

Резолюция

III Конгресса автошкол России

Тема конгресса: Причины массового закрытия автошкол в России. Общественный контроль как ключевая мера для сохранения качественной подготовки водителей.

г. Москва

18 декабря 2017 г.

18 декабря 2017 года в Москве состоялся III Конгресс автошкол России, организованный Общественной палатой Российской Федерации и Союзом автошкол. Его целью явилось обсуждение острейших проблем и перспектив развития профессионального обучения водителей транспортных средств.

В работе Конгресса приняли участие представители Комиссии по общественному контролю Общественной палаты РФ, Комиссии по безопасности Московской городской думы, Главного управления ОБДД ГИБДД России, ГИБДД г. Москвы, Департамента образования г. Москвы, представители Союза автошкол г. Москвы, Транспортной ассоциации Московской агломерации, руководители автомобильных школ, а также региональных объединений автошкол из более чем 50 регионов России.

Участники Конгресса в своих выступлениях осветили текущие проблемы своей деятельности и выдвинули предложения по нормализации ситуации в сфере подготовки водителей, повышению качества обучения и снижению уровня аварийности на автодорогах Российской Федерации. Прозвучала критика ряда действующих требований и нормативных актов, а также практики их применения органами ГИБДД и контролирующими организациями. По результатам выступлений участников Конгресса и их публичного обсуждения принято решение сосредоточить главные усилия профессионального сообщества на следующих направлениях:

1. Недобросовестная конкуренция на рынке образовательных услуг разрушает учебный процесс и приводит к закрытию все большего количества автошкол.

Недобросовестная конкуренция проявляется в методах работы «серых» автошкол, которые не выполняют в полном объеме требования, предусмотренные программой обучения, манипулируют документами при проверках учебно-материальной базы, игнорируют требования к уровню педагогических кадров, тем самым снижая свои издержки. Благодаря этому, они получают неправомерные преимущества в цене на образовательные услуги по отношению к автошколам, соблюдающим действующие требования для обеспечения качества подготовки кандидатов в водители. Публикация «серыми» автошколами недостоверной информации в своих рекламных кампаниях в сочетании с заявленной низкой стоимостью обучения обеспечивает им повышенный приток учащихся по сравнению с «честными» автошколами. В условиях падения спроса на образовательные услуги и процветания демпинга добросовестные автошколы вынуждены закрываться, так как действующая система надзора за деятельностью автошкол не в состоянии оградить их от разрушительных последствий деятельности «серых» конкурентов.

Практика показала, что недостаточно контролировать наличие необходимых договоров аренды учебных классов и площадок в момент прохождения проверки в ходе согласования учебно-материальной базы. По-прежнему отсутствует механизм мониторинга в течение срока действия заключений, выданных органами ГИБДД. Корень проблемы также заключается в том, что надзорные органы уделяют недостаточно внимания конечному результату – качеству подготовки водителя, которое выражается в достоверных показателях сдачи экзаменов выпускниками автошкол. Вместо этого контролируется соблюдение формальных требований.

Инициатива в борьбе с недобросовестной конкуренцией должна исходить от самого профессионального сообщества и ключевым инструментом в этом является общественный контроль. Общественные объединения автошкол лучше знают профессиональную среду и в наибольшей степени заинтересованы в эффективности контрольных мероприятий. Однако, все попытки осуществления общественного контроля в сфере борьбы с серыми автошколами будут неэффективны, если поступающие сигналы будут оставаться без внимания и принятия действенных мер со стороны надзорных органов. Необходимо определить и ввести в действие необходимый минимум объективных критериев эффективности подготовки водителей в автошколах, невыполнение которого будет служить достаточным основанием для пересмотра выданных лицензии и заключения о соответствии автошколы установленным требованиям.

2. Подготовка квалифицированных педагогических кадров в глубоком кризисе.

