Пояснительная записка

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» по вопросам допуска к управлению транспортными средствами»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» по вопросам допуска к управлению транспортными средствами» (далее – законопроект) разработан в целях реализации направления, определенного Стратегией безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018 – 2024 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р, связанного с совершенствованием организационно-правовых механизмов допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении.

Разработка законопроекта предусмотрена пунктом 17.4.1 Плана мероприятий по реализации федерального проекта, утвержденного протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и   качественные автомобильные дороги» от 13 февраля 2019 г. № 1 (приложение № 1 к паспорту федерального проекта «Безопасность дорожного движения»).

На протяжении последних лет на фоне общего устойчивого снижения показателей аварийности отмечаются негативные тенденции ее увеличения
по вине водителей, осуществляющих пассажирские и грузовые перевозки, водителей, управляющих транспортными средствами на основании иностранных национальных водительских удостоверений, а также водителей мотоциклов.

Особенно неблагоприятная ситуация складывается при эксплуатации автобусов. В настоящее время можно уже говорить о наличии многолетней развивающейся тенденции снижения безопасности автобусных перевозок. Пятый год подряд отмечается увеличение как количества происшествий с участием транспортных средств данной категории, так и их количества из-за нарушений, допускаемых их водителями. В 2018 году водителями автобусов совершено 5815 (+3,7%) дорожно-транспортных происшествий, в которых погибли 269 (-17%) человек и ранены 8854 (+1,9%).

Из них 134 дорожно-транспортных происшествия имели особо тяжкие последствия (с количеством погибших 5 и более человек, либо получивших травмы 10 человек и более), в которых погибли 150 и получили ранения 1742 человека.

Также неблагоприятна ситуация с обеспечением безопасности при осуществлении перевозочной деятельности. На фоне общего снижения аварийности в 2018 году количество происшествий по вине водителей грузового транспорта увеличилось на 0,1% (10997), незначительно снизилось на 0,1% (1759) число погибших и на 0,9% (13753) – раненых в таких происшествиях.

ДТП, произошедшие по вине водителей грузового транспорта, характеризуются высокой тяжестью последствий - более 11,3 погибших на 100 пострадавших в ДТП (тяжесть последствий по Российской Федерации по вине водителей транспортных средств – 7,8).

Анализ зарубежного опыта в вопросах допуска граждан к управлению автобусами и грузовыми автомобилями свидетельствует о применении поэтапного подхода от допуска к управлению транспортными средствами с меньшей пассажировместимостью и меньшей грузоподъемностью к большей, а также установлением более высоких минимальных возрастных ограничений для категорий «С» и «D».

Так, в Республике Казахстан право управления транспортными средствами категории «С» предоставляется водителям, имеющим стаж управления транспортными средствами не менее трех лет, в том числе по подкатегории «С1» не менее одного года. В Республике Беларусь право управления транспортными средствами категории «D» предоставляется водителям, имеющим стаж управления транспортными средствами категорий «В» или «С» в течение не менее двух лет.

В странах европейского союза водительские удостоверения, подтверждающие наличие права на управление транспортными средствами категорий «C», «D» и подкатегорий «C1» и «D1» выдаются только тем водителям, которые уже имеют право управления транспортными средствами категории «B». При этом, минимальный возраст для получения права управления транспортными средствами категории «D» составляет 24 года, категории «С» - 21 год (в Российской Федерации 21 и 18 лет соответственно).

В целях повышения уровня подготовленности водителей к управлению транспортными средствами законопроектом предусматривается осуществление допуска водителей к управлению транспортными средствами категорий «C» и «D» и подкатегорий «С1» и «D1» только при наличии стажа управления транспортными средствами категории «В» либо при наличии ранее открытых категорий «C» и «D» и подкатегорий «С1» и «D1».

Также предусматривается увеличение минимального возраста для получения права управления транспортными средствами категории «D» до  24  лет, категории «С» - до 21 года. При этом, допускается снижение минимального возраста для получения права управления транспортными средствами категории «D» до 22 лет и категории «С» - до 19 лет в случае наличия стажа управления транспортными средствами подкатегории «D1» и «С1» в течение не менее 1 года соответственно.

Указанные нововведения не будут распространяться на лиц, прошедших соответствующее профессиональное обучение в организациях, осуществляющих профессиональное обучение водителей транспортных средств по направлениям военных комиссариатов, а также лиц, проходящих военную службу. До достижения указанными лицами установленного законопроектом возраста имеющиеся у них водительские удостоверения будут действительными при управлении транспортными средствами категорий «С» и «D» и подкатегории «D1», принадлежащими только Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам, в которых федеральными законами предусмотрена военная служба.

 Также, на фоне общего снижения аварийности в 2018 году остается неблагоприятной ситуация с состоянием аварийности по вине водителей – иностранных граждан.

