контрольно-разрешительной функции происходит в закрытом от посторонних лиц помещении с использованием комплекса аппаратно-технических средств.

Здесь сведения о лице, подавшем заявление, проверяются по информационным базам, содержащим сведения о лицах, лишенных права на управление транспортными средствами, а представленные водительские удостоверения проверяются по учетам выданных водительских удостоверений, распределенной, утраченной, похищенной, выбракованной спецпродукции Госавтоинспекции.

Процедура окончательного принятия решения по заявлению начинается только после совершения всех проверочных действий, по результатам которых должностное лицо экзаменационного подразделения ГИБДД, руководствуясь в реализации контрольно-разрешительной функции нормами действующего законодательства Российской Федерации, либо отказывает в испрашиваемом праве, либо выносит решение:

1. О назначении места, даты и времени проведения экзамена на право управления транспортным средством истребованной категории;
2. О выдаче международного водительского удостоверения на основании национального;
3. О выдаче водительского удостоверения взамен ранее выдаваемого;
4. О замене действующего национального иностранного водительского удостоверения на российское, без сдачи экзаменов и прохождения медицинского освидетельствования согласно п. 40 Правил допуска к управлению транспортными средствами.

Обращаясь к вышесказанному, следует констатировать, что все решения, принимаемые сотрудниками экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, после проверки документов минуют переход к этапу проведения испытаний на право управления транспортными средствами, кроме решения о допуске к сдаче экзаменов. В настоящее время предусмотрены три последовательно следующих друг за другом экзамена: теоретический экзамен, экзамен по первоначальным навыкам управления транспортным средством, экзамен по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения.

Теоретический экзамен проводится в целях проверки знаний, необходимых для безопасного управления транспортным средством, для вынесения решения о возможности выдачи водительского удостоверения для категорий транспортных средств «Тм» и «Тб» либо определения возможности допуска кандидатов в водители к сдаче экзамена по первоначальным навыкам управления транспортным средством по другим категориям. При

этом кандидат в водители, успешно прошедший теоретические испытания, допускается к прохождению практических испытаний – экзамена по первоначальным навыкам управления транспортным средством и экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения в течение последующих шести месяцев. Установление максимального срока действия результатов теоретического экзамена, на наш взгляд, является эффективным профилактическим моментом, позволяющим исключить допуск к управлению транспортными средствами лиц, которые утратили актуальные знания правил дорожного движения в силу регулярно происходящих изменений последних.

Однако, пункт 4 «Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2014 года № 1191, предоставляет лицам, лишенным права управления транспортным средством, право сдавать теоретический экзамен по истечении половины срока лишения права, без учета длительности данного срока. В соответствии с частью 2 статьи 3.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях срок лишения специального права устанавливается от одного месяца до трех лет. Более того, в соответствии с требованием части 3 статьи 32.7 указанного Кодекса течение срока лишения специального права в случае назначения лицу, лишенному специального права, административного наказания в виде лишения того же специального права начинается со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее. А это значит, что сроки лишения за совершение нескольких правонарушений будут суммироваться и могут составить даже больше трех лет. Соответственно, мы имеем ситуацию, когда лицо, лишенное права на управление транспортным средством, может сдать теоретический экзамен за год-полтора до истечения срока лишения. Учитывая, что основной целью проведения теоретического экзамена в указанном случае в соответствии с частью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является проверка знания лицом, лишенным права на управление транспортным средством, Правил дорожного движения, срок, в течение которого сохраняют свою актуальность результаты теоретического экзамена, в полтора года нельзя признать допустимым.

В этой связи считаем целесообразным внести изменения в Правила возврата водительского удостоверения в части ограничения максимального срока, в течение которого можно сдать теоретический экзамен, до шести месяцев. Соответственно, пункт 4 «Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2014 года №1191 предлагается изложить в следующей редакции:

«Проверка проводится по истечении не менее половины срока лишения права на управление транспортными средствами, назначенного лицу, лишенному права на управление, но не ранее, чем за шесть месяцев до истечения указанного срока. Лицо, не прошедшее проверку, может пройти проверку повторно не ранее чем через 7 дней со дня проведения предыдущей проверки».

Возвращаясь к теме административных процедур, следует отметить, что при организации и проведении теоретического экзамена сотрудники экзаменационных подразделений в рамках реализации контрольно-разрешительной функции осуществляют проверку следующих знаний кандидатов в водители:

- правил дорожного движения Российской Федерации;
- основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения;
- законодательства Российской Федерации в части, касающейся обеспечения безопасности дорожного движения, а также уголовной, административной и гражданской ответственности водителей транспортных средств;
- основ безопасного управления транспортным средством;
- порядка оказания первой помощи лицам, пострадавшим при дорожно-транспортном происшествии.

Проверка теоретических знаний у кандидатов в водители сотрудники экзаменационных подразделений проводят с использованием автоматизированных систем на основе комплектов задач, сформированных в экзаменационные билеты. Все билеты содержат в себе по 20 вопросов. К каждому вопросу предлагается от двух до пяти вариантов ответов, один из которых правильный. Все вопросы, включаемые в экзаменационные билеты, объединены в четыре тематические подгруппы. В каждую такую тематическую подгруппу входит пять вопросов. Экзаменационный билет сформирован из четырех тематических подгрупп, каждая из которых должна выбираться случайным образом. Перестановка вопросов между тематическими группами не допускается.

Порядок ответов на вопросы в билете самостоятельно определяется кандидатом в водители. В то же время, если ответ на вопрос билета окажется ошибочным или кандидат в водители не ответил на один вопрос в отведенное время, то ему будет предоставлена возможность в течение пяти минут ответить еще на пять вопросов дополнительной тематической подгруппы. Дополнительная тематическая подгруппа выбирается из той же группы, что и тематическая подгруппа, содержащая ошибочный ответ или вопрос которой ответ не был дан. Если при ответе на вопросы билета было допущено две ошибки в разных тематических подгруппах или в отведенное время не получен ответ на два вопроса в разных тематических под-

группах или допущена одна ошибка и одновременно в отведенное время не получен ответ на вопрос в разных тематических подгруппах, ему дается возможность в течение еще десяти минут ответить на десять вопросов двух дополнительных тематических подгрупп. Дополнительные тематические подгруппы предоставляются из числа тех же групп, что и тематические подгруппы, при ответе на вопросы которых были допущены ошибки или, соответственно, не даны ответы¹. Оценка «СДАЛ» выставляется, если будущий водитель сразу дал правильные ответы на все 20 вопросов билета, либо дал правильные ответы на все вопросы дополнительных тематических подгрупп в случаях, если ранее им были допущены одна или две ошибки в разных тематических блоках. Соответственно оценка «НЕ СДАЛ» выставляется, когда будущий водитель:

- отвечая на вопросы, совершил три и более ошибки;
- совершил две ошибки при ответе на вопросы одной тематической подгруппы или не ответил на два вопроса одной тематической подгруппы;
- совершил ошибку, отвечая на вопросы дополнительных тематических подгрупп;
- ушел с экзамена (не стал отвечать на вопросы экзаменационного билета).

Стоит обратить внимание на то, что, несмотря на произошедшее в 2016 году усложнение процедуры сдачи теоретического экзамена, вопрос объективности и точности оценки знаний, в особенности умения правильно применять их в сложившейся дорожной ситуации, при проведении теоретического экзамена остается открытым. И прежде всего это связано с тем, что экзаменационные билеты находятся в свободной и легальной продаже. По нашему мнению, такое положение вещей крайне пагубно влияет на качество подготовки кандидатов в водители, а также не позволяет должностным лицам экзаменационных подразделений Госавтоинспекции объективно оценивать уровень теоретических знаний и тем самым препятствовать допуску неподготовленных с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения водителей к участию в дорожном движении.

Свободный доступ к билетам, как показывает практика, может приводить к зазубриванию или запоминанию правильных ответов будущими водителями без правового анализа сложившейся дорожной ситуации. Происходит формальное, линейное восприятие теоретического материала при

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений: Приказ МВД России от 20 октября 2015 г. № 995 // Рос. газ. 2016. 30 марта. № 66.

¹ Glasser, William. The Quality School Teacher: Specific suggestions for teachers who are trying to implement the lead-management ideas of The Quality School in their classrooms Text // Harper Perennial, 2000. 200 p.

подготовке к экзаменам. Зачастую обучение в автошколах также акцентируется не на изучении Правил дорожного движения, а на количестве прорешанных экзаменационных билетов. Бездумное запоминание всегда пагубно влияет на процесс обучения. Особенно это проявляется при применении полученных знаний на практике. Как утверждает американский ученый У. Глассер, «развитая память еще не есть образованность, точная информация еще не есть знания»¹.

По нашему мнению, изъятие экзаменационных билетов из свободного оборота положительно скажется на качестве подготовки водителей и принятии экзаменов на право управления транспортными средствами. Во-первых, автошколам придется выстраивать учебный процесс таким образом, чтобы обучающийся не только владел необходимым теоретическим материалом, но и правильно мог его использовать. Во-вторых, это заставит самих кандидатов в водители более ответственно подходить к процессу обучения. В-третьих, в оценке объективности теоретических знаний не будет сомнений.

Следует отметить, что в основной массе развитых стран при проведении теоретического теста действует система начисления штрафных баллов (очков) за неправильный ответ, количество которых зависит от важности вопроса, в котором была допущена ошибка (в Российской Федерации аналогичная система оценки в настоящее время действует при проведении экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения). Введение подобной системы позволит разграничить вопросы по степени важности и тем самым повысить объективность оценки подготовленности водителя, способствуя обеспечению в будущем безаварийного управления транспортным средством. Так, к примеру, кандидату в водители может быть отказано в испрашиваемом праве, если он неправильно ответил на важный с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения вопрос, но разрешено, если он допустил две незначительные ошибки.

Таким образом, проведенный анализ реализации контрольно-разрешительной функции экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции при проведении теоретических испытаний позволяет утверждать, что действующая система, несмотря на произошедшие в 2016 году улучшения, продолжает содержать ряд положений, которые требуют совершенствования с целью повышения качества используемых превентивных мер повышения уровня безопасности на дорогах путем допуска к участию в дорожном движении подготовленных с теоретической точки зрения водителей.

Получение положительной оценки по результатам теоретического экзамена позволяет перейти к приему экзамена по первоначальным навыкам управления транспортным средством.

В целях сдачи вышеуказанного экзамена будущим водителем выполняется ряд упражнений, предусмотренных для проведения экзамена на право управления транспортным средством соответствующей категории или подкатегории. Сотрудник ГИБДД осуществляет контроль выполнения данных упражнений, подает команды кандидату в водители, отмечает ошибки в экзаменационном листе.

Оценка «НЕ СДАЛ» выставляется, если кандидат в водители не выполнил или выполнил с ошибкой элементы, достаточно обширный перечень которых определен приказом МВД России от 20 октября 2015 года № 995.

Достаточно широкий перечень элементов, невыполнение или неправильное выполнение которых не позволит кандидату в водители быть допущенным к участию в дорожном движении, позволяет, на наш взгляд, обеспечить необходимый профилактический эффект.

