

Кардинальное совершенствование законодательного обеспечения деятельности по предупреждению причин возникновения ДТП в России



В. А. Федоров,
канд. техн. наук,
член Совета Федерации РФ,
начальник ГУ ГИБДД МВД
РФ в 1990–2003 гг.



П. А. Кравченко,
доктор техн. наук, профес-
сор, засл. работник высшей
школы, научный руководи-
тель Института безопас-
ности дорожного движения
Санкт-Петербургского
государственного архи-
тектурно-строительного
университета
(ИБДД СПбГАСУ)

Исследование российской системы обеспечения безопасности дорожного движения (ОБДД), начатое в прошлом номере, обращается к терминологическому сегменту Федерального закона «О безопасности дорожного движения». Отсутствие в законе ряда ключевых терминов, наряду с некорректным изложением принципов ОБДД, полностью искажает его смысл, тем самым делая невозможным или крайне затруднительным достижение его основной цели. Государство должно отреагировать на очевидные законодательные просчеты, инициировав совершенствование нормативного обеспечения системы ОБДД.

Окончание. Начало в предыдущем номере журнала — № 1 (44)

Недостающие термины в законе «О безопасности дорожного движения»

Причина ДТП

Начнем с этого термина. Проанализируем его глубже и дополним приведенный ранее комментарий о нем (см. предыдущий номер). В законе

«О БДД» этому термину необходимо дать исключительно строгое толкование, поскольку, входя в термин «предупреждение причин...» (ст. 2), он определяет доминанту содержания деятельности по обеспечению БДД. До недавних пор их объяснение вращалось вокруг известной аббревиатуры ВАД, обозначающей систему «водитель — автомобиль — дорожная среда». Каждая буква этой аббревиатуры замещает целую группу факторов, при выходе за нормативные пределы становящихся причинами ДТП. Каждый специалист по безопасности дорожного движения (БДД) по-своему расшифровывал элементы этой аббревиатуры. Сегодня же она может полностью исчезнуть из употребления, сократить внушительный перечень причин, влияющих на БДД, и создать непреодолимую помеху в задаче формирования полного факторного пространства и вычленения из него факторов опасных — способных быть причиной возникновения тяжких ДТП.

Для такого вывода есть основания. В новой ФЦП «Повышение БДД в 2013–2020 гг.» компонент «Д» — дорога, дорожная среда — из системы ВАД удален и перенесен в другую федеральную программу. А это целый блок факторов,



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН

влияющих на БДД и ранее всегда учитываемых, в том числе и в завершившейся в 2012 г. ФЦП.

Еще хуже получилось с прежней работоспособной системой гостехосмотра (ГТО) транспортных средств (ТС). Без должного профессионального обоснования она просто уничтожена «нажатием кнопки», превратившись по новому Федеральному закону № 170 «О техническом осмотре» в профессионально жалкое образование — по сути, торговые ларьки. Закон вступил в силу в 2012 г., в нем термин «БДД» в связи с фактором «техническое состояние ТС» не используется, а речь идет исключительно о деньгах и темпах получения прибыли. Экзаменационный формат акции допуска ТС к эксплуатации заменен на формат торговой «услуги» (спрятанной от критики в нормативах по налогам).

В системе ВАД, таким образом, для задач ОБДД остается только блок факторов «В», который в одиночестве не выживет — его «покупателей» в стране много. Сегодняшняя вновь возникающая борьба за автодромную идеологию обучения водителей в автошколах — тому подтверждение.

Объяснить сегодня причины неожиданного исчезновения из законодательства России этих факторов, обязательно учитываемых в прежней российской практике и в нынешних системах ОБДД других государств, пока не представляется возможным, так как обмен мнением специалистов с разработчиками закона практически не возможен.

