

Инновационные элементы в региональных программах обеспечения безопасности дорожного движения

Е. М. ОЛЕЩЕНКО, канд. техн. наук, доцент, директор центра повышения квалификации Института безопасности дорожного движения (ИБДД) Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета (СПбГАСУ),

П. А. КРАВЧЕНКО, докт. техн. наук, профессор, научный руководитель ИБДД СПбГАСУ

Управление системой начинается там, где возникает текущее измерение ее состояния
Доклад ВОЗ, 2009 [4]



В деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения (ОБДД) в России сегодня используется термин «программно-целевой подход», который не является синонимом понятия «системный подход». В нашей стране эта деятельность до сих пор не организована на принципах последнего — в строго научном его толковании. Между тем только реализация данных принципов может придать системам ОБДД остро необходимые — для российской же практики суперинновационные (давно востребованные) — свойства, позволяющие предупредить опасные состояния систем, вызываемые человеческим фактором.

Несмотря на регулярно принимаемые в России концепции обеспечения непосредственно БДД или концепции федеральных целевых программ (ФЦП) по ОБДД, при не снижающейся критичности результатов их реализации, потребность в новых, по-настоящему эффективных концепциях ОБДД не исчезает.

Общество уже почти привыкло к слову «инновация» и вправе ожидать заметного сдвига в решении проблемы ОБДД. В связи с этим новые концепции должны изначально претендовать на статус инновационных — не просто быть востребованными как содержащие «рядовую новизну», но носить исключительно прорывной характер. Такой статус им может быть обеспечен только с переходом на системную методологию предупреждения ДТП (в соответствии с нормой Федерального закона «О безопасности дорожного движения»), что равнозначно реализации технологии оперативного (незамедлительного) реагирования системы на возникающие в ней отклонения от нормативного состояния на всех уровнях ее иерархии [1]. Такая методология, несмотря на ее определенную сложность, давно и успешно реализуется в

ряде развитых стран (показательный пример — концепция «нулевой смертности» на дорогах в Швеции).

Сложность задачи незамедлительно го перехода на технологию оперативного реагирования в России обусловлена тем, что предусматриваемое действующими ФЦП применение опытно определяемых приоритетных мер, как правило, не позволяет достичь планируемого, близкого к инновационному результата. Мешают этому организационные дефекты системы и регулярно возникающие кризисные явления в самой системе ОБДД в целом (например, в форме ее неустойчивости) и в региональных системах в частности. Тормозящую роль здесь играют и непредвиденно возникающие внешние дестабилизирующие факторы в мировой финансовой и экономической сферах хозяйствования.

Концепции, построенные на системной идеологической базе решения различных задач, сегодня воспринимаются обществом как вполне понятный инструмент разработки более совершенных программ ОБДД, как инструмент преобразования инновационной концептуальной идеи в комплекс обоснованных мер, которые могут обеспечить незамедлительное решение задач

регионов по снижению общей аварийности в дорожном движении с акцентом на предупреждении гибели и ранений людей в ДТП.

Инновационные элементы региональных программ ОБДД

К инновационным элементам, или факторам, способным обеспечить высокоэффективный, а значит, инновационный результат на практике, в первую очередь относят факторы близости организационной структуры действующих региональных систем ОБДД (если таковые системы в них созданы) к уровню, на котором эти системы обретают свойства оперативной управляемости и наблюдаемости (текущей контролепригодности), быстросдействия (реагирования без задержки на возникающие системные отклонения), устойчивости (парирования действий дестабилизирующих факторов), точности отработки управляющих сигналов (команд, инструкций), открытости и прозрачности и т. п.

В комплекс средств, которые могут придать программам системную направленность и инновационный результат по обеспечению БДД, обязательно должны войти перечисленные ниже факторы.

- Согласованность определения термина «региональная система ОБДД» с формулой ее назначения и придание этому термину статуса юридически строгого официального норматива.
- Полнота определения структуры участников системы (государственных и негосударственных, привлекаемых государством для решения задач ОБДД), полнота определения системных функций каждого из них, форм оценки эффективности их деятельности и норм ответственности.
- Наличие системного управления ресурсом специально организуемого головного органа, его строго устанавли-

ливаемых и исполняемых функций, а также меры ответственности за надлежащее их исполнение.

- Наличие регламентов для обязательных процедур, ненадлежащее исполнение которых может повлечь за собой тяжкие ДТП, осуществление внутрипроизводственного контроля собственной деятельности ресурсом каждого участника системы. Данный контроль предполагает наличие обоснованной системы контролируемых параметров, форм оценки степени их опасности и других обязательных элементов системной организации разнородной деятельности, обеспечивающей БДД.