В случае успешного прохождения экзамена по первоначальным навыкам управления транспортным средством кандидат в водители допускается к сдаче экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения. Значимость данной процедуры трудно переоценить, ведь на данном этапе, реализуя контрольно-разрешительную функцию, сотрудники экзаменационных подразделений Госавтоинспекции осуществляют проверку кандидата в водители на его готовность безопасно и уверенно управлять транспортным средством в условиях реального дорожного движения с целью установления возможности выдачи ему водительского удостоверения.

Однако следует отметить, что в нормативных правовых актах, регулирующих процедуру проведения экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения, ничего не сказано об интенсивности и плотности транспортного потока маршрута. По нашему мнению, данное обстоятельство является пробелом, а, следовательно, требует правового закрепления, так как рассматриваемый фактор значительно влияет на объективность оценки способности обеспечивать безопасность дорожного движения при управлении транспортным средством в иных дорожных условиях кандидата в водители.

Нельзя отрицать того, что количество аварийных и предаварийных ситуаций, а также моментов, требующих от водителя повышенного внимания и реакции, возрастает с увеличением транспортного потока и его интенсивности. Прежде всего, это связано с плотностью проживания населения на определенной территории, т. е. в крупных городах интенсивность движения значительно выше, чем в иных населенных пунктах¹.

¹ Смоляков А. И. К вопросу об эффективности ужесточения наказаний за нарушения Правил дорожного движения // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2017. № 1 (70). С. 74–75.

Данное утверждение подтверждается и законодательно. Если обратиться к Указанию Банка России от 19 сентября 2014 года № 3384-У1 и проанализировать Приложение 2, которое устанавливает коэффициенты страховых тарифов в зависимости от территории преимущественного использования транспортного средства, то однозначно можно утверждать, что чем выше плотность населения административно-территориальной единицы, тем больше транспортный поток и интенсивность движения, а значит, и коэффициент страховых тарифов.

Так, в соответствии с рассматриваемым приложением нормативного правового акта наглядно видно, что на территории Орловской области в таких городах, как Мценск и Ливны, коэффициент равен 1, в Орле – 1,2, а в иных городах и населенных пунктах – 0,7. К примеру, для Москвы, Тюмени, Сургута и Челябинска установлен коэффициент 2.

Таким образом, рассмотренные выше положения постановления правительства об установлении коэффициентов страховых тарифов для определения размеров страховых премий исходя из возможных экономических затрат в случае дорожно-транспортного происшествия указывают на то, что чем выше коэффициент, тем больше на данной территории поток и интенсивность дорожного движения, а следовательно, возрастает риск попадания в ДТП.

Поэтому в настоящее время степень объективности оценки кандидата в водители в рассматриваемом испытании в определенной степени зависит от профессиональных качеств экзаменатора.

По окончании рассматриваемой процедуры сотрудник экзаменационного подразделения Госавтоинспекции в рамках контрольно-разрешительной функции выносит одно из двух решений: отказать в испрашиваемом праве и назначить дату пересдачи или выдать водительское удостоверение на управление соответствующей категории или подкатегории транспортного средства.

Приступая к рассмотрению этапа оформления документов и выдачи водительского удостоверения сотрудниками экзаменационных подразделений Госавтоинспекции при реализации контрольно-разрешительной функции, считаем необходимым упомянуть, что он наступает не только по итогам сдачи экзаменов на право управления транспортными средствами, но и в случаях выдачи взамен ранее выданного и международного водительских удостоверений.

¹ О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств: Указание Банка России от 19 сентября 2014 № 3384-У // Вестник Банка России. 2014. № 88.

Поэтому основаниями оформления документов для выдачи водительских удостоверений могут служить:

1. Положительные оценки за экзамены, подтвержденные протоколами приема экзаменов на право управления транспортными средствами с экзаменационными листами.

2. Решение сотрудника экзаменационного подразделения, уполномоченного принимать решения о выдаче:

- национального водительского удостоверения;
- международного водительского удостоверения.

Окончание рассматриваемого этапа происходит непосредственно в момент выдачи водительского удостоверения в присутствии заявителя под его роспись. Если водителю выдается удостоверение по истечении срока действия предыдущего, то сотрудник экзаменационного подразделения аннулирует старое. Если удостоверение выдается взамен утраченного или похищенного, то данная информация вносится в базу АИПС «Документ».

Приступая к освещению следующих административно-правовых процедур реализации функций экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции, считаем целесообразным рассмотреть процедуры по выдаче заключений образовательным организациям, занимающимся подготовкой водителей, о соответствии учебно-материальной базы предъявляемым требованиям и согласованию программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов одновременно, так как у них схожи этапы, а затем в отдельности особенности каждой.

Итак, в упомянутых процедурах можно выделить следующие этапы:

1. Принятие заявления;
2. Рассмотрение заявления;
3. Принятие решения по заявлению.

Принятие заявления в экзаменационном подразделении Госавтоинспекции от организации является основанием для начала процедуры согласования образовательных программ и (или) выдачи заключения о соответствии учебно-материальной базы предъявляемым требованиям.

При этом организация может обратиться в экзаменационное подразделение Госавтоинспекции на межрегиональном, региональном или районном уровне. Однако следует отметить, что в случае получения обращения на районном уровне заявление с прилагаемыми к нему документами в трехдневный срок со дня его поступления направляется по телефаксу, электронной почте или другим официальным каналам связи либо нарочно в подразделение Госавтоинспекции на региональном уровне¹.

¹ Приложение к письму ГУ ОБДД МВД России [Электронный ресурс]: от 30 октября 2014 г. № 13/4 – у7104 / Сайт ОИО ЦСН БДД МВД России.

Рассмотрение заявления осуществляется в срок до одного месяца с даты поступления заявления. Проверка содержания образовательных программ осуществляется на предмет их соответствия примерным программам профессиональной подготовки, переподготовки водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий в соответствии с Приказом Минобрнауки России от 26 декабря 2013 года № 1408¹. В свою очередь обследование учебно-материальной базы организации осуществляется на предмет ее соответствия установленным требованиям. Результаты обследования оформляются актом о соответствии учебно-материальной базы организации, осуществляющей образовательную деятельность по программе (программам) подготовки водителей автотранспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий.

Приступая к заключительному этапу рассматриваемых процедур, следует отметить, что в случае принятия положительного решения о согласовании образовательных программ перед согласованием они подлежат визированию должностным лицом, рассмотревшим данные программы. Далее образовательные программы согласовываются руководителем подразделения Госавтоинспекции на межрегиональном или региональном уровне либо его заместителем, ответственным за данное направление деятельности. Согласованные образовательные программы в трехдневный срок выдаются представителю организации или направляются по почтовому адресу, указанному в заявлении.

По результатам проверки учебно-материальной базы организации выдается соответствующее заключение либо отказывается в выдаче такового. При этом следует обратить внимание, что акты и заключения составляются в трех экземплярах. Первые экземпляры подшиваются в дела и хранятся в установленном порядке в экзаменационных подразделениях Госавтоинспекции, вторые экземпляры выдаются уполномоченному представителю организации либо направляются по почтовому адресу, указанному в заявлении, третьи направляются в соответствующие лицензирующие органы в срок, не превышающий трех рабочих дней.

Отрицательное решение по заключению может быть выдано на основании акта, в котором будут отражены факты несоответствия установленным требованиям. Привести исчерпывающий перечень этих фактов не представляется возможным ввиду большого их количества, а вот основания для отказа в согласовании образовательных программ следующие:

- отсутствие учебного плана, содержащего перечень учебных предметов с указанием времени, отводимого на освоение учебных предметов, включая время, отводимое на теоретические и практические занятия;
- отсутствие календарного учебного графика;

¹ Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий: Приказ Минобрнауки России от 26 декабря 2013 г. № 1408 // Рос. газ. 2014. 1 авг. № 172/1.

- неполный перечень учебных предметов, установленный примерными программами;
- уменьшение установленного примерными программами объема времени, отводимого на освоение учебных предметов, включая время, отводимое на теоретические и практические занятия, а также количества учебных часов на изучение каких-либо разделов и тем;
- отсутствие рабочих программ учебных предметов, раскрывающих последовательность изучения разделов и тем, распределение учебных часов по разделам и темам;
- отсутствие организационно-педагогических условий реализации рабочих программ;
- отсутствие планируемых результатов освоения образовательных программ;
- отсутствие установленных форм промежуточной аттестации обучающихся.

Таким образом, подводя итоги параграфа, следует сделать вывод о том, что сущность административно-правовой или контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции по реализации контрольно-разрешительной функции можно рассматривать в плоскости деятельности ОВД, однако существует ряд характерных черт, присущих только ей, что позволяет обособить ее как самостоятельную. Также следует отметить, что сущность административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции детально раскрывается лишь посредством рассмотрения процедур реализации контрольно-разрешительной функции экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции. Проведенный анализ процедур позволил выявить ряд пробелов и недостатков в действующем законодательстве с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения, что, несомненно, позволяет утверждать о необходимости продолжения совершенствования нормативно-правового обеспечения данного направления деятельности Госавтоинспекции. В связи с этим нами был предложен ряд предложений, направленных на совершенствование административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции.

6. Международный опыт допуска водителей к участию в дорожном движении

Международные и отечественные исследования в области причин возникновения дорожно-транспортных происшествий показывают, что аварийность на дорогах и тяжесть их последствий напрямую зависит от качества подготовки водителей, а также оценки знаний, умений и навыков кандидатов в водители при приеме экзаменов на получение права на право управления транспортными средствами. В настоящее время государством проводится огромная работа в области обеспечения безопасности дорожного движения: разрабатывается и реализуется ряд федеральных и региональных целевых программ по повышению безопасности на дорогах; осуществляется комплекс последовательных административно-правовых реформ, связанных с совершенствованием подготовки и переподготовки водителей различных категорий и подкатегорий транспортных средств. Однако, ситуация на дорогах нашей страны все еще требует дополнительных мер по снижению ДТП и тяжести их последствий. Ежегодно в результате дорожно-транспортных происшествий на дорогах России погибает более 20 тысяч человек¹, а размер социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий и их последствий оценивается в миллиардах рублей².

По-нашему мнению, для решения поставленной проблемы в рамках монографического исследования, целесообразно проанализировать положительный опыт зарубежных стран по подготовке, переподготовке водителей, способных обеспечить безопасное управление транспортными средствами в различных дорожных ситуациях, и внедрить некоторые эффективные элементы как в образовательный процесс в автошколах так и при приеме экзаменов в экзаменационных подразделениях Госавтоинспекций.

Целесообразность и обоснованная необходимость в рассмотрении зарубежного опыта обусловлена и тем, что проблемой подготовки водительских кадров в странах Европы, Австралии и Северной Америки занимаются длительный период. За это время проведено множество исследований, апробирована не одна методика подготовки водителей и проведения экзаменов. Для улучшения качества и совершенствования профессионализма молодых водителей проводился ряд экспериментальных проектов, некоторые из которых были воплощены в жизнь и показали положитель-

¹ Показатели состояния безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] / Официальный веб-сайт Госавтоинспекции. URL: <http://stat.gibdd.ru> (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

² Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 октября 2012 г. № 1995-п // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 45, ст. 6282.