Так, в 2018 году по вине водителей – иностранных граждан произошло 5504 ДТП (+4,3 %), в которых погибли 631 (-4,4%) и были ранены 7558 (+2,9%) человек, по итогам 6 месяцев 2019 года - 2499 (+3,3%) ДТП, в которых погибли 208 (-18,1%) и были ранены 3491 (+6,6%) человек.

Зачастую, совершению таких дорожно-транспортных происшествий способствовали слабые знания Правил дорожного движения, неуверенные навыки пользования органами управления конкретного транспортного средства, а также отсутствие устойчивых навыков управления большегрузными автомобилями либо автобусами с большой пассажировместимостью.

При этом отмечается невысокий уровень результатов сдачи экзаменов при обмене иностранных национальных водительских удостоверений лицами, имеющими такие удостоверения.

Так, доля лиц, получивших российские национальные водительские удостоверения при обмене иностранных национальных водительских удостоверений после сдачи экзаменов с первого раза, составляет всего 18,7% (доля лиц, получивших российские национальные водительские удостоверения после обучения в образовательных организациях после сдачи экзаменов с  первого раза, – 27,3%). При этом, доля лиц, обменявших иностранные национальные водительские удостоверения категории «С» после сдачи экзаменов с первого раза, составляет 17,9 %, категории «D» - 23,5 % (после обучения в образовательных организациях 37,5 % и 38,7 % соответственно).

Международный опыт обмена иностранных водительских удостоверений в странах с высоким уровнем безопасности дорожного движения свидетельствует об обмене иностранных водительских удостоверений категорий «С» и «D» и подкатегорий «С1» и «D1» только после прохождения соответствующего профессионального обучения и сдачи экзаменов.

В связи с чем, законопроектом предусматривается осуществление обмена иностранных водительских удостоверений категорий «С» и «D» и подкатегорий «С1» и «D1» только после прохождения соответствующего профессионального обучения и сдачи экзаменов.

Особую тревогу вызывает состояние аварийности, связанной с управлением мотоциклами. Так, по итогам 2018 года количество ДТП по вине водителей мотоциклов выросло на 5,1% (всего - 4564 ДТП), погибших на 5,8% (всего - 586 погибших) и  раненых на 4% (всего – 4927 раненых). При этом, отмечается высокая тяжесть последствий – более 10,6 погибших на 100 пострадавших в ДТП.

Анализ зарубежного опыта в вопросах допуска граждан к управлению мотоциклами свидетельствует о применении поэтапного подхода от допуска к  управлению легкими мотоциклами к управлению тяжелыми мотоциклами, а также установлением более высоких минимальных возрастных ограничений для категории «А».

Так, директивой № 2006/126/ЕС Европейского Парламента и Совета Европейского Союза о водительских удостоверениях установлен минимальный возраст для управления транспортным средством категории «A», составляющий 20 лет. Однако, допуск к вождению мотоциклов указанной категории может быть разрешен только при наличии двухлетнего опыта вождения мотоциклов по водительскому удостоверению, подтверждающему наличие права на управление транспортным средством под[категории «A2](#Par114)». Из данного требования к имеющемуся стажу может быть сделано исключение, если кандидат достиг возраста 24 лет.

В целях установления поэтапного подхода от допуска к управлению легкими мотоциклами к управлению тяжелыми мотоциклами категории «А» законопроектом вводится новая подкатегория «А2» (мотоциклы с максимальной мощностью, не превышающей 35 киловатт, и соотношением максимальной мощности к разрешенной максимальной массе не более 0,2 кВт/кг), для которой устанавливается минимальное возрастное ограничение по наличию 18-летнего возраста.

В связи с чем, предусматривается увеличение минимального возраста для получения права управления транспортными средствами категории «А» до 20 лет при наличии стажа управления транспортными средствами подкатегории «А2» в течение не менее 2 лет. В случае достижения 24-х летнего возраста указанный стаж управления не потребуется.

В настоящее время большинство водителей, имеющих категорию «DЕ», получают данную категорию для управления сочлененным автобусом. При этом, как правило, обучение на данную категорию осуществляется в образовательных организациях автотранспортных предприятий, осуществляющих регулярные пассажирские перевозки, и имеющих в составе парка транспортные средства категории «DЕ» – сочлененные автобусы.

В связи с ориентированностью подготовки водителей транспортных средств категории «DЕ» с использованием сочлененных автобусов, отсутствием востребованности в дальнейшем со стороны автоперевозчиков по использованию составов транспортных средств категории «D», сцепленных с одиночным прицепом, а также утратой навыков управления водителями таких составов транспортных средств законопроектом устанавливается возможность сдачи экзаменов на сочлененном автобусе с последующим ограничением права на управление транспортными средствами данной категории только на сочлененном автобусе.