Применительно к задачам инновационной коррекции закона нельзя не учесть, что необходимый анализ факторного пространства всегда отсутствовал в российской практике ОБДД. В успешных же странах, напротив, факторное пространство постоянно развивается. Германия, например, в последние годы начала углубленно исследовать тему менеджмента БДД в связи с появлением в дорожном движении новых факторов, прежде не учитываемых в задачах ОБДД [1]; Израиль управляет безопасностью дорожного движения исходя из большого числа (более 1 тыс.) факторов, только 18 из которых государством отнесены к опасным [2]; Финляндия из множества факторов тщательно мониторит только 8 опасных. Таким образом, задачу эффективного законодательного обеспечения БДД трудно-

разрешимой назвать можно только в России.

В отсутствие строгого и юридически точного толкования термина «причина» (для которого «фактор» — близкий синоним) изначально невозможно было обеспечить достижение цели закона — предупреждения причин возникновения ДТП. Невозможно это и сегодня. Факторное пространство для России — все еще белое пятно. Сегодня никто в стране не может сказать, существуют ли какие-либо системные знания о причинах возникновения дорожно-транспортного травматизма: как и кем они устанавливаются и ранжируются по силе влияния; как из их множества выбираются опасные — «объекты предупреждения», способные вызвать опасные или тяжкие ДТП; где, в какой структуре формируется их множество; если оно есть, то в каком состоянии и каковы правила доступа к этому множеству; есть ли нормативный опыт создания механизмов предупреждения этих факторов (причин) в дорожной среде и т. д.

При этом можно только удивляться, что в нашей стране есть примеры собственных систем обеспечения безопасности движения транспортных средств, в которых ответы на указанные выше вопросы давно найдены [3; 4].

Резюмируя сказанное о термине «причина ДТП» (факторе, превысившем нормативное значение и способном вызывать травматизм), следует заметить, что любая функционально необходимая деятельность по предупреждению причин возникновения ДТП с точки зрения общесистемных целей должна быть уравнена по значимости с деятельностью любых других структур, входящих в систему, в части их единообразного отношения к своей главной общесистемной функции — предупреждать собственным производственным ресурсом ненормативное исполнение своих обязательных функций, обеспечивающих достижение общесистемных целей. Результат их возможного ненормативного исполнения должен также иметь измерение в долях от общесистемного негативного результата. Эта общесистемная норма влечет за собой и другую связанную с ней системно обязательную норму — норму ответственности в терминах вида, содержания и меры порицания за указанное ненормативное (ненадлежащее) исполнение своих функций по достижению общесистемной цели. В этом законе такая норма отсутствует.

Система дорожного движения

Непосредственные участники дорожного движения (ДД) также являются субъектами общегосударственной системы ОБДД. Шуточный аналог системы ДД — театральная сцена, подготовленная для игры (движения) на ней актеров (водителей транспортных средств, пешеходов и др.). Эта игра специфична, носит название «поведение» и формально должна иметь единообразные по значимости для закона средства предупреждения отклонений от норм исполнения ПДД. Во всех развитых странах давно, а в России в последние годы таковыми являются средства автоматического слежения за соблюдением ПДД: средства фиксации нарушений скоростного режима движения транспортных средств, использования ремней безопасности, проезда на запрещающие сигналы светофоров, нарушений требований дорожных знаков и разметки, правил остановки и стоянки и т. д. В случае нарушения формируются соответствующие протоколы для реализации штрафных санкций. Остается без ответа лишь вопрос, кто исполняет функции системно ответственной структуры за предупреждение ДТП по фактору «участники ДД»?

Термин «организация ДД» определен в законе как деятельность, мероприятия и действия по управлению ДД (ст. 2). Но есть и другое его толкование: план (схема) организации ДД, например на улично-дорожной сети (УДС) города. В этом случае в законе правильнее было бы использовать термин «система ДД», подразумевая под ним не только дорожную среду, приспособленную для движения в ней транспортных средств и пешеходов, и стационарные средства управления движением (знаки, разметка и т. п.), а также объекты производственной «надстройки», обеспечивающей их проектирование, изготовление (строительство) и эксплуатацию.