ную динамику с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения.

Учитывая, что процесс автомобилизации в зарубежных странах начался раньше, чем в России и протекал гораздо интенсивней, то и, соответственно проблемы, возникающие при подготовке начинающих водителей, дали о себе знать существенно быстрее. Значительная часть дорожно-транспортных происшествий происходила по вине начинающих водителей, а их пробелы в знаниях и навыках вождения не всегда компенсировались длительностью водительского стажа. Обеспокоенное такой динамикой европейское сообщество объединяется для решения этих проблем в 1956 г и образует Международную комиссию по проведению экзаменов на получение права управления транспортными средствами¹. Основными задачами деятельности СІЕСА является изучение особенностей процедуры проведения экзаменов на приобретение права управления транспортными средствами в разных странах, анализ их влияния на уровень аварийности, изучение опыта подготовки специалистов, принимающих экзамены, разработка на основе положительных примеров унифицированных методик проведения таких экзаменов. Полноценными резидентами данной организации становятся государственные органы стран – членов, в компетенцию которых входят административно-правовые полномочия по проведению экзаменов (тестирование кандидатов в водители) и выдаче водительских удостоверений. В настоящее время этот союз объединяет около 40 стран Европы, Америки, Северной Африки, Ближнего Востока, Австралии и Новой Зеландии².

Подобные союзы показывают свою рентабельность и необходимость для решения таких глобальных проблем как снижение дорожно-транспортных происшествий. Именно поэтому, такая последовательная, совместная и скоординированная политика стран Европейского Союза в области обеспечения безопасности дорожного движения на протяжении уже более двадцати лет стремиться к снижению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий. Так в 1991 году на территории ЕС зафиксировано 1,5 миллиона ДТП, в том числе со смертельным исходом 76 тысяч, а в 2016 году меньше 1 миллиона, со смертельным исходом 25,5 тысяч соответственно³. Наряду с этим необходимо отметить и тот факт, что положительные результаты достигнуты на фоне

¹ Далее – СІЕСА (Commission Internationale des Examens de Conduite Automobile, International Driving Tests Committee).

² International Commission for Driver Testing [Электронный ресурс] / Официальный вебсайт СІЕСА. URL: http://www.cieca.eu/template_page.asp?pag_id=135&lng_iso=EN (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

³ Mobility and transport [Электронный ресурс] / Официальный вебсайт Европейской Комиссии. URL: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/statistics/index_en.htm (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

постоянного увеличения количества автотранспорта на душу населения. Такая динамика складывается в том числе благодаря повышенному вниманию к подготовке водителей разных категорий транспортных средств.

Анализ практической деятельности организаций, имеющих административно-правовые полномочия по допуску водителей к участию в дорожном движении в изученных странах позволяет сделать обоснованный вывод, что для приобретения права на управление транспортным средством, необходимо выполнить следующие условия на определенных стадиях:

- достигнуть минимального возраста, необходимого для получения водительского удостоверения на требуемую категорию транспортного средства;

- соответствовать медицинским критериям, которые включают в себя минимальные требования психического и физиологического состояния здоровья, определяющего пригодность к управлению требуемой категории транспортного средства;

- пройти в полном объеме теоретическую и практическую подготовку необходимую для приобретения умений и навыков вождения в реальных условиях дорожного движения, в том числе и посредством самостоятельного обучения кандидатов в водители;

- успешно пройти теоретические и практические испытания на получение права управления транспортным средством, в том числе и промежуточные.

Возрастные ограничения для управления автотранспортом во всех странах разнятся и дифференцируются в зависимости от категории транспортного средства, на которую претендует кандидат в водители. Такая градация, прежде всего, обусловлена сложностью в управлении, связанной с техническими характеристиками транспортного средства: габаритами, массой, мощностью двигателя внутреннего сгорания, особенностью переключения передач трансмиссии. Однако для стран Европейского Союза, а также в некоторой степени стран, подписавших Женевскую Конвенцию 1968 года¹, в этих вопросах национальное законодательство стараются привести в соответствие со статьей 4 Директивы № 2006/126/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О водительских удостоверениях»², с целью решения проблем беспрепятственного передвижения на транспортном средстве при наличии национального удостоверения на территории соседних государств.

¹ Конвенция о дорожном движении: заключена в г. Вене 8 ноября 1968 г. // Бюллетень международных договоров. 2007. № 10.

² Directive 2006/126/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on driving licenses (Recast) // Official journal of the European Union 30.12.2006 L 403. P. 18–60.

Установление самого минимального возрастного ценза применяется к категориям транспортных средств, дающих право управлять легкими мотоциклами, мопедами и скутерами. В зависимости от дорожной ситуации в стране, национальных традиций и складывающейся системы обеспечения безопасности дорожного движения в целом, к участию в дорожном движении могут допускаться лица, достигшие 14 лет, но только для категорий «АМ». Однако большинство стран придерживаются политики выдачи водительских удостоверений данной категории транспортных средств с 16 лет. Такие страны как Турция и Румыния увеличили возрастной порог с 17 и 18 лет соответственно.

Среди европейских экспертов в области обеспечения безопасности дорожного движения бытует давно устоявшееся мнение, что поездка на мотоцикле в двадцать раз опаснее, чем на автомобиле. Водитель двухколесного транспортного средства подвергается большему риску погибнуть или получить увечье в момент дорожно-транспортного происшествия. Даже незначительное столкновение может повлечь серьезные последствия для мотоциклиста, тогда как столкновение между двумя автомобилями обычно наносит только материальный ущерб. По данным Европейской организации «FEMA», занимающейся научным изучением безопасности двухколесных транспортных средств и защитой интересов мотоциклистов, 42-59 % аварий с участием мотоциклов, скутеров и мопедов ведет к фатальным последствиям, как для самого водителя, так и его пассажиров¹.

Изложенное выше дает основание полагать, что практически во всех европейских странах неслучайно на категорию «А» установлен минимальный возраст 24 года. Иным способом для решения проблем аварийности с участием мотоциклистов и допуска к управлению более ответственных и дисциплинированных водителей данной категории транспортных средств такие страны как Болгария, Латвия, Норвегия, Израиль понижают допустимый возраст до 20 лет, но и при условии двух или трех летнего стажа вождения категории транспортного средства «А1» или «А2».

На европейском континенте в большинстве стран установленный законодательством минимальный возраст для управления транспортными средствами категории «В» и «С» устанавливается с 18 лет. Лишь в Великобритании, Польше, Израиле разрешение на управление транспортными средствами категории «В» выдается в 17 лет. Однако на категорию «С» возраст не снижают, более того в Бельгии, Болгарии, Франции, Германии, Италии, Испании, Латвии, Люксембурге, Норвегии этот минимум повышают до 21 года.

Возрастные ограничения для водителей транспортных средств категории «D» в европейских государствах в основном – 21 год, но в Дании и

¹ Study on Serious Road Traffic Injuries in the EU. P. 22 [Электронный ресурс] / Официальный вебсайт международной организации «FEMA». URL: http://www.fema-online.eu/website/wp-content/uploads/documents_library/injuries_study_2016.pdf.

Нидерландах, водитель может сесть за руль такого транспортного средства в 18 лет, а в Румынии – в 22 года.

Минимальный возраст водителя категории «Е» в основном зависит от минимального возраста водителя автомобиля-тягача, но не может быть меньше 19 лет в Чехии, Словакии и Швеции, 22 года – в Турции. В Испании водительские удостоверения с разрешающими отметками в графах «ВЕ», «СЕ» и «ДЕ» выдаются не ранее, чем через 1 год после получения права на управление транспортными средствами категорий «В», «С», «D» соответственно.

В США водительскую деятельность начинают в более раннем возрасте по сравнению с другими государствами. Однако, ситуация не одинакова в разных штатах, поскольку каждый штат имеет собственное законодательство в данной сфере. Начать обучаться вождению здесь разрешено лицам в возрасте 14-16 лет. Единственным штатом, который запрещает выдачу водительских удостоверений лицам, не достигшим 17 лет – Нью-Джерси¹.

Такие развитые страны как Канада, Австралия, с аналогичной системой подготовки кандидатов в водители, как и в Соединенных штатах Америки устанавливает минимальные ограничения по допуску к участию в дорожном движении также с более раннего возраста 14 и 16 лет соответственно.

Как показывают многочисленные исследования различных стран в области обеспечения безопасности дорожного движения, с точки зрения соотношения возраста водителя и вероятности попадания в дорожно-транспортное происшествие, чем выше минимально допустимый возраст допуска кандидата в водители к участию в дорожном движении, тем он более ответственен, дисциплинирован и аккуратен в вождении автомобиля, а значит и менее подвержен паданию в аварийную ситуацию.

Научно-практические исследования работников института экономики транспорта Норвегии Рунэ Эльвика, Аннэ Боргер Мюсен, Трулса Ваа в очередной раз доказывают эту точку зрения. Прделанная ими работа показывает, что увеличение возрастных ограничений для приобретения права на управление транспортным средством любой из категорий на один год в возрасте между 16 и 21 годом позволяет сократить риск аварийности в течение первого года вождения на 5-10 %². В подавляющем большинстве стран мира для допуска к участию в дорожном движении в качестве минимального возрастного ценза, кроме скутеров, мопедов и легких мотоциклов устанавливается 18 лет. Выбор именно этого возраста обусловлен и

¹ Motor Vehicle Commission [Электронный ресурс] / Официальный веб-сайт New Jersey Motor Vehicle Commission. URL: <http://www.state.nj.us/mvc/Licenses/YoungAdult.htm> (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

² Эльвик Р., Боргер М. А., Ваа Т. справочник по безопасности дорожного движения: пер. с норвеж. / Под ред. В. В. Сильянова. М.: МАДИ (ГТУ), 2001. 754 с.

тем, что он совпадает с вступлением в совершеннолетие и получение полной дееспособности.

В целом же подавляющее большинство исследований¹, а также анализ дорожно-транспортных происшествий на территории европейских государств позволяют с полной уверенностью утверждать, что водители в возрасте 16-24 лет в 2-3 раза чаще, чем старшие и более опытные водители, подвержены риску попасть в аварию. Закономерно отметить и тот факт, что молодые водители гораздо чаще становятся участниками дорожно-транспортных происшествий в ночное время и без участия других транспортных средств. Как правило, такие аварии происходят в результате потери водителем контроля над транспортным средством и выбора высокой скорости, не соответствующей условиям дорожного движения. Во многом это связано с тем, что молодые люди зачастую необоснованно уверены в своих навыках вождения, вследствие своей незрелости и неопытности эта возрастная группа имеет тенденцию переоценивать свои навыки и недооценивать сложность ситуации. Биологические исследования показывают, что даже в возрасте 18 лет области головного мозга человека, которые отвечают за интеграцию информационных потоков и импульсное управление, по-прежнему развивается не только в физиологическом плане, но и в социальном, подростки продолжают эволюционировать². Отдаляясь от влияния родителей, они набирают все большую независимость. Как часть этого процесса им все больше приходится самостоятельно принимать важные для них решения, одни из которых они делают в процессе управления транспортным средством, сопряженное с недостаточным опытом в данном виде деятельности.