- Наличие технологий (процедур, алгоритмов) управляемого предупреждения опасных (тяжких) ДТП средствами оперативного обнаружения в деятельности субъектов системы опасных факторов, вызывающих такие ДТП. К ним относят человеческий фактор, связанный с ненадлежащим исполнением нормативной деятельности персоналом системы и ненормативным исполнением ПДД непосредственными участниками дорожного движения, а также опасные отказы различных технических средств, используемых в системе. Технологии оперативного управления БДД, успешно реализуемые с 1995 г. в скандинавских странах («нулевая смертность» на дорогах), начали широко внедряться в последние годы в странах ЕС по решению его совета.

- Наличие технологий онлайн-мониторинга, т. е. автоматизированного наблюдения за состоянием системы. Такой мониторинг решает задачи, связанные с организацией сбора и обра-

ботки результатов наблюдения с целью обнаружения в системе опасных факторов, в режиме, близком к реальному времени. Кроме того, с его помощью ведется синхронная разработка и накопление эффективных средств предупреждения причин развития каждого из этих факторов в опасные ДТП. Высокий уровень автоматизации может обеспечить минимальное участие в процессах реализации технологии персонала систем, за которым сохраняются только функции принятия окончательных решений и «горячего резерва» при необходимости перехода на ручное управление системой. К первым примерам применения высокоавтоматизированных систем мониторинга, используемых в государственных системах ОБДД, относится технология дорожного мониторинга во Франции. Реализуемая с 2002 г., она за 2 стартовых года работы системы повысила уровень БДД на 30 %. Такие технологии получают развитие и в России.

- Наличие методов применения нового для России, впервые возникшего в нашей стране ресурса поддержки населением идеи создания полностью безопасных дорог. Этот фактор усиливает потребность в создании таких дорог и дополнительно мотивирует государство на незамедлительное (несмотря на сложность задачи) внедрение технологий оперативного предупреждения тяжких ДТП. Такая нетипичная для России дополнительная мотивация может проявить себя в повышенной эффективности и связанной с ней сложности планируемых мероприятий, в цене реализации последних, а также в повышенной ответственности исполнителей.

- Наличие инновационных форм оценок эффективности работы систем ОБДД. К приоритетным формам естественно отнести формы оценок функционального результата (т. е. результата, которого требуют цели организации и назначения систем ОБДД). В реальной практике отчетности в структурах государственной власти, как известно, приоритет зачастую отдается стоимостной оценке результата функционирования систем, а достоверная оценка результата функционального, ожидаемого населением, остается в тени.

Перечисленные факторы могут существенно повысить уровень ОБДД и потому должны относиться к факторам основополагающим (фундаментальным) и инновационным как для впервые разрабатываемых, так и для модернизируемых программ ОБДД. Опыт работы систем ОБДД в странах ЕС, исследованный специальной группой экспертов ВОЗ в 2009 г., показал, что одно только наличие всеобъемлющего законодательного (организационного, функционального) обеспечения может повысить уровень ОБДД на 50 % [4].

С помощью вышеуказанных факторов можно обеспечить высокое качество работы систем по уровню достоверности оценок достигаемого результата, быстродействия реагирования на системные отклонения, объективности обоснования ответственности исполнителей, автоматизации наиболее ответственных функций и в итоге эффективно реализовать принципиально новую для России идеологию ОБДД — идеологию, еще раз подчеркнем, предупреждения причин возникновения опасных состояний в системах ОБДД и их последующего развития в дорожной среде в тяжкие или опасные ДТП. Указанная цель соответствует норме, которая прописана в Федеральном законе «О БДД», но при этом никогда прежде не была стержнем осуществляемых в РФ действий по защите граждан от травмирования в дорожном движении.

Для России это перспектива выхода к наивысшему, прежде недостижимому эффекту совершенствования систем ОБДД; он равнозначен приданию им не просто инновационных, а суперинновационных свойств. В таком случае даже простое перечисление скрытых за этими факторами функциональных свойств системы — прежде не используемых в практике ОБДД — может вызвать инновационный эффект в разрабатываемых программах ОБДД, поскольку положительная мотивированность общества в большей степени