В ходе реформы требования к анкетным данным преподавателей и мастеров производственного обучения повышаются, включая уровень их образования и квалификации. Однако проблема состоит в том, что выдача документов, подтверждающих квалификацию, во многих случаях превращена в формальность. Известно, в частности, что свидетельства на право обучения вождению в массовом порядке продаются аккредитованными автошколами вообще без какого-либо обучения. Это наносит огромный ущерб всей системе подготовки водителей, поскольку каждый фиктивно подготовленный инструктор распространяет собственные водительские ошибки на сотни своих учеников, которые, получив права, будут повторять эти ошибки в течение десятилетий. В передовых европейских странах подготовка мастера производственного обучения – это длительный и дорогостоящий процесс, который осуществляется по специально разработанным программам и проходит в течение полугода и более.

Для оздоровления ситуации с подготовкой кадров в России, по мнению участников Конгресса, необходимы следующие первоочередные меры:

- разработка системы оценки результатов подготовки педагогических кадров на уровне межведомственных региональных экзаменационных комиссий и создание, наряду с федеральной базой свидетельств об окончании автошкол, аналогичного реестра свидетельств на право обучения, выданных аккредитованными образовательными организациями;

- постоянный общественный мониторинг организаций, имеющих право подготовки педагогических кадров для автошкол и препятствование их деятельности (вплоть до отзыва лицензии) в случае выявления фактов фиктивной подготовки;

3. Медицинское обеспечение допуска водителей к управлению транспортными средствами сопровождается массовыми нарушениями.

Большое количество вопросов и нареканий вызывает сфера, связанная с проведением водительских медкомиссий, а также предрейсовых и послерейсовых медосмотров мастеров производственного обучения вождению. Ситуация с прохождением водительских медицинских комиссий усугубляется с каждым годом. До сих пор законодательно не урегулирован вопрос о контроле наличия медицинских справок у водителей – срок действия справки в настоящее время составляет один год. При этом контроль наличия медицинской справки, согласно действующему законодательству, осуществляется один раз в десять лет при плановой замене водительского удостоверения. Законодательство не позволяет сотрудникам ГИБДД проверять наличие медицинских справок и срок их действия другими способами, а также принимать меры к нарушителям. В результате человек, прошедший водительскую медкомиссию и обменявший водительское удостоверение, может девять лет обходиться без документа, подтверждающего его годность к управлению транспортным средством по медицинским показаниям.

Помимо этого, в последние годы получила широкое распространение практика проведения «выездных» водительских комиссий на территории автошкол, хотя, согласно лицензионным требованиям, оказание медицинских услуг населению, включая медицинское освидетельствование на право управления транспортными средствами, должно осуществляться по месту нахождения организации, которое указано в ее разрешительных документах. При отсутствии медицинского оборудования, а в большинстве случаев – и специалистов, которые обязаны проводить медицинское освидетельствование, «выездные» медкомиссии превратились в средство продажи медицинских справок всем желающим, без объективной оценки состояния здоровья и годности к управлению транспортным средством. Таким образом, удобство «выездных» медкомиссий для учащихся автошколы оборачивается впоследствии выпуском на дорогу лиц, не годных к вождению по медицинским показаниям. Общественный контроль в данной сфере видится крайне эффективным средством выявления нарушений и содействия Министерству здравоохранения и правоохранительным органам в вопросах пресечения подобной практики.

4. Внедрение новых методов обучения и совершенствование примерных программ подготовки водителей.