В «систему ДД», кроме подсистемы «организация ДД» (ОДД), войдут в статусе подсистем системы управления ДД (СУДД), интеллектуальные транспортные системы (ИТС), технические средства организации ДД и т. п. В совокупности все они объективно образуют тот или иной вариант общей системы ДД. Перечисленные подсистемы и система в целом должны еще включать в себя и такие функционально обязательные вспомогательные подсистемы, как подсистемы нормативного (по всем

осуществляемым видам системной деятельности), информационного, программного, технического, технологического, финансового, квалификационного и др. обеспечения (в соответствии с рекомендациями технологий САПР, например [5]), объективно устанавливающие полное множество потребных видов осуществляемой деятельности в любых сложных системах.

Правовые основы ОБДД

Термин «правовые основы ОБДД» на территории РФ определен в законе также недостаточно ясно. Закон определил целью деятельности ОБДД «предупреждение причин возникновения ДТП». Но из закона не следует, что должно составлять эти правовые основы и какова их структура, требуемая для достижения цели, определенной в нем, т. е. какие правовые документы такой структуры работают на главную цель закона? Каким образом? То есть правовые основы должны устанавливать правовые механизмы обеспечения всех видов деятельности, осуществляемой в системе ОБДД.

Дорожное движение

Термин «дорожное движение» в законе (и в ПДД) ошибочно определен как совокупность «общественных отношений», что неизбежно вносит помехи в восприятие смысла многих из статей закона. В приведенном термине главным по смыслу является слово «движение». Все другие слова проясняют специфику рассматриваемой категории, т. е. термин должен быть определен как «движение транспортных и пешеходных потоков, отличающееся той или иной определенной спецификой».

Безопасность дорожного движения

Закон определяет термин «безопасность дорожного движения» как состояние движения, «отражающее степень защищенности его участников от ДТП». Но он «отражает эту степень» так же естественно, как «отражает» и вопросы, относящиеся к обеспечению БДД. О чем говорит слово «отражает»? Ни о чем. Это маркер файла на книжной полке. Для термина «безопасность дорожного движения» в первую очередь важна суть, смысл понятия «безопасность» и представление о том, чем ее измеряют в близких по назначению системах. Из этой информации и рождается определение термина «безопасность дорожного движения».

Разработчики закона и привлеченные к его обсуждению специалисты и юристы оказались недостаточно подготовленными, чтобы обосновать такое определение, которое было бы исчерпывающим для термина «предупреждение».

Первое, на что должны были обратить внимание разработчики, это давно существующие государственные стандарты обеспечения безопасности труда, аналогом которого является и любая деятельность. Это закономерно, ведь речь в законе идет о безопасности в дорожном движении его непосредственных участников — пешеходов и водителей, которые также осуществляют свою обычную «транспортную» деятельность, часто называемую поведением.

Терминологическим стандартом обеспечения труда (деятельности) является «ГОСТ 12.0.002–80. ССБТ. Термины и определения». В соответствии с нормой этого стандарта термин «безопасность дорожного движения» должен иметь следующее, наилучшее, по мнению авторов этой статьи, определение: совокупность свойств (или сложное свойство, просто свойство) системы, проявляющихся в способности последней предупреждать всеми имеющимися средствами гибель, травмирование людей и различные виды ущерба. В указанном стандарте по отношению к термину «общая безопасность» вместо слова «предупреждать» используются слова «противостоять совместному действию всех факторов, приводящих к...». Но эти слова почти идентичны предложенной выше формуле.

Обеспечение безопасности дорожного движения

Термин «обеспечение БДД» в законе определен как «деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения ДТП» (ст. 2). То есть термин «обеспечение» по смыслу выступает как цель, а «предупреждение причин» — как инструмент ее достижения. Но, рассматривая термин в приложении к «деятельности» (поведению) пешеходов и водителей в дорожном движении, следует учитывать поставленный выше в общей форме вопрос: чья деятельность здесь подразумевается — только ли пешехода и водителя? Или речь должна идти еще и о деятельности вышестоящей структуры — ответственного участника системы, которая и обеспечивает предупреждение (!) ненормативного поведения пешеходов и водителей?