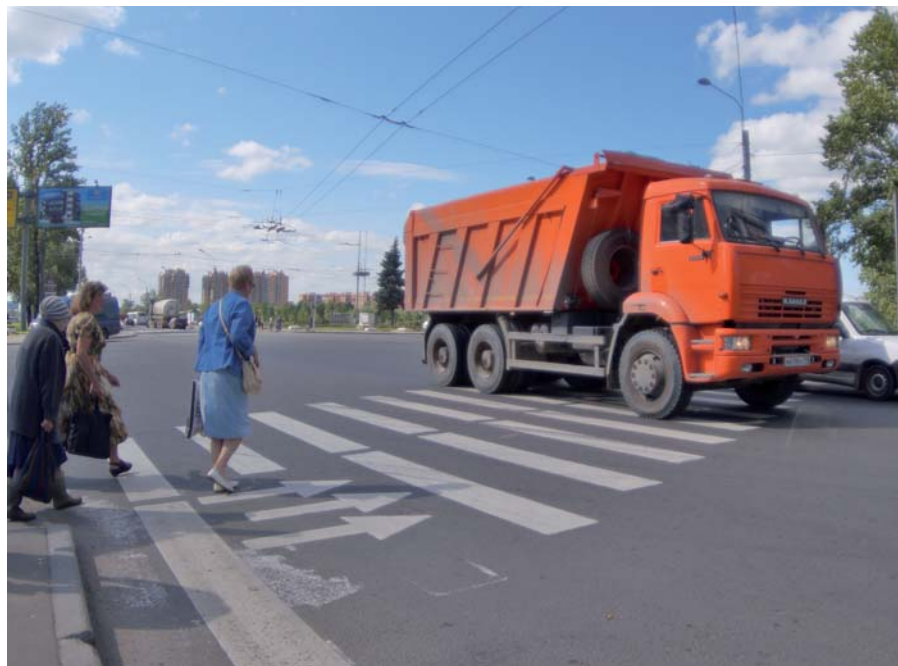


ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН

создается качественными оценками достигаемых результатов потребляемых человеком свойств ОБДД, а не таблицами с цифрами, которые не воспринимаются его мозгом, но обычно предлагаются обществу органами власти.

Речь идет о качественной форме оценки перечисленных выше свойств, которые никогда прежде в российской практике даже не упоминались ни в СМИ, ни в публикациях по теме ОБДД. Повторим: это свойство управляемости — через оценку ощущения обществом уверенности в честной формуле исполнения предусмотренной законами деятельности, уверенности в завтрашнем безопасном «дорожном» дне; это свойства наблюдаемости, быстроедействие, помехоустойчивости, точности отработки управляющих команд, открытости и прозрачности — через оценку ощущения обществом рациональности, продуманности и прозрачности реализуемых методов ОБДД и т. п.

«Антиинновации» в российских системах ОБДД

Действующую в настоящее время в России систему ОБДД (термин «система» часто употребляется лишь номинально, не имея юридического обозначения) правильнее было бы назвать сферой. У последней ни в одном федеральном нормативе нет терминологического определения. Она существует, породив почти полную утрату интереса к ней общества, почти полное прекращение в стране деятельности питающих ее научно-исследовательских работ. Сегодня эта сфера, как и всегда прежде, все еще развивается преимущественно на основе профессиональной интуиции практиков. Поэтому она объективно деградирует, будучи прикрытой искусственно инициируемой «шумами» в форме бесконечных и по факту

вредных опросов якобы заинтересованных граждан, в том числе через СМИ. Поэтому поток бесплодных дискуссий о том, «что делать» и «как решать», не может быть остановлен.

Сфера, не являясь системой, по определению не нуждается ни в каких подходах к своей организации, в том числе и в совершенном и повсеместно применяемом системном подходе, использующем такие экзотические (для нее) принципы, как принцип управляемости ее состоянием, наблюдаемости и т. п. Как следствие, она [1]:

- не предусматривает потребности в органах управления (они ей не нужны) и функционирует благодаря структурам «комиссионной» координации (осуществляемой на общественных началах комиссиями по ОБДД);
- опирается на использование лишь несистемного надзорного, эпизодически осуществляемого государственным контролем, преимущественно регионального — без возможности получения информации, необходимой для управления ее состоянием;
- несистемно использует спонтанно и инициативно формирующиеся знания по технике расследования ДТП, не нуждается в системном знании их причин и степени влияния последних на эффективность деятельности по ОБДД;
- допускает использование субъективных оценок с низкой достоверностью;
- не способна определять меру ответственности персонала системы (всех уровней ее иерархии) и лиц, причастных к ДТП, поддерживая, по сути, принцип общесистемной безответственности;
- не способна предупреждать причины проявления в дорожной среде опасных отклонений в регламентированной деятельности персонала и в пове-

дении непосредственных участников дорожного движения и т. д.

Все перечисленные дефекты действующих систем ОБДД могут быть нейтрализованы инновационными средствами разработки и совершенствования программ ОБДД.