Одним из общемировых трендов в подготовке водителей является обучение, наряду с традиционными дисциплинами, искусству предвидения опасности и предотвращения аварийных ситуаций. Действующие Примерные программы подготовки водителей почти не уделяют внимания этому вопросу, несмотря на наличие соответствующих наработок, выполненных как зарубежными, так и отечественными специалистами. Необходимо широко знакомить учеников автошкол с типичными аварийными ситуациями и путями их предотвращения. Опыт стран с низким уровнем аварийности говорит о том, что предвидение опасности – важный резерв в повышении качества управления транспортными средствами. Улучшение сложившейся на сегодняшний день ситуации с безопасностью дорожного движения в России – критически важная задача государства, требующая подчас огромных финансовых вложений и трудоемких мероприятий. Тем более удивительно, когда профессиональному сообществу чиновники отказывают в реализации простых, но эффективных шагов по снижению аварийности среди начинающих водителей на этапе обучения в автошколах. Идея внедрения обязательного теста на предвидение опасности на дороге требует государственной поддержки и скорейшей реализации в масштабах всей страны.

Одной из отличительных особенностей российской системы подготовки водителей является чрезмерное внимание к отработке навыков маневрирования на малой скорости в условиях автодрома или закрытой площадки. Данные навыки, безусловно, являются полезными для водителя, однако не они определяют уровень аварийности и смертности на автодорогах. Тем не менее, почти половина учебных часов практического обучения, предусмотренных Примерной программой, отводится под занятия на площадке, а обучение в условиях реального уличного движения проводится по остаточному принципу.

По мнению участников Конгресса, единственным выходом из создавшегося положения является разработка и утверждение новых Примерных программ подготовки водителей взамен существующих. Они должны быть приближены к реальным потребностям будущего водителя, четко структурированы на основе системного подхода и нацелены на выработку навыков безопасного вождения, предотвращение аварийных ситуаций, комплексное понимание процесса дорожного движения во всем его многообразии. Также очевидно, что методика приема практического экзамена, закрепленная в действующем Административном регламенте, является устаревшей и не отвечает тому уровню задач, который характеризует управление автомобилем в современных условиях. Система приема экзаменов основана на начислении штрафных баллов за отдельные ошибки, в то время как в странах с высоким уровнем дорожной безопасности в ходе экзамена оценивается освоение комплекса приемов, формирующих безопасный стиль вождения, умение предотвращать опасные ситуации и способность уверенно действовать в различных дорожно-транспортных обстоятельствах.

5. Работа по введению ограничений для начинающих водителей.

Инициативы участников предыдущих конгрессов автошкол, касающиеся введения ограничений для начинающих водителей, нашли свое отражение в поправках в Правила

дорожного движения, которые находятся на рассмотрении в Правительстве РФ. Это определенный шаг вперед, однако, в проект Постановления попали не все меры, предлагавшиеся профессиональным сообществом. В частности, не нашла отражения идея о выдаче на первые два года временного водительского удостоверения.

Введение ограничений для начинающих водителей и выдача на первые два года временного водительского удостоверения с последующим обменом на постоянное, как показывает мировой опыт, является действенной мерой, позволяющей сохранять влияние на бывших учеников. Начинаящий водитель должен быть сам заинтересован в осторожной езде, чтобы в конечном итоге получить постоянное водительское удостоверение, а не вернуться к статусу ученика автошколы со всеми вытекающими последствиями в виде новой оплаты обучения и пересдачи экзаменов.

Необходимо разработать адекватный механизм обмена временного водительского удостоверения на постоянное, который будет гарантировать зачет нарушений, допущенных начинающим водителем, с учетом их градации по степени опасности для окружающих.

С другой стороны, ограничения для начинающих водителей также должны отвечать соображениям безопасности, быть разумно обоснованными, понятными для начинающего водителя и легко контролируемы. В качестве вариантов возможных ограничений могут быть рассмотрены такие меры, как ограничение скоростного режима, ограничение на перевозку пассажиров, ограничение на езду в темное время суток или езду по автомагистралям.

6. Устранение избыточных требований к автошколам.

Порядок проверки учебно-материальной базы автошколы и согласования рабочих программ, а также ряд требований к закрытым площадкам органами Госавтоинспекции на местах зачастую произвольно и расширительно трактуется, так как нормативно-законодательная база недостаточно детализирована соответствующими нормативными актами.