Таким образом, на основании вышеизложенного целесообразно и обоснованно утверждать, что установление минимального возраста для допуска водителей к участию в дорожном движении является важным элементом в системе административно-правового регулирования выдачи права на управление транспортным средством с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения. Анализ опыта зарубежных стран позволяет оценить влияние возраста на способность начинающего водителя обеспечить безаварийную езду с учетом их менталитета, сложившихся исторических традиций, географических особенностей и климата, что, несомненно, актуально и имеет практический интерес.

Не менее важным показателем, оказывающим влияние на умение эффективно и безопасно управлять транспортным средством, является психическое и физиологическое состояние здоровья. Во всех странах Ев-

¹ Young Drivers: The road to safety – Transport Research Centre OECD/ECMT. ECMT, 2006. P. 23.

² Willem Vlakveld Hazard anticipation of young novice drivers. Omslagillustratie, Transport Accident Commission (TAC), Geelong, Australia 2011. P. 23 (313).

росоюза, а также в большинстве других государств медицинские требования к водителям принято делить на две группы:

- группа 1: Водители транспортных средств категорий «А», «А1», «А2», «АМ», «В», «В1» и «ВЕ».

- группа 2: Водители транспортных средств категорий «С», «СЕ», «С1», «С1Е», «D», «DE», «D1» и «D1Е», также в большинстве государств, если категории «В» и «ВЕ» используются, к примеру, в качестве такси или скорой помощи, то они относятся к группе 2.

Обратим внимание на то, что к кандидатам в водители группы 1 набор требований минимален. Они должны пройти медицинский осмотр только в том случае, если после завершения всех необходимых процедур обучения с соблюдением всех формальностей или во время проведения экзаменов, которые они должны сдать до получения водительского удостоверения, становится очевидным, что они имеют медицинские противопоказания.

По нашему мнению, неоспоримым является и тот факт, что некоторые из медицинских критериев, запрещающих допускать водителей к участию в дорожном движении визуально определить сложно, лишь квалифицированный медицинский работник, к примеру, способен определить эпилепсию или острые сердечнососудистые заболевания.

Однако стоит отметить, что, несмотря на вероятную опасность допуска водителей с показателями здоровья, препятствующими безопасному управлению автомобилем, в таких развитых странах как Бельгия, Великобритания, Германия, Нидерланды, США, Франция и т. д. от кандидатов в водители требуется только лишь самостоятельно заполнить медицинскую анкету¹ и пройти тест на зрение. Такая практика показывает негативные последствия с точки зрения обеспечения безопасности дорожного. Научные исследования этих же стран подтвердили, что медицинская декларация оказалась чрезмерно недостоверным доказательством фактического здоровья кандидата в водители. Относительно высокий процент всех кандидатов при заполнении анкеты был не искренен. Многие больные диабетом, эпилепсией, приступами бессознательного состояния, неврологическими и сердечнососудистыми заболеваниями, расстройствами психики, системы опорно-двигательного аппарата и «ночной слепоты» при осознании риска в отказе получения водительского удостоверения умышленно скрывали данные факты.

Следует констатировать тот факт, что послабления в контроле за допуском кандидатов в водители к участию в дорожном движении с точки зрения медицинских аспектов пригодности, приводят к негативным последствиям и сказываются отрицательно на количестве и тяжести последствий дорожно-транспортных происшествий в странах Европы и США. И,

¹ Далее – медицинская декларация.

тем не менее, специалисты в области обеспечения безопасности дорожного движения данных государств объясняют это тем, что затраты на медицинские осмотры будут в разы выше, чем возможные последствия ДТП с участием таких водителей. Однако в Австрии эту проблему решили без больших экономических затрат: заполненная кандидатом медицинская декларация должна заверяться печатью врача. А в Болгарии, Венгрии, Дании, Италии, Испании, Португалии, Польше, Финляндии и Швейцарии уже длительное время для будущих водителей группы 1 перед обучением или непосредственно перед сдачей квалификационного экзамена установлено обязательное прохождение медицинского осмотра, который включает в себя проверку зрения, слуха, сердечнососудистых, неврологических заболеваний, психических расстройств, сахарного диабета и эпилепсии.

По нашему мнению, проведение медицинского освидетельствования перед допуском водителей к участию в дорожном движении, является необходимым элементом в системе обеспечения безопасности дорожного движения и положительно сказывается на профилактике дорожно-транспортных происшествий среди начинающих водителей.

К водителям группы 2 во всех рассматриваемых странах национальным законодательством предъявляются более строгие требования к состоянию здоровья. Без исключения во всех государствах в обязательном порядке проводится медицинское обследование в целях определения у них противопоказаний или ограничений к водительской деятельности. Более того критерии оценки состояния здоровья к кандидатам на получения водительских удостоверений группы 2 значительно выше, чем к группе 1.

В этой связи отметим, что в соответствии с приложением 3 «Минимальные требования физического и психического состояния здоровья для управления транспортным средством» Директивы Европарламента и Совета по водительским удостоверениям 2006/126/ЕС¹ для водителей группы 2 необходимый уровень зрения должен быть не ниже 0,8 диоптрии и способность обзора горизонта не менее 160 градусов, а для группы 1 0,5 диоптрии и 120 градусов соответственно.

Такая дифференциация, по нашему мнению, является обоснованной и актуальной, с точки зрения целесообразности в градации требований к каждой из групп. Неоспоримым является тот факт, что категории транспортных средств, входящих в группу 2 несомненно требуют большей ответственности и профессионализма от водителей, которые управляют транспортными средствами значительных габаритов и массы, а также большой пассажиреместимостью.

Немаловажное место в системе административно-правового регулирования обследования здоровья в целях выявления противопоказаний или

¹ Directive 2006/126/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on driving licenses (Recast) // Official journal of the European Union 30.12.2006 L 403. P. 18–60

ограничений к водительской деятельности в зарубежных странах занимает медицинское переосвидетельствование водителей транспортных средств. Обоснованная необходимость таких мер, прежде всего, связана с тем, что показатели здоровья не являются постоянными и на определенных этапах изменяются в отрицательную сторону, что влечет за собой ухудшение способностей и навыков водителя обеспечивать безопасное управление автомобилем.

Большинство развитых стран придерживаются политики отказа от медицинского переосвидетельствования для водителей категорий транспортных средств первой группы. Однако такие страны как Швейцария, Люксембург, Испания, Нидерланды, Португалия, Финляндия, Греция при достижении определенного возраста водителя, как правило, старше 50 лет, обязывают проходить медицинское обследование каждые 2-5 лет, в зависимости от национального законодательства. А в Швеции доктор по закону обязан сообщить компетентным органам власти о любых изменениях в здоровье его пациента, которые представляют опасность для обеспечения безопасности на дорогах при управлении транспортным средством.

Зарубежные исследования в области медицины показывают, что ухудшения здоровья и многие болезни начинают появляться в возрасте 45-50 лет. Основные проблемы с остротой зрения, реакцией на яркий свет (световой поток) и способностью хорошо видеть предметы в сумерках начинаются в возрасте между 50 и 55 годами. В возрасте 60-65 лет происходит не только значительное ухудшение зрения, но и сужение угла зрения (глаукома). Помимо проблем со зрением у людей пожилого возраста ухудшается реакция, быстрота мышления, координация движения, ориентация в пространстве и предвидение опасных ситуаций¹.

Экспертами СІЕСА совместно с представителями медицинских работников разных стран, основываясь на практических и теоретических исследованиях в этой области, были созданы методические рекомендации по вопросам медицинского переосвидетельствования водителей, в соответствии с которыми минимальные сроки осмотров должны быть следующими:

- водители группы 1 – в 60 лет и далее через каждые 10 лет;
- водители группы 2 – каждые 10 лет до достижения 50 лет и далее через каждые 5 лет, а для категорий «D1», «C1» и водителей такси до 50 лет переосвидетельствование необязательно².

¹ Ciganek L. The EEG response (evoked potentials) to the light stimulus in man // *Electroenceph. Clin. Neurophysiol.* 1961. Vol. 13. P. 165–168; Neal R.D., James T. Measuring visual acuity in general practice // *Brit. Med. J.* 1995. Vol. 310. № 6980. P. 670–671.

² International Commission for Driver Testing [Электронный ресурс] / Официальный веб-сайт СІЕСА. URL: http://www.cieca.eu/template_subpage.asp?pag_id=49&spa_id=86&lng_iso=EN (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

Однако, по мнению экспертов СІЕСА, введение более жестких сроков и периодичности обязательных медицинских переосвидетельствований каждым государством по своему усмотрению, может только положительно повлиять на безопасность дорожного движения. Поэтому во многих Европейских странах законодательно закреплены более строгие меры, особенно применительно к водителям транспортных средств категории, которых входят в медицинскую группу 2.

В Испании водители данной группы должны подвергаться медицинской экспертизе каждые пять лет до достижения возраста 50 лет, затем каждые три года до 60 и далее каждые два года, после 70 управление транспортными средствами данных категорий запрещено. В Португалии медицинское обследование проводится каждые пять лет, начиная с 45 и до 65 лет, далее каждые 2 года¹.

Таким образом, проведенный анализ построения работы медицинского освидетельствования и переосвидетельствования на примере зарубежных стран, а также его влияния на безопасность дорожного движения дает неопровержимые основания сделать следующие выводы, что медицинский осмотр является:

- необходимым элементом административно - правового регулирования допуска водителей к участию в дорожном движении;
- неотъемлемой частью превентивных мер в профилактике безопасности дорожного движения;
- одной из главных составляющих системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Способность контролировать ситуацию на дороге, адекватно и правильно принимать решения для предупреждения и предотвращения аварийных ситуаций, снижение тяжести их последствий в реальных условиях дорожного движения напрямую зависят не только от состояния здоровья водителя, но от полноты необходимых знаний организатора управления транспортным средством. Именно поэтому подготовка кандидатов в водители занимает одно из ведущих мест в системе административно-правового регулирования допуска водителей к участию в дорожном движении во всех странах мира.

Анализируя процесс допуска водителей к участию в дорожном движении в выбранных для исследования зарубежных странах, следует отметить, что подготовка водительских кадров существенно различается, имеет множество форм и методик, можно выделить общие характерные черты и на этой основе условно определить 3 группы:

- система классического обучения,
- система классического обучения с выдачей временного водительского удостоверения,

¹ Там же.

- система многоуровневого процесса обучения.

Системы классического процесса обучения широко применялись во всем мире в XX веке. В настоящее время все больше стран переходят на иные системы. При указанной системе кандидат в водители проходит обучение в специализированной организации. По окончании теоретической и практической подготовки он получает документ установленного образца, являющийся допуском к итоговому экзамену, в случае успешной сдачи которого кандидат в водители и получает водительское удостоверение. Так в общем выглядит классический процесс обучения и допуска водителей к участию в дорожном движении. Указанную систему подготовки используют в основном страны постсоветского пространства: Украина, Белоруссия, Болгария. Нельзя не упомянуть, что современный процесс обучения кандидатов в водители в России также подходит под классический тип.