Информационная неэффективность статистических оценок

Отсутствие в настоящее время статистических оценок-измерителей перечисленных свойств, отличающихся емким физическим смыслом, значимым для качественного управления системами ОБДД, в принципе исключает возможность организации сравнительной оценки исследуемых вариантов систем по качественным оценкам их свойств. Продемонстрируем полную непригодность для задач оперативного ОБДД стандартных таблиц с объемными показателями дорожной аварийности и относительными индикаторами рисков.

Стандартный анализ приводимых в таблицах данных о состоянии аварийности в среднем по регионам сводится к статистической выжимке цифровой информации о величинах изменения того или иного показателя или индикатора аварийности — выжимке малоинформативной, не обобщающей приводимые цифры и не переводящей их в качественные оценки свойств процессов функционирования систем (порождающих эти цифры), процессов, развивающихся на протяженном отрезке времени. Устройство человека таково, что приводимые цифровые значения параметров объективно не запоминаются в его памяти, не побуждают его к собственным качественным оценкам предлагаемых ему цифр, якобы свидетельствующих об эффективности действующих систем ОБДД и наблюдаемых процессов. Это происходит потому, что стандартный анализ по сути представляет собой макроинтервальную (полгода, год) сравнительную «блиц-оценку» приводимых в таблице цифр по принципу «больше — меньше». Проиллюстрируем сказанное на примере.

Из таблиц с объемными относительными показателями аварийности по региону можно, например, заключить, что в типовом результате анализа статистических оценок до 2010 г. (Санкт-Петербург) наблюдалась положительная динамика снижения основных показателей и индикаторов аварийности. В 2011 же году проявилась обратная

тенденция, повторившая ситуацию в целом по России. Такие показатели динамики труднообъяснимы и вносят неопределенность в процедуры их использования для решения задач ОБДД.

- В России при росте уровня автомобилизации с 2008 г. по 2010 г. на 8,6% число погибших в ДТП снижено на 11,3%; в Санкт-Петербурге же эти цифры существенно иные: при росте уровня автомобилизации за тот же период на 8,0% число погибших сократилось на 35,2%; в 2011 г. по сравнению с 2010 г. число погибших увеличилось на 5,2% и 18,6% соответственно; число погибших в ДТП детей за 2008–2010 гг. в России в целом и в Санкт-Петербурге в частности сократилось на 11,8% и 66,7%, а в 2011 г. по сравнению с 2010 г. увеличилось на 5,1% и 100% соответственно.

- Тяжесть последствий ДТП (количество погибших на 100 пострадавших) сократилась в России и Санкт-Петербурге с 2008 г. по 2010 г. на 3,7% и 24,8% соответственно, а в 2011 г. по сравнению с 2010 г. увеличилось на 4,2% и 18,4% соответственно.

- Социальный риск (количество лиц, погибших в результате ДТП, на 100 тыс. населения) сократился в России и

Санкт-Петербурге с 2008 г. по 2010 г. на 11,4% и 35,7% соответственно, а в 2011 г. по сравнению с 2010 г. увеличился на 4,3% и 18,2% соответственно.

- Транспортный риск (количество лиц, погибших в результате ДТП, на 10 тыс. транспортных средств) сократился в России и Санкт-Петербурге с 2008 г. по 2010 г. на 18,2% и 39,0% соответственно, а в 2011 г. увеличился на 4,8% и 15,7% соответственно [1].

Таким образом, стандартный анализ табличной, т.е. суммарной, интегральной или объемной статистической информации (как «средней температуры по больнице»), принципиально неэффективен для задач ОБДД, особенно при сегодняшних требованиях к скорости реагирования системы на негативные изменения ее состояния и на быстро изменяющееся отношение общества к обязанностям государства. Инновационные же элементы способны заменить действующую идеологию «счета ДТП» (сохранив ее для макропрогнозных задач) на идеологию предупреждения дорожной опасности, используя математический аппарат системной методологии для вычисления качественных оценок эффективности деятельности по ОБДД. Эта методология давно и ус-

пешно применяется в развитых странах. Ее реализация в полном объеме в России потребует восстановления прежнего научного ресурса и его системного развития. Этому могут помешать только низкая квалификация безынициативной части чиновничества в совокупности с поразившей его коррупционной болезнью, недостаточное владение чиновниками техникой системного (научного) управления сложными системами, финансовые ограничения или чрезвычайные обстоятельства.

Основа системного управления БДД

Продemonстрируем, какой новый эффект способен обеспечить каждый из перечисленных выше инновационных элементов в программах решения сложной для России проблемы ОБДД (табл. 1).