Массовые нарекания со стороны руководства автошкол вызывает требование обеспечить в зимний период коэффициент сцепления дорожного покрытия на экзаменационной площадке не ниже 0,4. Данный показатель включен в Примерные программы подготовки водителей на основании ГОСТа Р 50597-93 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения» без достаточных законных оснований, поскольку автодромы и учебные площадки не относятся к автомобильным дорогам и улицам, а скорость движения по ним не превышает 5-10 км/ч. С учетом того, что величина коэффициента сцепления зависит от многих факторов, включая скорость движения транспортного средства, а приспособления для его достоверного измерения в распоряжении экзаменационных отделений ГИБДД отсутствуют, представляется целесообразным вообще исключить данное требование из Примерных программ подготовки водителей.

7. Блок вопросов, поднятых на III Конгрессе автошкол, требующий дополнительной проработки и обсуждения профессиональным сообществом в течение года.

В ходе выступлений участников Конгресса прозвучали темы, требующие дальнейшего обсуждения и проработки среди профессионального сообщества, прежде чем они будут внесены в качестве предложений и требований в органы исполнительной власти. Союз автошкол призывает к широкому обсуждению поднятых проблем. По результатам обсуждения будут выработаны взвешенные решения по дальнейшему совершенствованию системы подготовки водителей.

7.1. Несмотря на то, что лицензирование многих видов коммерческой деятельности осуществляется в РФ по выделенным квотам, с учетом реальной потребности населения в оказываемых услугах, такая социально значимая и ответственная сфера деятельности, как подготовка водителей транспортных средств, недостаточно регулируется органами исполнительной власти. Считается, что бесконтрольное увеличение количества автошкол должно привести к развитию конкуренции и снижению стоимости обучения. Однако в свете неблагоприятных тенденций, о которых говорилось выше, конкуренция принимает форму не

соревнования в качестве обучения, а в предложении минимальной цены, что неизбежно влечет падение качества подготовки водителей и невыполнение автошколами установленных требований. Поскольку в условиях несовершенного законодательства поставить заслон этим явлениям существующими методами не представляется возможным, необходим механизм, ограничивающий количество образовательных организаций в регионе (городе) до величины, обеспечивающей потребность населения, без нанесения ущерба качеству обучения. Автошколы, не справляющиеся с возложенными на них обязанностями, необходимо лишать права на осуществление образовательной деятельности, а на освободившееся место выдавать лицензию на конкурсной основе. Если недобросовестная ценовая конкуренция и низкие показатели работы (методика оценки данных показателей также является дискуссионной, например, реальный процент сдачи экзамена, или количество ДТП, совершенных выпускниками автошкол, общественный контроль практических занятий и внутренних экзаменов в автошколах, а, возможно, и какие-либо комплексные показатели) станут реальным основанием для прекращения деятельности недобросовестных автошкол, то такой механизм повысит заинтересованность автошкол в достижении конечного результата – подготовки безопасного водителя и одновременно оздоровит конкуренцию на рынке образовательных услуг.

2. Автошколы разных форм собственности находятся в заведомо неравных условиях функционирования. С одной стороны, частные автошколы, в отличие от бюджетных образовательных организаций, вынуждены нести бремя дополнительных расходов на аренду классов и площадок, а также на рекламу своих образовательных услуг. Автошколы на базе учебных заведений (колледжей, техникумов, вузов и общеобразовательных школ), хотя и являются, как правило, обособленными структурными подразделениями, имеют доступ к учебно-материальной базе, а также постоянный приток студентов из «материнской» организации, что дает им большие конкурентные преимущества. С другой стороны, если прибыль некоммерческих автошкол расходуется в основном на совершенствование учебно-материальной базы, то для автошкол частной формы обучения это требование не является обязательным, вследствие чего их база может не обновляться годами.