В связи с многочисленными обращениями граждан по вопросам, связанным с заменой водительских удостоверений с разрешающими отметками, подтверждающими право на управление составами транспортных средств, с учетом международного опыта и опыта СССР в части допуска к управлению составами транспортных средств, законопроектом устанавливается действительность водительских удостоверений одних категорий и подкатегорий составов транспортных средств по отношению к другим категориям и подкатегориям составов транспортных средств.

Так, водительское удостоверение подтверждающее право на управление транспортными средствами любой из категорий «CE» и «DE» и подкатегорий «C1E» и «D1E», будет подтверждать право на управление транспортными средствами категории «ВЕ» при условии наличия в водительском удостоверении категории «В». Водительское удостоверение, подтверждающее право на управление транспортными средствами [категории](#Par142) «[CE](#Par151)» будет подтверждать право на управление транспортными средствами категории «ВЕ» и «[DE](#Par161)» и подкатегории «С1Е» и «[D1E](#Par156)» (при наличии у владельца водительского удостоверения категории «В» или «D» или подкатегории «D1» соответственно).

Также в целях исключения рисков отнесения одного транспортного средства к различным категориям или подкатегориям законопроектом конкретизируются технические характеристики транспортных средств, относимых к категориям «А», «М» и подкатегории «В1».

Законопроектом уточняются вопросы допуска к управлению транспортными средствами на территории Российской Федерации лиц, имеющих иностранные национальные водительские удостоверения и порядка их обмена на российские национальные водительские удостоверения.

Как показывает практика, лица, получившие гражданство Российской Федерации или вид на жительство, управляют транспортными средствами на основании ранее выданных иностранных водительских удостоверений, в том числе выданных бессрочно.

При этом, законодательство Российской Федерации не запрещает как гражданам Российской Федерации, так и лицам, переехавшим в Российскую Федерацию на постоянное место жительства, управлять транспортными средствами на основании имеющихся у них иностранных национальных водительских удостоверений, которые зачастую не имеют ограничения по сроку действия, что позволяет лицам, имеющим такие иностранные национальные водительские удостоверения, уклоняться от прохождения обязательного медицинского освидетельствования водителей транспортных средств, проводимого в соответствии с пунктом 1 статьи 23 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее - Федеральный закон о безопасности дорожного движения) при замене водительского удостоверения после истечения срока его действия.

В этой связи, законопроектом предусмотрены изменения, являющиеся наиболее оптимальным решением данной проблемы. Так, законопроектом устанавливается норма о признании недействительными иностранных водительских удостоверений по истечении шести месяцев с даты получения их владельцем вида на жительство или паспорта гражданина Российской Федерации.

В целях предоставления указанным лицам, имеющим в настоящее время иностранные национальные водительские удостоверения, возможности проведения их обмена на российские национальные водительские удостоверения законопроектом предусматривается вступление в силу данной нормы по  истечении 180 дней после официального опубликования федерального закона.

При этом, в целях обеспечения равных прав граждан государств-членов Евразийского экономического союза на территории союза законопроектом предусматривается возможность нераспространения данного запрета на граждан союза, которые смогут управлять транспортными средствами на территории Российской Федерации на основании имеющихся у них национальных водительских удостоверений до истечения срока их действия, если срок действия не указан – до истечения десяти лет с даты их выдачи.

 Кроме того, уточняются условия управления транспортными средствами на территории Российской Федерации на основании иностранных национальных водительских удостоверений, выданных в иностранных государствах, не   являющихся совместно с Российской Федерацией участниками международных договоров в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Учитывая, что в иностранных государствах, не являющихся совместно с Российской Федерацией участниками международных договоров в области обеспечения безопасности дорожного движения, выдаются водительские удостоверения с иными категориями транспортных средств, зачастую не представляется возможным сопоставление категорий, имеющихся у владельца такого иностранного водительского удостоверения, с категорией управляемого им транспортного средства.

В данных целях предусматривается закрепление возможности управления транспортными средствами на территории Российской Федерации на основании таких водительских удостоверений только при наличии соответствующего перевода на русский язык, за исключением случаев, если в данном водительском удостоверении все записи составлены на русском языке.

Законопроектом вносятся изменения, касающиеся профессионального обучения несовершеннолетних лиц.

В настоящее время к обучению граждан по профессии водитель, не    достигших 18-летнего возраста, допущены все существующие образовательные организации, при этом большинство из них не имеют опыта работы с подростками, подготовленного педагогического персонала и необходимых методик обучения.

В учебных группах наряду со взрослыми слушателями к занятиям допускаются и подростки в возрасте от 15 лет и старше. Обучение проводится без учета психофизиологических особенностей подростков, таких как личностная несформированность, юношеский максимализм, повышенная склонность к риску, повышенная обидчивость и агрессивность, зависимость от мнения социальной группы и многих других особенностей, свойственных данному возрастному периоду. Занятия в смешанных группах не позволяют педагогу, ведущему теоретический курс обучения, доходчиво с   учетом возрастных особенностей подростков преподнести необходимый материал.