Значительная часть европейских стран в конце XX века ввели в классическую систему подготовки водительских кадров новый элемент – выдачу временного водительского удостоверения – призванный несколько ограничить права начинающих водителей с целью снижения риска возникновения дорожно-транспортных происшествий в период накопления опыта. Классический процесс обучения дополнен в данной системе этапом выдачи временного водительского удостоверения после сдачи итогового экзамена. В течение срока действия (от двух месяцев до трех лет) указанного удостоверения на начинающих водителей налагаются следующие ограничения: управлять автомобилем на максимально допустимой на дороге скорости, перевозить пассажиров, употреблять алкогольные напитки, садиться за руль в ночное время и т. д. Кроме того, на начинающих водителей могут налагаться дополнительные санкции за нарушение правил дорожного движения. Страны, применяющие указанную систему, наряду с обучением в специализированных учреждениях законодательно закрепляют возможность самоподготовки. При этом, независимо от выбранной формы обучения, предусматриваются обязательные занятия с преподавателем автошколы.

Таким образом, по окончании подготовки кандидат в водители получает документ установленного образца, являющийся допуском к итоговому экзамену на право управления транспортным средством, в случае успешной сдачи которого кандидат в водители получает временное водительское удостоверение. Если в течение срока действия указанного удостоверения водителем не было допущено грубых нарушений правил дорожного движения, а также были выполнены все установленные ограничения, временное удостоверение заменяется на постоянное.

Обозначив общие признаки, характерные для системы классического обучения с выдачей временного водительского удостоверения, необходимо отметить, что в каждой конкретной стране есть свои особенности выше-

указанного процесса. Именно поэтому и рассмотрим этапы обучения кандидатов в водители на примерах нескольких стран.

Так, в Германии к процессу обучения вождению традиционно допускаются лица, достигшие восемнадцатилетнего возраста. По окончании теоретической и практической подготовки кандидат в водители допускается к итоговому экзамену, в случае успешной сдачи которого получает временное водительское удостоверение. Национальным законодательством Германии закреплена возможность начать обучение вождению на транспортных средствах категорий «В», «В 96» и «ВЕ» по общепринятой программе с шестнадцати с половиной лет при наличии письменного согласия законного представителя лица. По окончании обязательной подготовки за месяц до наступления семнадцатилетия кандидат в водители допускается к сдаче теоретического и практического экзамена. Успешно пройдя испытания, по достижении семнадцати лет лицо получает сертификат на право управлять транспортным средством в присутствии сопровождающего (наставника), к которому предъявляются следующие требования¹:

- возраст не менее тридцати лет;
- наличие водительского удостоверения соответствующей категории со стажем вождения не менее пяти лет, которое должно находиться при нем в процессе движения;
- отсутствие более трех штрафных баллов, внесенных в Центральный транспортный реестр правонарушений в соответствии с действующей национальной системой балльной оценки нарушений правил дорожного движения;
- наличие согласия законного представителя начинающего водителя;
- пассивное участие в дорожном движении, то есть наставник должен держать под постоянным контролем водительскую деятельность, давать рекомендации, указывать на ошибки. При этом ему запрещается спать во время движения, находиться в алкогольном (допускается содержание алкоголя в крови не более 0,5 г/л) или наркотическом опьянении.

Начинающему водителю запрещается выезжать за пределы страны, также на него накладываются ограничения, установленные для держателя временного водительского удостоверения, поскольку в данном случае испытательный срок начинается при получении сертификата, а не с момента начала действия временного водительского удостоверения.

Сертификат на право управлять транспортным средством в присутствии сопровождающего в течение трех месяцев по достижении восемна-

¹ Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung – FeV). Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), die durch Artikel 2 der Verordnung vom 5. November 2013 (BGBl. I S. 3920) geändert worden ist [Электронный ресурс]. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/fev_2010/BJNR198000010.html#BJNR198000010BJNG000800000 (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

дцатилетнего возраста водителя должен быть заменен на временное водительское удостоверение без сдачи дополнительных экзаменов. После получения временного удостоверения водителю разрешается управлять транспортным средством без сопровождения.

Лицо, начавшее обучение вождению по достижении восемнадцатилетнего возраста, после успешной сдачи квалификационного экзамена получает временное водительское удостоверение сроком действия два года и осуществляет организацию управления транспортным средством самостоятельно.

Законодательные органы Германии, внедряя временное водительское удостоверение, преследовали следующие цели: выработать у начинающих водителей строгое соблюдение правовых норм, регулирующих поведение на дороге, и обеспечить приобретение опыта управления транспортным средством, сопряженного с наименьшими рисками попадания в ДТП за счет ужесточения требований к таким водителям в период испытательного срока.

Для начинающих водителей помимо общих санкций за нарушение правил дорожного движения установлены дополнительные меры воздействия: обязательное посещение платных специализированных семинаров, увеличение периода действия временного водительского удостоверения еще на два года¹. Такие санкции наступают при нарушении правил дорожного движения либо одного «А-нарушения» (тяжкого правонарушения) либо двух «Б-нарушений» (менее тяжких). Если после посещения семинара начинающий водитель повторно совершает правонарушение, он обязан посещать консультации транспортного психолога в течение двух месяцев. В случае совершения водителем правонарушения и после консультации психолога, у него изымают не менее, чем на три месяца временное водительское удостоверение. Дальнейшее несоблюдение правовых норм, регулирующих поведение на дороге, приведет к необходимости прохождения ряда тестовых заданий, по итогам которых лицензионная организация выносит заключение о пригодности к управлению транспортным средством.

Такая система подготовки водителей и их допуску к участию в дорожном движении характерна и для таких стран, как Франция, Норвегия, Швеция, Нидерланды, Великобритания, Австрия и другие европейские страны. Процесс обучения в указанных странах строится по таким же принципам, что и в Германии, поэтому остановимся лишь на отличительных, частных элементах системы подготовки, имеющих интерес с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения.

Во Франции временное водительское удостоверение кандидат в водители, начавший обучение с шестнадцатилетнего возраста и прошедший

¹Aufbauseminar für Fahranfänger [Электронный ресурс] / Официальный вебсайт Rehberg und Gleißner, Fahrschule-123.de, GbR. URL: <http://www.fahrschule-123.de/aufbauseminar/asf> (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

подготовку с сопровождающим, получает сроком до двух лет, а обучающийся с восемнадцати лет – до трех лет соответственно¹.

В Израиле временное водительское удостоверение может получить лицо, достигшее возраста шестнадцать лет и девять месяцев, успешно сдавшее экзамен в Управлении регистрации водительских прав по итогам обучения в автошколе. Временное водительское удостоверение выдается сроком действия на шесть месяцев. На протяжении трех месяцев начинающий водитель обязан осуществлять управление транспортным средством только с сопровождением, затем ещё три месяца – с сопровождением только в ночное время. За весь срок действия временного водительского удостоверения необходимо проехать как минимум пятьдесят часов, из них двадцать часов – по городу, пятнадцать – по дорогам вне городской черты и ещё пятнадцать часов в ночное время².

В Австрии временное водительское удостоверение выдаётся сроком на два года. При этом обязательным для его держателя является прохождение обучения на однодневных курсах по обеспечению безопасного вождения и принятие участия в групповой беседе с транспортным психологом в период с третьего по девятый месяц со дня получения удостоверения. Далее в течение шести – девяти последующих месяцев начинающий водитель обязан совершить контрольную поездку с инструктором по вождению³.

В Швеции и Норвегии одним из обязательных элементов подготовки кандидатов в водители является обучение навыкам управления транспортным средством в условиях гололёда на специально оборудованной трассе, что продиктовано климатическими особенностями в указанных странах.

Таким образом, дополнение классической системы обучения этапом действия временного водительского удостоверения, по нашему мнению, является действенной мерой для обеспечения безопасности дорожного движения, поскольку оно создаёт условия, сопряженные с минимальными рисками для получения опыта вождения в условиях реального дорожного движения.

Системы многоуровневого процесса обучения применяются в странах, где самостоятельное управление транспортным средством традицион-

¹ Ministre De L'Intérieur [Электронный ресурс] / Официальный вебсайт Министерства Внутренних Дел Франции. URL: <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/L-actu-du-Ministere/Nouveau-permis-de-conduire-securise-le-16-septembre-2013> (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

² / [спусер йиннорткелЭ] وزارة الاموالصلاات Официальный веб-сайт Министерства транспорта и безопасности дорожного движения Израиля. URL: http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=category&id=62&Itemid=83 (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

³ Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (bmvit) [Электронный ресурс] / Официальный веб-сайт Федерального министерства транспорта, инноваций и технологий Австрии. URL: <http://www.bmvit.gv.at/verkehr/strasse/fuehrerschein/index.html> (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

но разрешается до достижения восемнадцатилетнего возраста, таких как США, Канада, Австралия, Новая Зеландия. Такой тип подготовки схож с классической системой с временным удостоверением, однако для него характерно разделение всего процесса обучения на некоторое количество стадий, оканчивающихся в большинстве случаев контрольными испытаниями. Многоуровневый процесс подготовки предполагает выдачу ученического, временного, и только последующее получение полного водительского удостоверения. Однако одна или несколько стадий могут быть поделены еще на этапы в зависимости от стран или местного законодательства территориальных единиц в Австралии, США и Канады. Закономерно отметить, что в указанных странах в зависимости от штата (провинции) система построения подготовки водителей может существенно отличаться. К примеру, в таких штатах США как Аляска, Айова, Арканзас, Канзас, Северная и Южная Дакота и провинции Канады Альберта обучение можно начать в 14 лет. Тогда как в Британской Колумбии, Манитобе, Нью-Брансуик, Лабрадоре, Онтарио (Канада) с 16 лет, а в Нью-Джерси (США) только с 17 лет. Условия, ограничения и срок действия ученического или временного водительского удостоверения в зависимости от штата так же могут существенно различаться. Однако юрисдикция действия полного водительского удостоверения распространяется на территории всей страны вне зависимости от штата, в котором его выдавали.

По нашему мнению, для более глубокого исследования системы многоуровневой подготовки водителей в качестве примера стоит рассмотреть штат Новый Южный Уэльс Австралийского государства, минимально допустимый возраст начала обучения в котором 16 лет¹. Первый этап подготовки – получение ученического удостоверения после теоретической подготовки как самостоятельной, так и в автошколе, и успешной сдачи теста на знание правил дорожного движения и теста на «аварийные ситуации». Удостоверение выдается на срок минимум шесть месяцев с правом управлять транспортным средством только в сопровождении инструктора со скоростью не более 80 км/час, с допустимым содержанием алкоголя в крови не более 0,02 грамма на 100 мл крови. При этом держателю ученического удостоверения не предоставляется ни одного штрафного балла. В течение действия данного удостоверения ученик обязан наездить 120 часов в дневное время и 20 часов в ночное.