Качественное управление большими и многофункциональными системами, каковыми являются большинство региональных и общегосударственная система ОБДД (спектр основных их функций — тому доказательство), потребует организации текущей оценки уровня показателей и индикаторов по каждой выполняемой системой функции. Выше

Таблица 1. Эффект суперинновационных свойств систем ОБДД

№ п/п	Суперинновационные свойства перспективных для России систем ОБДД	Принципиально новый эффект функционирования систем ОБДД
1	Оперативная (текущая, онлайн) управляемость процессами изменения уровня обеспечиваемой БДД — в терминах классической теории управления системами, десятилетиями применяемой в практике управления различными по назначению и сложности системами.	Способность системы целенаправленно (сознательно, планоно) стабилизировать или повышать показатели или индикаторы БДД. Это достигается за счет встраиваемых в систему функционально обязательных обратных связей (частных, общесистемных), обеспечивающих саму возможность сравнения желаемого и наблюдаемого (выходного, общесистемного) результатов, автоматическую коррекцию возникающей разницы между этими результатами — в сторону ее полного уничтожения — при любых допустимых по уровню дорожной опасности отклонениях от штатного состояния нормативной деятельности участников системы или поведения непосредственных участников дорожного движения.
2	Помехоустойчивость или низкая чувствительность к опасным профессиональным ошибкам персонала системы и проступкам (как осмысленно совершаемым отклонениям от нормативно-обязательной деятельности) или ослабленная чувствительность к ошибочным действиям непосредственных участников дорожного движения. (Опасное отклонение — отклонение, способное (потенциально) развиваться в дорожном движении в опасное или тяжкое ДТП).	Включение в процесс функционирования системы должностных инструкций персонала как юридически (!) обязывающего документа и, следовательно, априори максимально выверенного и согласованного с технологией управления системой. Способность системы строго (функционально) обособивать ответственность всех ее участников.
3	Быстродействие реагирования на опасные (в смысле п. 2) отклонения от штатного состояния профессиональной деятельности участников системы и поведения непосредственных участников дорожного движения, а также различных средств обеспечения последних — технических, технологических, ресурсных и т. д.	Объективно возникающая возможность ускорения процесса обнаружения опасных отклонений, реагирования на вид отклонений, включения корректирующих воздействий, предупреждающих развитие опасных отклонений в системе в опасное ДТП. Достигается за счет применения средств организации внутрисистемного поэлементного контроля прохождения по системе управляющих сигналов (наблюдение состояния элементов путем контроля, измерения, мониторинга), за счет применения инструментов информационных технологий (реляционных баз данных, банков знаний и процедур коррекции структуры элементов и реализуемых в них технологий), а также средств полнокомплектного функционально значимого обеспечения (информационно-справочного, ресурсного, кадрового, финансового, методического и др.).
4	Полная (позлементная) онлайн-наблюдаемость системы	
5	Точность отработки управляющих сигналов (команд, инструкций, методик, указаний, стандартов и т. д.), а также точность включения системных средств корректирующего реагирования на возможные опасные отклонения от штатного состояния системы.	
6	Прогнозируемость состояния системы.	
7	Функциональность содержания оценок эффективности работы системы ОБДД (оценок ее функционального результата, а не стоимостного, часто наблюдаемого в реальной практике отчетности в структурах государственной власти).	Непрерывность и качество процессов информирования общества о состоянии системы ОБДД через призму ее свойств (традиционные цифры используются преимущественно для разработчиков системы и ее управленцев). Общество воспринимает состояние системы и качество труда государства путем восприятия состояния элементов системы как совокупности наблюдаемых свойств и связанных с ними эмоциональных оценок. Такое восприятие является основой формирования менталитета граждан и его составляющих — патриотизма, гордости и уважения к государству, жизненного (бытового) комфорта.
8	Уважительное отношение общества к государственным механизмам обеспечения безопасности граждан в дорожном движении.	

отмечалось, что реализация предупредительной идеологии должна предупреждать гибель людей в дорожном движении, а не считать погибших, как это делается сейчас. Даже значительная трудоемкость решения этой задачи не может быть признана препятствием на пути достижения результата, поскольку последнего десятилетиями ожидают граждане нашей страны.

Системная болезнь

В действующей практике обеспечения БДД в России доказательства необходимости незамедлительного перехода на системную организацию деятельности по ОБДД и технологию оперативного управления состоянием систем, возможно, не будут восприняты как значимые. Причины такой реакции тех, кто принимает решения, известны. Главной из них является привнесенная и уже проросшая в порах многих структур государственной власти трудноизлечимая системная болезнь. Ее симптомы копируют все нижестоящие структуры, вплоть до органов местного самоуправления, структур бизнеса и даже общественных организаций.