В результате отсутствия методик психологической работы с личностью подростка в обычных образовательных организациях на дороги страны выезжают молодые водители, не имеющие сформированных внутренних ценностей безопасного управления транспортным средством.

При этом, большинство подготовленных до 18-летнего возраста юношей впоследствии призываются на военную службу. Однако в обычных автошколах не предусмотрено проведение занятий, направленных на получение знаний, востребованных в период прохождения военной службы, таких как обслуживание специальных транспортных средств, состоящих на вооружении в войсках, действий при совершении марша в составе автоколонн. Вместе с тем, с  учетом сокращенного срока службы по призыву до одного года, необходимость изменения в подходах к методике проведения занятий в образовательных организациях является актуальной.

В данных целях законопроектом предусматривается установление ограничений в части обучения лиц, не достигших 18-летнего возраста.

Предполагается осуществлять допуск указанных лиц к сдаче экзаменов на право управления транспортными средствами категорий «М», «В», «С» и  подкатегорий «А1», «А2», «В1» и «С1» только после освоения ими программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и  подкатегорий для лиц, не достигших 18-летнего возраста.

Кроме того, в настоящее время действующей редакцией Федерального закона о безопасности дорожного движения лицам, достигшим семнадцатилетнего возраста, предоставлена возможность сдачи экзаменов на право управления транспортными средствами категорий «В» и «С». При этом, водительские удостоверения им могут быть выданы только по достижении восемнадцатилетнего возраста.

Указанное влечет перерыв в управлении транспортными средствами до достижения установленного возраста, что может повлечь частичную утрату приобретенных знаний и навыков управления транспортными средствами.

Законопроектом предоставляется возможность для несовершеннолетних лиц, успешно сдавших экзамены, до достижения восемнадцатилетнего возраста самостоятельно управлять транспортными средствами категории «В» с  сопровождающим опытным водителем. Условия такого управления, в том числе требования к сопровождающему, предлагается определить Правительству Российской Федерации.

Также законопроектом предлагается дополнить статью 26 Федерального закона о безопасности дорожного движения новой нормой, устанавливающей запрет на получение права управления транспортными средствами для лиц, не имеющих права управления, в том числе находящиеся в состоянии опьянения, или лишенных такого права (за исключением лиц, действия которых содержат уголовно наказуемые деяния), в случае совершения административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 3 статьи 12.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) либо частью 2 статьи 12.26 КоАП РФ.

На сегодняшний день вышеуказанные лица в случае совершения таких административных правонарушений несут наказание в виде административного ареста. Данная санкция распространяется также на лиц, у которых на момент совершения административного правонарушения истек срок действия водительского удостоверения.

После исполнения административного наказания лицо, которое было подвергнуто административному аресту (до пятнадцати суток), может после прохождения профессионального обучения и сдачи экзаменов получить право на управление транспортными средствами, а в случае наличия водительского удостоверения с истекшим сроком действия получить новое водительское удостоверение.

При этом лица, имеющие действующее водительское удостоверение на момент совершения административного правонарушения, ответственность за  которое предусмотрена частью 1 статьи 12.8 КоАП РФ (управление транспортным средством в состоянии опьянения) либо частью 1 статьи 12.26 КоАП РФ (невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения), подвергаются административному штрафу в размере тридцати тысяч рублей с лишением права управления транспортными средствами на срок от полутора до двух лет.

В целях исключения допуска к управлению транспортными средствами лиц, совершивших грубые нарушения административного законодательства, а  также обеспечения единообразного подхода к получению права управления транспортными средствами такими лицами законопроектом предлагается дополнить статью 26 Федерального закона о безопасности дорожного движения пунктом 5, устанавливающим для лиц, подвергнутых административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 3 статьи 12.8 и частью 2 статьи 12.26 КоАП РФ, запрет на допуск к сдаче экзаменов на право управления транспортными средствами и  (или) выдаче водительских удостоверений до истечения срока, в течение которого указанные лица считаются подвергнутыми данному административному наказанию (согласно статье 4.6 КоАП РФ – до истечения одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания).

Предлагаемые законопроектом решения не повлияют на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Внесение проектируемых изменений не повлечет дополнительных расходов средств из федерального бюджета.

Законопроект соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.

Представляется, что предлагаемые изменения в Федеральном законе о безопасности дорожного движения положительно отразятся на состоянии безопасности дорожного движения, позволят предупредить совершение новых административных правонарушений, а также значительно снизить количество дорожно-транспортных происшествий и тяжесть их последствий.

МВД России