Получить временное водительское удостоверение можно только по достижении 17 лет при выполнении в полном объеме выше указанных условий и после успешной сдачи теста на вождение. Данное удостоверение выдается сроком на один год с правом управлять транспортным средством самостоятельно со скоростью не более 90 км/час, допускается содержание

¹ Roads and Maritime Services [Электронный ресурс] / Официальный веб-сайт New South Wales Government / Roads and Maritime Services. URL: <http://www.rms.nsw.gov.au/licensing/index.html> (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

алкоголя в крови не более 0,02 грамма на 100 мл крови. Начинаящему водителю на данном этапе начисляется 3 штрафных балла, которые он не должен истратить за нарушения правил дорожного движения. Запрещается перевозить более одного пассажира. Нарушение условий влечёт следующие правовые последствия: изъятие водительского удостоверения на срок от трех месяцев с автоматическим продлением срока действия временного удостоверения еще на 6 месяцев; лишение временного удостоверения, в этом случае кандидат в водители начнёт обучение заново.

В случае выполнения указанных требований и успешной сдачи теста на понимание опасности держатель временного удостоверения получает второе временное удостоверение, которое выдается сроком на два года, с ограничением допустимой скорости до 100 км/час. Ему предоставляется уже 6 штрафных баллов.

Получение полных водительских прав – финальный этап системы обучения. Держателю второго временного удостоверения необходимо сдать экзамены, включающие в себя тесты на восприятие опасности и знания правил дорожного движения, а также экзамен по безопасному вождению. Только в случае успешного прохождения испытаний водитель получает полное водительское удостоверение, которое даёт право управлять транспортным средством без ограничений. При этом водителю начисляется двенадцать штрафных баллов.

В Новой Зеландии процесс подготовки водителей регламентируется единым законодательством на всей территории государства. К процессу обучения вождению допускаются лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Система многоуровневого процесса обучения включает три стадии¹:

- получение ученического удостоверения после успешной сдачи теоретического экзамена, которое даёт право управлять транспортным средством только в сопровождении инструктора или лица, обладающего полным водительским удостоверением в течение двух лет. Основная цель ученического удостоверения – приобретение навыков безопасного вождения;

- получение временного водительского удостоверения по истечении 18 месяцев действия ученического удостоверения при условии успешной сдачи практического экзамена. Держателю временного удостоверения разрешается управлять транспортным средством с пяти часов утра до десяти часов вечера без сопровождения, но, при этом, перевозить пассажиров можно только в присутствии сопровождающего или при наличии его согласия;

- получение полного водительского удостоверения не ранее чем через шесть месяцев после приобретения временного водительского удосто-

¹ The New Zealand Transport Agency [Электронный ресурс] / Официальный веб-сайт The New Zealand Transport Agency. URL: <http://www.nzta.govt.nz/licence/index.html> (дата обращения: 18 сентября 2017 г.).

верения при условии успешной сдачи ещё одного практического экзамена. Обладатель таких прав и является полноправным водителем Новой Зеландии, без ограничений.

Важно отметить, что многоуровневый процесс обучения предполагает увеличение всего периода подготовки, на протяжении которого кандидат в водители имеет возможность постоянно повышать уровень практических умений и навыков, так как имеет право управлять автомобилем, хотя и с установленными ограничениями. Продолжительное обучение увеличивает возраст, в котором начинающий водитель реально начинает управлять транспортным средством без каких-либо ограничений. Кроме того, на каждом этапе процесса подготовки обучаемый постоянно контролируется компетентными органами с помощью теоретических и практических тестов.

Таким образом, проанализировав сильные стороны систем подготовки кандидатов в водители, следует сделать вывод, что наиболее эффективным с точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения, хотя и ресурсоёмким, является многоуровневый процесс обучения, который позволяет в условиях пониженного риска приобретать навыки и умения безопасного управления транспортным средством.

Ключевым элементом, завершающим процесс проверки контроля знаний, в любой системе обучения является сдача экзаменов. Необходимо отметить, что экзамен представляет собой оценочный рубеж готовности водителя организовывать безопасное управление транспортным средством самостоятельно.

Во всём мире экзамен на приобретение права на управление транспортным средством включает два основных элемента – теоретические испытания и практические. Обратим внимание на тот факт, что порядок проведения экзамена предполагает, что первоначально кандидат в водители подвергается теоретическому экзамену, и только потом допускается к сдаче практических испытаний.

Организация проведения теоретического экзамена возлагается на компетентные государственные органы или делегируется ими иным специализированным организациям. Во многих странах – в Швейцарии, Великобритании, Греции, Бельгии, Франции, Польше и других – местом проведения экзамена являются постоянно действующие специализированные центры экзаменационных подразделений. При этом многие государства прибегают к организации передвижных экзаменационных пунктов, необходимость в которых возникает на редко заселенных территориях, в сельской местности. Так, например, в Швеции помимо стационарных, постоянно действующих, работают около ста передвижных центров по приёму экзаменов, в Германии и Норвегии также прибегают к их помощи. В Чехии, Словакии и Турции местом проведения экзамена являются исключительно передвижные станции по приёму теоретического экзамена.

Теоретический экзамен может осуществляться в устной, письменной формах, также по средствам компьютерного тестирования или с использованием кино-видео-фотоизображений. В настоящее время устная форма сдачи экзамена применяется редко, в основном в отношении кандидатов в водители, имеющих проблемы с чтением текста: иностранных граждан; людей, страдающих дислексией, или малограмотных. Процесс мировой компьютеризации обусловил отказ большинства стран от принятия теоретического экзамена методом письменного опроса по билетам. Однако в таких европейских государствах, как Австрия, Нидерланды, Польша, Португалия, Швеция, Бельгия и Швейцария, такая форма всё ещё допускается по письменному заявлению кандидата в водители¹.

Наиболее распространена в настоящее время компьютерная форма сдачи теоретического экзамена, что обусловлено её несомненными преимуществами – независимой оценкой, высокой пропускной способностью и мгновенным выводом итогов испытания. Исключительно такую форму тестирования без возможности применения иных форм используют Латвия, Литва, Ирландия и Турция. Некоторые страны используют кино-видео-фотоизображения при проведении теоретического экзамена. Так, например, в Великобритании и Нидерландах в тестовые задания включены вопросы с видеофрагментами, а в Швеции и Финляндии – с аудиоэлементами. В Монако тесты дополнены блоком видеороликов, моделирующих различные дорожные ситуации. Обратим внимание ещё на то, что ряд государств, таких как, Франция, Испания, Португалия, Дания, помимо компьютеров используют иное техническое оборудование – проекторы для показа слайдов, видеопроекторы, аудиосистемы.

Тестовые задания разрабатываются министерствами или ведомствами, регулирующими экзамены. Нередко в процессе составления вопросов и заданий принимают участие организации, которым делегировано право осуществлять приём экзаменов.

В приложении 2 к Директиве Европейского парламента и Совета от 20 декабря 2006 года установлены минимальные требования к содержанию теоретического экзамена. Закономерно отметить, что данные требования учитывают при разработке экзаменационных билетов не только государства Евросоюза, но и большинство стран мира.

В соответствии с указанной Директивой, тестовые задания должны включать вопросы по следующим направлениям²:

¹ Губенков А. О. Европейская система проведения теоретического испытания на получение права на управление транспортным средством // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2014. № 3 (25). С. 74.

² Directive 2006/126/EC of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on driving licenses (Recast) // Official journal of the European Union 30.12.2006 L 403. P. 18–60.

1. Правила дорожного движения, касающиеся дорожных знаков, маркировки и сигналов, правил проезда и ограничения скорости;
 2. Значимость внимательности водителя в отношении других участников дорожного движения;
 3. Оценка и принятие решений, а также время реакции водителя в момент возникновения различных дорожных ситуаций;
 4. Наиболее важные принципы поведения на дороге, связанные с соблюдением безопасной дистанции между транспортными средствами, нарушением дистанции и устойчивости движения автомобиля в различных погодных и дорожных условиях;
 5. Особенности различных типов дороги и связанных с ними требований, установленных законом;
 6. Особые факторы риска, связанные с недостатком стажа вождения других участников дорожного движения и наиболее уязвимыми категориями указанных участников, такими как дети, пешеходы, велосипедисты и люди с ограниченными физическими возможностями;
 7. Риски, касающиеся движения и управления различными типами транспортных средств и различными зонами видимости их водителей;
 8. Административно-правовые нормы, устанавливающие минимальный перечень документов, необходимых для использования транспортных средств;
 9. Правила, устанавливающие, как водитель должен себя вести в случае дорожно-транспортного происшествия и какие меры он должен предпринять для оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях;
 10. Риски, связанные с транспортными средствами, осуществляющими перевозку грузов и пассажиров;
 11. Технические аспекты, имеющие отношение к безопасности дорожного движения (кандидаты в водители должны быть способны обнаружить самые общие неисправности, в частности, в рулевом управлении, подвеске и тормозной системе, шинах, габаритах и указателях поворота, отражателях, зеркалах заднего вида, стеклоочистителях и стеклоомывателях, системе выпуска отработавших газов, ремнях безопасности и звуковых сигнальных устройствах);
 12. Использование транспортного средства, с точки зрения обеспечения экологической безопасности (соответствующее применение звуковых сигнальных устройств, уменьшение расхода топлива, ограничение выбросов загрязняющих веществ и т. д.).
- Многие страны, например, такие, как Германия, Великобритания, Швейцария, Канада, Австралия, Франция, Австрия, при разработке экзаменационных тестов особое значение придают вопросам, связанным с действиями водителя в опасной ситуации, то есть в билет включают вопрос, в

ходе ответа на который кандидат в водители должен показать умение распознать опасную ситуацию и выбрать правильный вариант действия¹.

Результаты экзамена в основном объявляются сразу же или спустя незначительный период времени после его окончания. Следует отметить, что в странах, допускающих письменную форму сдачи теоретического экзамена, процесс оценки результатов занимает более длительный промежуток времени. Оценка результатов испытания может осуществляться одним из следующих методов:

1. За каждый правильный ответ начисляется определённое количество баллов. При этом самые важные с точки зрения безопасности дорожного движения вопросы имеют большую значимость в баллах. Кандидат в водители признаётся успешно прошедшим испытания, если набирает установленный минимум баллов. Данный метод оценки наиболее распространён и применяется в таких странах, как Норвегия, Германия, Австрия, Чехия и других;

2. Заранее определяется максимально возможная для набора сумма баллов, из которой далее вычитаются «штрафные» баллы за каждый неправильный ответ. Кандидат в водители признаётся успешно прошедшим испытания, если он не превысил максимально допустимого количества ошибок. Такой метод оценки результатов теоретического экзамена применяется, например, в Швейцарии.

Успешно прошедший теоретические испытания кандидат в водители допускается к практической части квалификационного экзамена. Практические испытания принимаются, как правило, одним экзаменатором. Однако в Греции законодательно установлено, что экзаменаторы должны работать в паре. В некоторых странах, например, в Германии, Швеции, Польше, на экзамене может присутствовать должностное лицо, оценивающее работу экзаменатора. Часто инструктор по вождению, осуществлявший обучение кандидата в водители, так же принимает участие в практическом экзамене.

