№ 1077-ВЖ/Д26и от 21.01.2019 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам допуска граждан к управлению   
транспортными средствами»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации   
от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам допуска граждан к управлению   
транспортными средствами» (далее – проект акта), разработанный и направленный   
для подготовки настоящего заключения МВД России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в период   
со 2 августа 2018 года по 22 августа 2018 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов   
в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru   
(ID проекта: 02/07/08-18/00082761).

Проектом акта не устанавливаются новые полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также проект акта не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Вместе с тем предлагаемое регулирование не учитывает уже затраченные средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации   
на создание и оборудование автодромов, которые при принятии проекта акта могут оказаться убытками бюджетной системы Российской Федерации.

Предлагаемое регулирование распространяется на следующие группы лиц:

* кандидаты в водители (физические лица);
* образовательные организации (автошколы);
* экзаменаторы из числа сотрудников ГИБДД.

Основной целью взаимодействия указанных групп лиц является обеспечение безопасности дорожного движения. При этом целью кандидатов в водители при обучении в автошколах является получение знаний и навыков, позволяющих сдать теоретический   
и практический экзамены в органах ГИБДД, за приемлемые деньги и сроки. Целью автошкол, как коммерческих организаций, является извлечение прибыли, то есть обеспечение достаточной рентабельности предоставления образовательных услуг.

Проект акта в соответствии с пунктом 1.6 сводного отчета разработан в следующих целях:

* совершенствование системы допуска кандидатов в водители к управлению транспортными средствами;
* сокращение временных затрат граждан при обращении в подразделения Госавтоинспекции по вопросам проведения экзаменов;
* повышение качества и доступности предоставляемой государственной услуги;
* расширение территориальной доступности на получение государственной услуги для лиц временно проживающих либо временно пребывающих на территории Российской Федерации;
* установление возрастных ограничений для обучаемых вождению в зависимости   
  от категорий и подкатегорий транспортных средств;
* снятие ограничений на осуществление учебной езды на автомагистралях.

Проектом акта устанавливается новый порядок проведения практического экзамена по управлению транспортного средства.

Вместе с тем на основании информации, полученной от субъектов предпринимательской деятельности, представляется необходимым отметить следующие риски правоприменения проекта акта.

1. Проектом акта предполагается замена проверки первоначальных навыков управления автотранспортными средствами на закрытых площадках на проверку указанных навыков в условиях дорожного движения во время проведения практического экзамена. При этом одной из целей предлагаемого регулирования в соответствии   
с информацией, представленной разработчиком в сводном отчете, является сокращение затрат рабочего времени сотрудников экзаменационных подразделений.

По данным Госавтоинспекции, в 2017 году было проведено 4618674 практических экзаменов: из них 2238161 – по первоначальным навыкам управления транспортными средствами, 2380513 – по управлению транспортными средствами в условиях дорожного движения. На каждого кандидата в водители пришлось в среднем 5,6 попыток сдачи экзаменов. Процент сдачи с первого раза составил для экзамена по первоначальным навыкам управления транспортными средствами (на площадке) – 44%, для экзамена   
по управлению транспортными средствами в условиях дорожного движения – 34%.

Проектируемое регулирование предполагает совмещение указанных процедур. Следовательно, количество практических экзаменов в городе увеличится как минимум   
на количество экзаменов, при которых в действующей системе обучения кандидаты   
в водители пересдают экзамен на автодроме.

По оценкам субъектов предпринимательской деятельности перенос упражнений, выполняемых в настоящее время на площадке в условия дорожного движения, повлечет значительное увеличение временных затрат на прием практического экзамена.

2. В настоящее время требования к выполнению упражнений на площадке   
по первоначальным навыкам управления транспортными средствами четко регламентированы, в этой связи субъективность со стороны экзаменаторов практически исключена.

Кроме того, в настоящее время проверка первоначальных навыков управления автотранспортными средствами может осуществляться с помощью автоматизированных систем приема экзаменов (автоматизированные автодромы). Такие автодромы имеют высокую пропускную способность (порядка 160 человек в час), сокращают время проведения практического экзамена, а также объективно оценивают результаты выполнения упражнений.

При этом увеличение количества упражнений, выполняемых в условиях меняющейся дорожной обстановки под контролем экзаменатора, может способствовать повышению роли субъективного фактора при оценке правильности выполнения упражнений.

3. Неоднократное изменение законодательства в части автодромов требовало   
их переоборудования, которое повлекло значительные затраты образовательных организаций. Так, по информации, представленной субъектами предпринимательской деятельности, для приведения автодромов в соответствие с требованиями законодательства в 2016 году образовательной организации потребовалось осуществить затраты в размере 6,5 млн. рублей на одну такую организацию. При этом срок полезного использования автодрома в среднем составляет порядка 10 лет.