Суть этой системной болезни — нередко наблюдаемый (но почему-то допускаемый) непрофессионализм и сформировавшаяся на нем — по мнению большинства россиян, на коррупционной закуске — небрежность, зачатую преступная, в отношении к жизни своих граждан. К числу убиваемых в дорожном движении общество постепенно привыкло. Государство приучило своих граждан к мысли, что это почти постоянное число позволительно считать как бы объективно неизменным, причем несмотря на то, что убиваемых — многие тысячи! Приучило без тени искреннего сожаления и — что очень важно — зная, что население страны давно ожидает здорового и образцово ответственного его, государства, реагирования даже на единичный факт гибели гражданина в дорожном движении — реагирования в форме незамедлительных, эффективных действий, могущих предупредить такую гибель и в целом привести к повышению дорожной безопасности.

Значительная часть специалистов и общества в целом уже понимают, какими должны быть эти действия. Поэтому сегодня общество отходит от позиции безучастного восприятия тех оценок состояния систем ОБДД, которые озвучивает государство и которые якобы доказывают неосуществимость по тем

или иным обстоятельствам, также якобы объективным, таких действий или их нецелесообразность.

То же самое касается оценок, оправдывающих действия, которые, вопреки здравому смыслу, разрушают устойчивые, профессионально эффективные структуры, давно работающие в государственной системе ОБДД, — как это имело место в связи с принятием Федерального закона №170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств». Этот закон может служить подтверждением всего сказанного выше. Он абсолютно, т. е. на уровне заложенных в нем принципов, не удовлетворяет как специалистов, создавших прежнюю систему, так и ту часть населения страны, которая всегда воспринимала государственный технический осмотр транспортных средств (ГТО ТС) в качестве государственного инструмента защиты их жизни в дорожном движении.

Только непозволительно долгим отсутствием в стране системной организации деятельности по ОБДД в опаснейшей среде и торможением внедрения в практику научного управления состоянием систем, которое могло бы привести к инновационному результату решения проблемы ОБДД, только утратой единственного в стране прежде государственного мозгового центра автотранспортной отрасли — НИИАТа, являющегося разработчиком прежней и абсолютно (по опыту более чем 12-летней эксплуатации) бездефектной (по заложенному в ней организационному и технологическому потенциалу) системы ГТО ТС — можно объяснить наблюдаемый сегодня натиск на государственную систему ОБДД «всех кому не лень», но в первую очередь — коррупционеров и бесчестных непрофессионалов от власти.

Процесс очевидно заказного захвата системы ГТО автосервисным бизнесом в стране заметили многие по таким новациям, как:

- фактический уход государства от исполнения своих конституционных функций по обеспечению безопасности населения в дорожном движении — функций, которые не могут быть переданы никакой другой структуре (в законе же об этой функции государства не сказано ни слова);

- упразднение государственного статуса ГТО ТС как обязательной акции по допуску ТС к эксплуатации по условиям ОБДД; эта акция осуществлялась государством или от его имени профессионально компетентной уполномочен-

ной государственной структурой, как того требует ФЗ «О БДД»;

- вывод транспортного средства из системы комплексных факторов, влияющих на дорожно-транспортную безопасность (для справки: в Израиле общее число учитываемых факторов опасности в дорожном движении — более тысячи, в России же в прежней системе ГТО было три (но комплексных) фактора: водитель, автомобиль и дорога (ВАД); переводом фактора «дорога» из новой ФЦП на 2013–2020 гг. в другую федеральную программу система факторов ВАД урезается до единственного — «водителя»;

- передача функций инспекционного (прежде государственного) контроля технического состояния транспортных средств при допуске их к эксплуатации автобизнесу, т. е. поднадзорному (!) субъекту в системе ОБДД — вопреки здравому смыслу, в нарушение государственных стандартов технического контроля [2] и ряда федеральных законов;

- передача функций верховной уполномоченной государством организации в системе техосмотра транспортных средств Агентству по финансовым рынкам, а функции ведущих организаций — страховым компаниям, далеко не самым профилированным и компетентным в сфере ОБДД структурам; ГИБДД — инспекция государственная, и навязанный обществу через СМИ «коррупционный» мотив ее отстранения от функций верховной уполномоченной организации, которой она — по государственным нормативам — владеет системно и профессионально, выглядит как хитроумная уловка в чьих-то интересах; коррупция — не функция, а болезнь, которую лечат.