Обычно практический экзамен проходит на транспортном средстве, предоставленном автошколой. Однако в Эстонии и Швеции иногда используются автомобили экзаменационных подразделений, а в Литве и Польше – только экзаменационных центров.

В большинстве стран практический экзамен проводится только в условиях реального дорожного движения. Исключение составляет ряд стран, Венгрия, Австрия, Латвия, Литва, Польша, Швейцария, Эстония, Украина, Белоруссия, в которых законодательно установлена двухэтапная организация экзамена: на первом этапе испытания проводятся на учебной площадке и только затем – в условиях реального движения. На специаль-

¹ Губенков А. О. Европейская система проведения теоретического испытания на получение права на управление транспортным средством // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2014. № 3 (25). С. 75.

ной площадке проверяются элементарные умения и навыки управления транспортным средством: привести автомобиль в движение, вовремя остановить его, своевременно переключить скорость, двигаться задним ходом, правильно определить габариты транспортного средства в пространстве для безопасной парковки и постановки автомобиля в гаражный бокс.

Проведенный анализ зарубежных стран позволяет выделить неоспоримые преимущества приема практической части квалификационного экзамена на специально отведенном полигоне:

- психологические – маневры можно проводить одному в автомобиле, что является менее напряженным для кандидата;
- практические – подходящая площадь для выполнения маневров всегда доступна;
- объективность – условия равны для всех кандидатов;
- безопасность – отсутствие других участников движения, что трудно обеспечить в реальных условиях дорожного движения.

Однако закономерно отметить, что прием экзамена в условиях реального дорожного движения так же имеет ряд положительных моментов. Так, одним из несомненных преимуществ проведения испытаний на дорогах общего пользования является более объективная и точная оценка умений и навыков кандидата в водители с точки зрения обеспечения безопасного управления транспортным средством, поскольку на закрытой территории достаточно сложно смоделировать реальную дорожную ситуацию для определения правильности действий водителя в ней.

В условиях обычного дорожного движения по различным маршрутам помимо основных умений и навыков оценивается способность кандидата в водители безопасно управлять автомобилем в транспортном потоке с различной интенсивностью движения и уверенно маневрировать в нем. Интенсивность движения и маршрут определяется экзаменатором или устанавливается в соответствии с утвержденной методикой проведения практического экзамена. Лицензирующие органы таких стран, как Германия, Австрия, Испания, Чехия, Эстония, некоторые штаты США, практикуют проведение экзамена на гибких маршрутах. В данном случае экзаменатор сам выбирает дорожные условия, что позволяет точнее оценить умения и навыки кандидата в водители, поскольку незнание маршрута не даёт возможности заранее отработать безопасное управление автомобилем на нем.

Не смотря на положительные стороны выше рассмотренной методики, лицензирующие органы Норвегии отказались от неё в пользу установления фиксированных маршрутов, поскольку практическое применение показало, что одна часть экзаменаторов преимущественно использовала легкие маршруты, а другая – напротив, сложные. Такая тенденция ставила кандидатов в водители в неравное положение, что влекло за собой не все-

гда объективную оценку умений и навыков обеспечить безопасное управление транспортным средством.

Фиксированные маршруты устанавливаются таким образом, чтобы было возможно проверить способности экзаменуемого к безаварийному управлению автомобилем в различных условиях дорожного движения за отведенное время. Требования к экзаменационным маршрутам во всех странах разнообразны. Так, например, в Великобритании и Норвегии маршрут обязательно должен включать определенное число опасных мест; в Польше установлена интенсивность движения на маршруте – не менее 400 транспортных средств в час по одной полосе движения; в Германии и Швеции половина практического экзамена проводится на скоростных трассах.

В некоторых странах перед началом движения экзаменатор имеет право задать кандидату в водители несколько вопросов о проведении проверки транспортного средства на безопасность, а в таких странах как Австрия, Великобритания, Германия, Греция, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, кандидат обязан проверить исправность тормозов, световых приборов, устройств подачи звуковых сигналов. В Германии, Нидерландах и Швейцарии, помимо прочего экзаменуемый должен проверить уровень бензина, охлаждающей жидкости и жидкости в омывателе.

Как показывают результаты анализа опыта зарубежных стран, общее время для проведения практических испытаний колеблется примерно от 20 до 80 минут. Так, в Словакии общее время, отведенное на экзамен – 20 минут, а в Венгрии до 70 минут. Указанное время включает в себя регистрацию кандидата в водители, подготовку транспортного средства, техническую проверку транспортного средства в соответствии с правилами дорожного движения, специальные маневры и объявление результатов практического экзамена. В большинстве стран общее время, потраченное на практические испытания непосредственно за управлением транспортного средства, находится в пределах от 25 до 40 минут, исключением являются Тунис, Словакия, Испания, в которых, данный временной промежуток имеет интервал в 15-20 минут. А вот в Эстонии, Швейцарии, Норвегии время превышает 45 минут.

Как показывают научные исследования многих зарубежных стран, время, достаточное для более точного определения готовности кандидата в водители организовывать безаварийную езду в условиях обычного дорожного движения, должно быть не менее 30 минут, а некоторые специалисты считают необходимым увеличить данный промежуток времени до 40 минут¹.

¹ Bonninger, J, etc. Theory and Practical Driving Tests in Europe. Research Report. TUV/DEKRA, Dresden, 2005.

Неоднозначность в данном вопросе, по нашему мнению, вызвана, прежде всего, тем, что государства отличаются друг от друга географическими особенностями и развитостью инфраструктуры. К примеру, чтобы перейти от испытаний в жилой зоне к управлению автомобилем на автомагистрали, приходится потратить значительное время в «дорожных пробках». Мы считаем, что действительно важным является не то, сколько времени должно быть выделено для приема экзамена в условиях реального дорожного, а то, чтобы его было достаточно для объективной оценки способности кандидата в водители к безопасному управлению транспортным средством.

Оценка результата практического экзамена во всех странах строится в соответствии с национальным законодательством и методическими рекомендациями по приему квалификационного экзамена, где четко закреплены критерии оценки действий и поведения кандидатов в водители. Некоторые государства для удобства, объективности и непредвзятости оценки классифицируют ошибки, допущенные экзаменуемым на категории, в зависимости от степени важности, с точки зрения обеспечения безопасности движения. Так во Франции, Великобритании, Ирландии, Норвегии, Австрии, Швейцарии все ошибки управления подразделяются на 3 группы:

- небольшое отклонение от правил дорожного движения (такие ошибки называют «разрешенные» – во Франции, «простые» – в Великобритании, «мелкое нарушение» – в Норвегии и так далее);

- неправильные действия, которые могут привести к созданию опасной ситуации («допустимые» – во Франции, «серьезные» – в Великобритании, «существенные нарушения» – в Норвегии и так далее);

- ошибки, потребовавшие вмешательства экзаменатора для предотвращения дорожно-транспортного происшествия («недопустимые» – во Франции, «опасные» – в Великобритании, «тяжкое нарушение» – в Норвегии и так далее).

Такие страны как Германия, Литва, Греция, Испания, Польша, Чехия минимизировали критерии оценки и разделили ошибки на две категории «опасные» и «не опасные».

Все ошибки, допущенные кандидатом в водители, указываются в экзаменационном листе (протоколе), которые заполняются экзаменатором по окончании практического экзамена. Во Франции, Ирландии, Хорватии, Австрии, Польше, Испании всегда экзаменационный лист выдается кандидату в водители, в Польше, Германии, некоторых кантонах Швейцарии – только в случае получения отрицательной оценки. В некоторых странах, например, в Нидерландах, экзаменаторы проводят подробный анализ прохождения практических испытаний, при этом они разъясняют кандидату в водители все сделанные им ошибки, обосновывают общую оценку, а также дают советы относительно навыков вождения.

Поскольку в задачи экзаменатора входит принятие решения о возможности допуска кандидата в водители к экзаменам и оценка качества его подготовки, то и ответственность за допуск к участию в дорожном движении неподготовленных водителей лежит, главным образом, на нем. Таким образом, от личностных качеств экзаменатора зависит объективность оценки знаний, умений и навыков кандидата в водители и правильность принятия такого решения.

Изучив организацию деятельности специалистов по приёму квалификационного экзамена ряда иностранных государств, закономерно отметить, что, несмотря на общие цели, работа экзаменатора имеет свои особенности в каждой отдельно взятой стране. Одним из основных условий для допуска лица к приёму экзаменов является достижение определенного возраста. Рассмотрев организацию труда экзаменаторов многих стран, считаем возможным указать усреднённый минимальный возраст для назначения на данную должность – 25 лет. Однако, различия по странам значительны: так, во Франции и Хорватии – 21 год, а в Нидерландах – 28 лет, в Корее и Австрии – 27 лет. В некоторых странах, в Норвегии, Словакии, Литве, Польше, Греции, возрастные ограничения для экзаменаторов законодательно не установлены, но вытекают из иных требований к указанным специалистам. Так, например, в Словакии и Италии экзамен принимают исключительно сотрудники полиции, минимальный возраст которых – 23 года. В Норвегии кандидат в экзаменаторы может начать двухгодичный курс обучения по достижении 21 года, а, следовательно, на должность специалиста по приёму квалификационного экзамена он может встать не ранее, чем в двадцатитрёхлетнем возрасте.

Общемировой тенденцией в последнее десятилетие является ужесточение требований к образованию лиц, принимающих экзамен. Так, например, в Германии и Австрии, обязательным условием является наличие высшего образования (причём в Германии – технического, а в Австрии – юридического или технического). Следует также обратить внимание на то, что в Норвегии государственными органами организована единая система обучения инструкторов и экзаменаторов, в которой высшей ступенью является подготовка специалистов по приёму экзаменов. В Люксембурге, Бельгии, Венгрии, Нидерландах, Португалии, Норвегии, Швеции, Чехии, Франции и других странах допускаются к работе экзаменатором лица, имеющие среднее или неоконченное высшее образование.

Одним из условий для допуска лица к приёму экзаменов является наличие у него права на управление транспортным средством как минимум категории «В». Примерами стран с такими требованиями являются Бельгия, Дания, Греция, Франция и Норвегия. В Австрии, Великобритании и Испании обязательным является наличие водительского удостоверения только по экзаменуемой категории. В Германии экзаменатор обязан иметь право на управление транспортным средством всех категорий.

Поскольку наличие водительского удостоверения определенной категории ещё не означает наличие достаточной практики управления транспортным средством, во многих странах установлены требования к минимальному водительскому стажу, необходимому для объективной оценки навыков кандидатов в водители. Кандидаты в экзаменаторы в Греции, Чехии, Великобритании, Эстонии и Венгрии должны иметь стаж управления транспортными средствами категории «В» не менее пяти лет; в Бельгии – не менее семи лет, а в Нидерландах – не менее десяти лет. Одни из самых низких требований к водительскому стажу экзаменаторов в таких странах, как Франция, Швейцария, Норвегия и Швеция – не менее трёх лет.