Существуют ли хорошо осмысленные и отлаженные механизмы этой предупреждающей деятельности? Зависит ли качество этой деятельности только от квалификации самих участников ДД и их внутренней дисциплины?

Такая цепочка системных вопросов непременно должна была привести разработчиков к следующему выводу: либо данная деятельность как норматив (ведь по сути это норматив для самой опасной точки системы!) не описана и, следовательно, никем не исполняется, либо описана так, что исполняется в ненормативных терминах «газетного словоблудия». Швеция, например, прямо сказала своему народу: уровень занимаемой ответственным лицом должности эквивалентен уровню доверия ей со стороны государства и, значит, уровню соответствующей ответственности. В шведской практике нередко большая ответственность за гибель непосредственных участников дорожного движения ложится на разработчиков систем — естественно, в случае, если речь не идет о сознательном нарушении ПДД этими участниками.

О принципах обеспечения БДД

• Статья 3 закона «О БДД» под названием «Основные принципы ОБДД» не соответствует целям закона, и ее необходимо полностью реформатировать. Она не содержит никакого описания принципов организации такой деятельности, ее текст скорее относится к некоторым гуманитарным целям закона. Принципы обеспечения БДД, т. е. организации и управления деятельностью по предупреждению причин возникновения ДТП необходимо изложить с последующим развитием каждого из них в статьях закона.

• «Основные принципы ОБДД», приведенные в указанной статье закона, определены как «приоритет жизни, ответственности государства над ответственностью граждан и программно-целевой подход» (ПЦП). Не пояснить их связи с ОБДД в качестве инструмента предупреждения ДТП — значит не сказать ничего, придав принципам смысл политического и ни к чему не обязывающего лозунга. Кроме того, ПЦП не является синонимом системного подхода! И он не нужен закону. Системность подхода в управлении деятельностью по ОБДД проявляется в используемых законом терминах. В настоящей версии закона ПЦП не применен.



• Установление полномочий и ответственности Правительства РФ и других государственных органов власти за ОБДД (ст. 5) — это также не принцип. В законе данная фраза обозначает одно из основных направлений ОБДД.

Но, во-первых, «направление» — это всего лишь название вида деятельности. Для достижения главной цели закона (подчеркнем: по ст. 31, нарушение этой нормы закона отнесено к высшей форме нарушений!) эти виды должны были быть описаны с фокусированием на их содержании. Кроме того, «установление» — это всего лишь одноразовый акт законодательного введения норматива полномочий и ответственности за ОБДД, сами же полномочия остались в тени.

Во-вторых, в соответствии с главной целью закона в этой фразе должна была быть изложена суть полномочий в системных терминах. Этого в тексте закона нет, т. е. полномочия как инструмент предупреждения причин возникновения ДТП не описаны. В законе также должны были быть описаны содержание, формы ответственности и механизм их реализации, однако это тоже в законе отсутствует. Причина — закон не имеет системной тональности.

В-третьих, если в ст. 31 (об ответственности за нарушение законодательства об ОБДД) не дать определения используемому здесь термину «расходные обязательства РФ», относящиеся к полномочиям федеральных органов власти, то термин может быть воспринят как обозначение передачи этими органами власти полномочий нижестоящей структуре вместе с передачей и неотторгаемой собственной ответственности РФ? Как это понимать?

В ст. 5 об «ответственности за обеспечение безопасности граждан в дорожном движении» ответственность Правительства РФ как вид функции обозначена заголовком статьи, но содержательно не определена. В ст. 6 эта формулировка заменяется словами об «ответственности Российской Федерации». Получается, что ответственных за отсутствие в законе и в реальной практике механизма предупреждения причин возникновения ДТП в стране нет с 1995 г.? Но тогда возникает вопрос: почему государством не осуществляется контроль за соответствием текстов принимаемых законов их основным целям? Изложенное выше побуждает усомниться в наличии юридически обязывающей Федеральным законом ответственности государства в отношении исполнения

своих не передаваемых никому конституционных функций по защите граждан от гибели и травмирования в дорожном движении.