Обращаем внимание, что на рынке образовательных услуг по подготовке водителей функционируют как частные автошколы, так и государственные (бюджетные организации), которые так же осуществили затраты на приведение автодромов   
в соответствие с предъявляемыми требованиями.

В случае принятия проекта акта в предложенной редакции ранее использованные бюджетные средства для этих целей, а также затраты на текущее содержание, фактически, будут являться убытками бюджетной системы Российской Федерации.

С целью повышения эффективности использования бюджетных средств представляется целесообразным предусмотреть дифференцированный подход при сдаче экзаменов. Например, предусмотрев в проекте акта возможность выполнения соответствующих упражнений как на площадке, так и в условиях города, отнеся выбор такой возможности на усмотрение образовательной организации.

4. В настоящее время, по оценкам субъектов обсуждаемого регулирования,   
порядка 80% экзаменов на право управления транспортными средствами проходит   
с использованием учебно-материальной базы образовательных организаций (как транспортных средств, так и оборудованных площадок и автодромов). Проектом акта также предусмотрена возможность использования такой базы образовательных организаций.

Вместе с тем при формальном отказе от упражнений на площадке предлагаемое регулирование может быть сопряжено с дополнительными финансово-материальными затратами (затраты на использование транспортных средств в связи с отсутствием необходимости предоставления дополнительных учебных транспортных средств   
для экзаменов на площадке, а также в связи с увеличением продолжительности и количества проводимых экзаменов, затраты на топливо и смазочные материалы, амортизация, затраты на оплату труда инструкторов; а для образовательных организаций - с недополученной выручкой от неиспользования площадок и автодромов).

5. По оценкам субъектов предпринимательской деятельности отдельные упражнения в условиях загруженности дорог и отдельных ограничений выполнять затруднительно, в частности, в таких городах, как Москва и Санкт-Петербург. Например, автомобиль КАМАЗ с прицепом имеет длину до 20 м., а для выполнения отдельных упражнений на площадке может потребоваться территория длиной до 70 м.

Принимая во внимание исключение требования о необходимости обеспечения площадок достаточными для выполнения упражнений размерами, следует учитывать возможность выполнения таких упражнений на иных территориях в условиях дорожного движения.

Более того, увеличение количества и продолжительности экзаменов в дорожных условиях способно привести к ухудшению дорожной обстановки.

6. Проектом акта отменяются требования к автодромам, автоматизированным автодромам и закрытым площадкам для сдачи практического экзамена категорий «В», «С», «D», «ВЕ», «СЕ», «DЕ» и подкатегорий «С1», «D1», «С1Е», «D1Е», а именно требования по покрытию, освещенности, наличию ограждения, коэффициенту сцепления, которые обеспечивают безопасные условия приема экзамена. По информации, представленной хозяйствующими субъектами, оснащение действующих автодромов с этой целью   
в соответствии с законодательством затраты составили порядка 1 млрд. рублей.

Пунктом «ц» проекта акта предусмотрены только требования для категорий «А» и «М» и подкатегорий «А1» и «В1». Предпринимательское сообщество оценивает снижение требований снижением безопасности проведения экзаменов.

Кроме того, проектом акта не предусмотрен механизм использования сотрудниками ГИБДД территорий, предусмотренных пунктом 3 приложения 2 к проекту акта.

Отсутствие требования о наличии инфраструктуры образовательных организаций, снижение стандартизированных требований к выполнению упражнений, а также прямая зависимость между успешностью сдачи экзаменов учеников и хозяйственной деятельностью образовательных учреждений, способны привести к росту недобросовестной конкуренции.

7. Предлагаемое регулирование повлечет необходимость разработки новых или внесение изменений в действующие нормативных правовых актов, в том числе:

* «Порядок взаимодействия с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, при проведении экзаменов в составе организованных групп кандидатов   
  в водители определяется Министерством внутренних дел Российской Федерации»;
* «Порядок определения соответствия имеющихся у организации, осуществляющей образовательную деятельность, условий для проведения экзаменов требованиям настоящих Правил определяется Министерством внутренних дел Российской Федерации»;
* Программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий (в том числе их согласование с МВД России);
* Требования к материально-техническому обеспечению образовательных организаций, что повлечет за собой замену заключений о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям

При этом проектом акта предусматривается переходный период в срок на 6 месяцев.

Учитывая количество организационных мероприятий, которые необходимо осуществить в целях реализации предлагаемого регулирования, представляется, что установленный переходный период недостаточен. В этой связи представляется необходимым установить переходный период не менее 1 года.

Таким образом, считаем необходимым разработчику проработать вышеуказанные риски в целях их минимизации. Вместе с тем представляется возможным предусмотреть предлагаемое регулирование в качестве эксперимента, сохранив при этом возможность сдачи экзаменов в соответствии с действующей системой.

По результатам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России может быть сделан вывод о том, что:

* наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, не обоснованы;
* в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.