Официальные органы ряда стран включают в перечень минимальных требований к экзаменатору ещё и наличие определённого опыта предыдущей работы. Так, например, в Финляндии, Хорватии, Австрии, Венгрии, Норвегии кандидат в экзаменаторы должен иметь определенный стаж работы инструктором по вождению, в Германии – инженером, а в Дании требуется стаж службы в полиции.

В большинстве стран мира обязательным условием допуска лица к приёму экзаменов является прохождение специального учебного курса. Обычно такое обучение включает два этапа: сначала кандидат в экзаменаторы проходит теоретическую подготовку, а затем отрабатывает свои знания и умения на практике. Однако в Норвегии процесс обучения начинается с практической подготовки, и только после неё кандидат в экзаменаторы посещает трёхнедельный лекционный курс.

Первоначальное обучение специалистов по приёму экзаменов обычно включает комплекс программ по следующим направлениям:

- национальное дорожное законодательство, в том числе правила дорожного движения, ответственность за их нарушение, права и обязанности водителей (в Германии дополнительно к национальному изучается международное дорожное законодательство);
- устройство автомобиля и иные технические знания;
- методы распознавания рисков в дорожном движении;
- приемы предупреждения заносов автомобиля и выхода из них;
- приемы безопасного управления автомобилем, в том числе применение средств пассивной безопасности;
- практические занятия по управлению автомобилем на скользкой дороге (в Австрии, Норвегии);
- обучение кандидатов в водители в автошколах;
- организация, порядок проведения экзаменов, в том числе выработка и оценка маршрутов движения для практического экзамена;
- методика приема практических экзаменов на закрытой от движения площадке или автодроме и в условиях реального движения;
- методы инструктирования;

- специальные методы оценки умений и навыков кандидатов в водители;
- порядок подготовки экзаменационной документации;
- оказание первой медицинской помощи пострадавшим (значительное внимание этому уделяют в Польше и Чехии);
- работа с компьютером;
- основы психологии и педагогики, в том числе навыки социальной работы, приемы общения, методы работы с инвалидами, профессиональная этика, психология взаимоотношений с кандидатами в водители.

Продолжительность такого обучения в каждой стране зависит от установленного официальными органами содержания курса и от категорий транспортных средств, по которым будет осуществляться приём экзаменов, однако часто срок подготовки варьируется от двух недель до одного года. Так, например, в Литве для кандидатов в экзаменаторы обязательным является двухнедельный курс первоначального обучения; в Австрии, Великобритании, Португалии обучение длится 4-5 недель, в Венгрии, Франции и Германии – шесть месяцев, в Нидерландах – один год, а в Швеции – более года.

Дополнительное обучение к базовому курсу по категории «В» продолжительностью в среднем от одной недели до четырёх проходят лица, готовящиеся к приёму экзаменов по категориям «А», «С» и «D». Такая подготовка для кандидата в экзаменаторы по категориям «С» и «D» осуществляется, например, в Австрии, Германии, Франции в течение одной недели, а в Великобритании, Нидерландах и Норвегии – четырех недель.

По окончании первоначального обучения в некоторых странах кандидаты в экзаменаторы сдают итоговый экзамен. Заключительные экзамены обязательны в таких странах, как Германия, Ирландия, Бельгия, Хорватия, Чехия, Швейцария, Эстония и так далее. В Швеции Великобритании, Франции проводятся систематические промежуточные проверки приобретенных знаний, только при условии успешного прохождения которых кандидат в экзаменаторы допускается к итоговым испытаниям.

Во многих странах практикуется организация периодических учебных курсов по повышению квалификации для экзаменаторов. Необходимость постоянного совершенствования знаний и умений специалистов по приёму экзаменов продиктована не только изменениями, время от времени вносимыми в дорожное законодательство, а также в организацию и порядок проведения экзаменов, но и постоянной модернизацией конструкции транспортных средств. В Швеции, Швейцарии, Германии, Австрии, Великобритании, Испании, Чехии, Эстонии, Дании, Венгрии и во многих других странах мира курсы повышения квалификации экзаменаторов являются обязательными, однако продолжительность и периодичность занятий не одинаковы.

В большинстве стран, например, в таких, как Бельгия, Великобритания, Венгрия, Латвия, Германия, Турция, Финляндия, Эстония, Швейцария, курсы проводятся один раз в год продолжительностью от одного до пяти дней. В некоторых государствах периодичность подготовки напрямую связана со сроком действия разрешения (лицензии) на занятие экзаменационной деятельностью. Так, например, в Португалии и Швеции указанное разрешение выдаётся сроком на три года, по истечении которого специалисту по приёму экзаменов необходимо пройти недельные курсы повышения квалификации.

Помимо занятий по повышению квалификации высокое качество работы экзаменаторов обеспечивает периодический контроль со стороны компетентных органов, который в разных странах организуется не одинаково. Для некоторых государств характерно использование такого метода проверки эффективности работы экзаменаторов, как анализ статистических данных, то есть исследуются показатели оценок экзаменов кандидатов в водители конкретного экзаменатора и сравниваются с аналогичными средними показателями по стране или региону. Значительные отклонения показателей работы экзаменатора от среднестатистических служат основанием для проведения детальной проверки его деятельности. Контроль специалистов по приёму экзаменов методом анализа статистических сведений используется в Нидерландах, Австрии, Франции, Швеции и других странах.

За рубежом контроль за работой экзаменаторов осуществляется также путем проведения плановых и внеплановых инспекционных проверок. Плановые проверки реализовываются периодически в соответствии с положениями об организации работы по выдаче водительских удостоверений, по средствам изучения показателей работы экзаменаторов, в также в ходе непосредственного присутствия инспектора на экзаменах. Такого рода Инспекционные проверки осуществляются на регулярной основе в таких странах, как Великобритания, Венгрия, Германия, Нидерланды, Норвегия и так далее.

Внеплановые, так называемые «специальные» инспекционные проверки проводятся только при выявлении негативных обстоятельств в отношении работы экзаменатора. Исключительно данный метод контроля широко применяется в Бельгии и Испании.

Таким образом, проанализировав мировой опыт организации деятельности специалистов по приёму экзаменов, следует отметить, что для достижения наиболее эффективной работы по данному направлению на указанную должность необходимо назначать лиц в возрасте не менее двадцати пяти лет, получивших образование не ниже среднего. При этом кандидат в экзаменаторы должен иметь право на управление транспортными средствами категории «В» и иной категории, по которой предполагается приём экзаменов. По нашему мнению, для кандидата в экзаменаторы по-

мимо соответствия прочим условиям, необходимо наличие опыта управления транспортными средствами тех категорий, по которым будет осуществляться приём экзаменов, не менее пяти лет. Обязательная специальная подготовка экзаменаторов продолжительностью базового курса по категории «В» пять – шесть недель и дополнительных курсов по категориям «А», «С» и «D» (если по ним предполагается приём экзаменов) до двух недель – ещё одно не менее важное условие эффективности их работы. Полагаем, что программа обучения экзаменаторов непременно должна содержать вопросы распознавания опасных ситуаций на дороге и наиболее благоприятных вариантов выхода из них, методы наблюдения за кандидатом в водители за рулём и способы эффективной оценки его действий, а также приёмы безопасного управления транспортным средством. Помимо первоначальной подготовки не маловажное значение имеют обязательные курсы повышения квалификации с периодичностью один раз в год и продолжительностью занятий от двух до пяти дней. Контроль за работой специалистов по приёму экзаменов кроме инспекторских проверок можно осуществлять с помощью анализа данных о дорожно-транспортных происшествиях с участием водителей, получивших право на управление транспортным средством от конкретного экзаменатора. Выполнение вышеуказанных условий в комплексе, по нашему мнению, является залогом эффективной работы специалистов по приёму экзамена.

Таким образом, следует отметить, что в ходе монографического исследования нами был проанализирован опыт подготовки кандидатов в водители, проведения экзаменов, обучение специалистов, осуществляющих их прием, и выдачу водительских удостоверений в более чем 30 странах Европы, Австралии и Северной Америки. Основным критерием выбора государств явился стабильный показатель динамики снижения дорожно-транспортных происшествий и тяжести их последствия на протяжении пятнадцати последних лет подряд.

Такой анализ позволяет судить о том, что практический опыт зарубежных стран в области обеспечения безопасности дорожного движения, а, в частности, обучения кандидатов в водители, с точки зрения построения процесса подготовки, а также методики проведения промежуточных и итоговых экзаменов, по нашему мнению, актуален и интересен для использования в отечественной системе административно-правового регулирования подготовки и допуска водителей к участию в дорожном движении с целью совершенствования государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Использование передового опыта и наработок зарубежных стран на основе комплексного научного анализа проведенных исследований, изученных моделей построения процесса организации деятельности экзаменационных подразделений с преломлением под Российскую действительность, позволит без особых экономических затрат приблизиться к решению

проблемы по обеспечению более качественной и профессиональной системы подготовки начинающих водителей, способных обеспечить безопасное управление транспортным средством в условиях дорожного движения.

Заключение

Подводя итог проведенному нами исследованию, можно отметить, что контрольно-разрешительная функция, реализуемая государственными органами различных стран по допуску физических лиц к участию в дорожном движении в целом, остается одной из приоритетных в системе национального обеспечения безопасности дорожного движения и эффективной с точки зрения профилактики дорожно-транспортных происшествий и тяжести их последствий, в частности.

Однако до недавнего времени недостаточно внимания уделялось вопросам подготовки и допуска водителей к управлению транспортными средствами различными субъектами данных правоотношений в России. При этом, в зарубежных странах, напротив, к проблемам подготовки и наделяния лица правом управления уделяется пристальное внимание уже на протяжении более 60 лет, о чем свидетельствуют научно-прикладные исследования, наличие многочисленных международных, государственных и негосударственных организаций и объединений, призванных своей деятельностью совершенствовать подготовку водительских кадров. В тоже время, сама система допуска лиц к участию в дорожном движении в качестве водителя в иностранных государствах сложная и ресурсоемкая, в отличие от отечественной. Изученные в ходе проведения монографического исследования материалы позволяют задуматься о необходимости разработки собственной системы подготовки водителей в соответствии с российскими реалиями и финансовыми возможностями, при этом, опираясь на зарубежный опыт.

Таким образом, монографическое исследование позволило обозначить ряд проблемных вопросов, носящих как теоретический, так и прикладной характер, решение которых несомненно благотворно скажется в краткосрочной и долгосрочной перспективах повышения безопасности дорожного движения в России. При этом, мы не оставили ни один из обозначенных вопросов без авторских предложений решения их, с конкретными обоснованиями, примерами и научными подтверждениями, что придало работе помимо теоретической значимости еще и практическую.

Монография

кандидат юридических наук
Губенков Андрей Олегович

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ДОПУСК
К УПРАВЛЕНИЮ ТРАНСПОРТНЫМИ
СРЕДСТВАМИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ
(ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОСТЬ)**

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017 г.
Подписано в печать 23.11.2017 г. Формат 60x90¹/₁₆.
Усл. печ. л. 5,5. Тираж 29 экз. Заказ № 1094.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.