Все перечисленное (а перечень можно было бы продолжить) хотелось бы воспринимать как случайное недоразумение, но, увы, это результат деятельности федерального законодательного органа страны. У специалистов складывается мнение, что это прецедент, демонстрирующий реально существующую в стране возможность средствами организационного (правового) и методического разрушения дестабилизировать государственную систему предупреждения ДТП по фактору технического состояния транспортных средств, систему, хорошо продуманную и вобравшую в себя самый современный зарубежный опыт. Возможность такого рода дестабилизации сегодня обнаружилась впервые и, естественно, должна быть учтена при разработке программ ОБДД, поскольку является новым мощным

фактором, способным разрушить структурную организацию и региональных систем ОБДД в целом, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Применительно к задачам, связанным с предупреждением дорожной аварийности, такая разрешенная государством дестабилизация является труднопаризируемой системной «добавкой» к имеющемуся множеству системных дефектов действующей сферы ОБДД, не устраненных ни прежними, ни действующей федеральными целевыми программами.

Актуальные проблемы и региональная программа

В разработанный для Санкт-Петербурга проект региональной программы ОБДД [3] включена аргументированная оценка следующих факторов влияния:

- организационная неэффективность региональной системы управления деятельностью по ОБДД и реализуемых в ней технологий;
- недостаточность понимания ответственными руководителями всех уровней социальной значимости проблем ОБДД и безотлагательной необходимости их успешного решения;
- разрозненность действий органов власти на всех уровнях управления,

сохраняющаяся неопределенность сферы их ответственности, бессистемность процессов решения задач в области ОБДД;

- неэффективность механизмов системного планирования, реализации и контроля исполнения программных мер по ОБДД, включая обоснование объемов и структуры требуемого финансового и другого функционально обязательного обеспечения;
- несистемность и неэффективность механизмов ответственности в работах по внедрению быстрореализуемых и малозатратных мер, обладающих доказанной действенностью в повышении БДД;
- неэффективность и непривлекательность условий для привлечения внебюджетных средств к решению проблемных задач ОБДД;
- неэффективность механизмов выбора исполнителей программных мероприятий по ОБДД и контроля их деятельности и т. д.

При наличии множества нерешенных системных и частных задач эквивалентом в реализации политики в области ОБДД, как правило, неизбежно применяется дежурный прием – латание дыр. Таково, например, ужесточение административных мер по ряду нарушений нормативов. Однако даже ес-

ли этот прием может обеспечить локальную результативность решения задач по снижению показателей аварийности, в целом он лишь скрывает, и только на время, неспособность решать реальные, во многом сложные задачи, давно стоящие перед государством.

В заключение приведем сравнительную оценку эффективности действующего варианта региональной системы ОБДД и системы, использующей часть инновационных элементов в соответствующей программе действий региональных органов государственной власти (в данном случае Санкт-Петербурга) (табл. 2).

При первом варианте деятельность в сфере ОБДД по факту организуется вне рамок системного подхода, хотя в действующей ФЦП он и назван похожим термином – «программно-целевой» (но эти термины не синонимы). В данном варианте принят «инерционный сценарий», при котором мероприятия реализуются как бы «по инерции», в соответствии с заданной ранее технологией ОБДД. Этот вариант не предполагает достижения существенных изменений в системе регионального управления процессами ОБДД. Таким образом, органы исполнительной власти по-прежнему остаются ориентиро-

19–28 сентября
Санкт-Петербург

20–22 сентября
Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет (СПбГАСУ), главный корпус (2-я Красноармейская ул., д. 4)

www.ibdd.spb.ru
www.adf.spbgasu.ru

27–28 сентября
Таврический дворец

www.road-safety.ru

Контактные данные для информации о выставке: тел. +7 (812) 441 3464, +7 (921) 388 6461; e-mail: Julia@rsconsulting.ru

ДЕКАДА БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

10-Я МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «ОРГАНИЗАЦИЯ И БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ: ИННОВАЦИИ: РЕСУРС И ВОЗМОЖНОСТИ»

ОРГАНИЗАТОРЫ

- Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России
- Институт безопасности дорожного движения Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета
- Администрация Санкт-Петербурга
- Правительство Ленинградской области
- Министерство образования и науки РФ
- Министерство транспорта РФ
- Научный совет Российской Академии наук по проблемам транспорта
- Институт проблем транспорта им. Н. С. Соломенко РАН
- Российская академия транспорта
- Международная ассоциация автомобильного и дорожного образования
- Московский автомобильно-дорожный государственный технический университет (МАДИ)

ГЛАВА ОРГКОМИТЕТА

- Начальник Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России генерал-майор В. И. Нилов

4-Й МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНГРЕСС «БЕЗОПАСНОСТЬ НА ДОРОГАХ РАДИ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНИ»