В целом, бюджетным автошколам проще обеспечить низкую стоимость обучения и за счет этого привлекать к себе большее количество клиентов. Однако на сегодняшний день нет достоверных данных о том, что по результатам обучения выпускники бюджетных автошкол подготовлены лучше, чем выпускники частных автошкол, а во многих городах наблюдается обратная картина.

3. В свете внесенного законопроекта об изменениях в закон «О безопасности дорожного движения», необходима проработка вопроса о наиболее эффективном и безболезненном для автошкол разделении программ подготовки водителей на профессиональные и общеразвивающие (любительские). Участники Конгресса опасаются, что в случае принятия законодательных изменений не только потребуются разработка новых рабочих программ, но и возникнут большие сложности в организации учебного процесса, а также встанет вопрос об очередном переформлении полученных лицензий и заключений о соответствии установленным требованиям учебно-материальной базы и программ подготовки водителей. В ходе Конгресса прозвучало предложение о том, чтобы профессиональная подготовка водителей осуществлялась либо непосредственно в автотранспортных предприятиях, либо в специализированных образовательных организациях по заявкам и по договору с АТП, которые нуждаются в квалифицированных кадрах.

4. Острую негативную реакцию профессионального сообщества вызывают постоянно меняющиеся нормативные и законодательные требования, которые, не оказывая существенного влияния на конечный результат, дезорганизуют работу и приводят к концентрации усилий сотрудников автошкол не на учебном процессе, а на оформлении и согласовании документации, подготовке к проверкам и многократной переделке того, что уже сделано. Многие автошколы заявляют об исчерпании собственных средств на реализацию поступающих «сверху» требований. Указанная проблема касается требований, исходящих со всех уровней властной вертикали – начиная от текста Правил дорожного движения, который только в течение 2017 года изменился

пять раз, и заканчивая многократно меняющимися условиями разметки площадок для обучения первоначальным навыкам вождения по требованию местных органов ГИБДД.

5. Вызывают нарекания некоторые положения действующего Административного регламента и методики приема практического экзамена в МРЭО ГИБДД, а также отсутствие возможности эффективного общественного контроля работы экзаменаторов. В частности, Административным регламентом в настоящее время не предусмотрено нахождение представителей автошколы в экзаменационном автомобиле. В то же время, в случае разногласий между кандидатом в водители и экзаменатором руководство автошколы не имеет доступа к видеозаписи проведенного экзамена, поскольку такая видеозапись может быть продемонстрирована только самому кандидату в водители. В итоге, если экзаменатором была допущена ошибка, то выявить ее и добиться изменения выставленной оценки практически невозможно, так как кандидат в водители не является специалистом и не знает в должной мере методику приема экзамена и критерии его оценки. Также необходимо более точно конкретизировать инструкции, которые экзаменатор может давать кандидату в водители во время экзамена в реальных городских условиях, а именно устранить возможность неоднозначной трактовки подаваемых команд и условия для манипулирования сложностью предлагаемых заданий со стороны инспектора Госавтоинспекции.

6. В ходе Конгресса прозвучало предложение ввести обязательную сдачу экзаменов для водителей со стажем при замене водительского удостоверения, поскольку они получали водительские права в то время, когда экзаменационные требования к кандидатам в водители были ниже, чем сейчас. Такое предложение обусловлено еще и тем, что уровень знаний, полученных в автошколе, с годами существенно снижается, а изменения в дорожном законодательстве и вовсе остаются вне поля зрения таких водителей.

8. Подготовка предложений и рекомендаций органам исполнительной власти по итогам III Конгресса автошкол.

Союз Автошкол берет на себя задачу по доведению до органов исполнительной власти предложений и рекомендаций, выработанных в ходе работы конгресса, после того, как рабочие материалы будут должным образом отсортированы по направлениям деятельности и сферам ответственности различных министерств и общественных институтов. В этой связи, Союз автошкол оставляет за собой право ссылаться на консолидированное мнение всех представителей образовательных организаций, принявших участие в III Конгрессе автошкол России.