ОРГАНИЗАТОРЫ

- Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ
- Совет Федерации Федерального Собрания РФ

ГЛАВА ОРГКОМИТЕТА

- Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ, председатель совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ В. И. Матвиенко

В РАМКАХ КОНГРЕССА

- Пленарное заседание
- Круглые столы
- Выставка «Стратегические задачи и инновационные технологии обеспечения безопасности дорожного движения»
- День знаний по безопасности дорожного движения



Таблица 2. Целевое сокращение показателей аварийности (Санкт-Петербург)

Показатель	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Всего
Сокращение количества лиц, погибших в результате ДТП, чел.	154	180	206	231	771
Сокращение числа детей, погибших в ДТП, чел.	5	5	6	6	22
Сокращение социального риска, погибших на 100 тыс. населения	5,8	6,5	7,1	7,6	27,0
Сокращение транспортного риска, погибших на 10 тыс. транспортных средств	0,8	1,0	1,1	1,3	4,2
Сокращение тяжести последствий, погибших на 100 пострадавших	1,3	1,5	1,7	1,9	6,4

ванными в большей степени не на достигаемый результат ОБДД, а на освоение бюджетных денежных средств. Сохранение этой практики влечет за собой все вышеперечисленное множество ожидающих решения системных и частных задач ОБДД — и, очевидно, не только в Петербурге.

Второй вариант подразумевает изначальную опору на применение реального системного подхода к формированию пакета задач, направлений и мероприятий, отвечающих современным инновационным вызовам и приоритетам в области ОБДД. Он отвечает очевидной и объективной необходимости замены прежних принципов и подходов к организации и управлению БДД, которые в течение многих лет не позволяли обеспечить достижение стоящих перед системой целей. В данном варианте сделан акцент на системном взаимодействии всех привлеченных в систему участников: органов исполнительной власти между собой и с представителями федеральных органов власти, общественными организациями и организациями бизнеса — в вопросах системной реализации программных мероприятий. Вариант предполагает изначальную ориентацию властей на оценку достигаемого результата по

ОБДД и строгость механизмов ответственности за его недостижение.

Кроме того, второй вариант предусматривает — согласно проекту ФЦП ОБДД на 2013–2020 гг. — инновационное решение проблемы снижения показателей дорожно-транспортной аварийности до уровня развитых стран. Инструментом такого решения в этой программе является применение методологии системной организации, планирования и реализации мероприятий по повышению БДД. Важно подчеркнуть, что инновационная эффективность данного инструмента может быть достигнута только при условии гарантированного обеспечения программ финансовыми и иными системными ресурсами. Казалось бы, условия строго прописываются. Но власть, как правило, не замечая за этими условиями основного назначения программы — быть инструментом обеспечения БДД, — нередко нарушает их, не опасаясь возмущений общества, поскольку оно в своей памяти цифр не держит.

При втором варианте развития событий прогнозируемые значения вышеперечисленных показателей и индикаторов аварийности к 2016 г. существенно снижаются по сравнению с данными за 2010 г.: общее число погибших в ДТП,

число детей, погибших в ДТП и социальный риск — на 25%, транспортный риск — на 31%, тяжесть последствий — на 13%.

Второй вариант (даже при неполном включении инновационных элементов из-за отсутствующей пока в полном объеме необходимой достоверной информации) имеет очевидные преимущества перед первым, так как ресурс прежних программ, в условиях отсутствия инновационных структурных и технологических преобразований самой системы управления, уже опасно приблизился к своему полному истощению. Этот вывод подтверждает значительное ухудшение ситуации с аварийностью в 2011 — начале 2012 г.

Приведенные в табл. 2 данные и анализ влияния факторов на уровень ОБДД, примененный при разработке программы, свидетельствуют о наличии возможности повысить объективность количественного обоснования целей региональных программ по повышению БДД на 2013–2016 гг., а главное — позволяют взвесить их эффективность и результативность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кравченко П. А. Об инновационных технологиях в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Транспорт РФ. 2010. № 5(30).
2. ГОСТ 16504–81. Система государственных испытаний продукции. Испытания и контроль качества продукции. Основные термины и определения.
3. Проект Программы ОБДД в Санкт-Петербурге на 2013–2020 гг.
4. Европейский доклад «О состоянии безопасности дорожного движения». ВОЗ, Копенгаген, 2009.



ЗАО НТЦ «МОДУЛЬ»

Видеодетекторы транспорта. Трафик-Монитор®

Измерение характеристик
транспортных потоков




www.module.ru
Тел.: (499) 152-96-98
8-909-929-31-71