Рациональная и безотлагательная правка определения каждого значимого для закона термина, формулировок каждого принципа и целевой установки (от главной системной цели до целей каждого уровня государственной власти и каждого участника государственной системы ОБДД), необходимая правка положений, устанавливающих виды осуществляемой в системе деятельности, приведение в компактной форме ее содержания, механизмов исполнения и ответственности всех участников системы (от Президента и Председателя Правительства РФ до водителя и пешехода) в совокупности с включением в закон недостающих и принципиально значимых для него дополнений — все в совокупности может быть воспринято обществом как образцовая реакция государственной власти на очевидные просчеты законодательства и как исполнение ею своих системных функций и обязанностей. Такая тональность инновационного совершенствования закона о БДД сегодня чрезвычайно важна, так как наличие в системе ОБДД «формулы успеха» способно пробудить

в гражданах такие общественно значимые чувства, как гордость, патриотизм, уверенность в том, что Россия в сегменте ОБДД может войти в разряд успешных стран.

Представленные в этой статье результаты оценки несовершенств и дефектов Федерального закона «О безопасности дорожного движения», принципиально не позволяющих обеспечить реализацию механизма предупреждения дорожно-транспортного травматизма — т. е. достижение основной цели государственной системы ОБДД, являются не только рекомендациями по устранению этих дефектов, но приобретают смысл основы инновационного для России совершенствования законодательного и другого нормативного обеспечения этой системы. Для такого совершенствования необходимо:

- осуществить системную коррекцию содержания основного Федерального закона «О БДД» и связанного с ним Федерального закона «О техническом осмотре транспортных средств», вытекающую из приведенной в статье оценки несовершенства действующего законодательного обеспечения деятельности по ОБДД;

- в соответствии с обновленной формулой концепции закона «О БДД» и механизмов его правоприменения актуализировать нормативное обеспечение основных частных подсистем: предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма, профессиональной подготовки водителей, использования ресурса вузовской системы подготовки специалистов-безопасников, допуска транспортных средств к эксплуатации, профилактики аварийности в транспортных предприятиях и т. д.;

- ускорить разработку согласованного с основным системным законом нового остро востребованного закона «О системе дорожного движения» с необходимыми для него подзаконными нормативно-правовыми актами;

- осуществить инновационное совершенствование функционально обязательного механизма участия в системе государственной инспекции БДД как структуре исполнительных органов государственной власти, способной быть и по названию, и по требуемой компетенции (норма ст. 30 закона «О БДД») единственно возможной уполномоченной инспекционной организацией в

государственном механизме подготовки предложений органам власти и предупреждения причин возникновения ДТП;

- обосновав необходимость, включить в систему ОБДД России потенциал науки и образования в статусе ее функционально обязательной подсистемы по оперативному мониторингу и прогнозированию состояния государственной системы ОБДД и т. п. **□**

Литература

1. Материалы 6-й Российско-германской конференции по БДД, г. Гармиш-Партенкирхен, 14–15 мая 2012 г.
2. Цижный Эрез, представитель полиции Израиля. Все движение автотранспорта контролируется из центра // Stop-газета. 2005. № 8. С. 10–12.
3. Модин Н. К. Безопасность функционирования горючих устройств. М.: Транспорт, 1993. 173 с.
4. Гамулин А. Г. и др. Автоматизация управления безопасностью полетов. М.: Транспорт, 1989.
5. Норенков И. П. Введение в автоматизированное проектирование технических устройств и систем. М.: Высш. шк., 1986.

The advertisement features a dark background with a woman's face on the right, partially illuminated with a grid pattern. A central graphic shows a cluster of hexagons containing images of various transport modes: a train, a ship, a truck, an airplane, and a car. The text is primarily in white and yellow. The logo for 'transport logistic' is prominent in yellow and white. The event dates '4-7 июня 2013' are clearly visible. The Messe München logo is in the top left corner.

Узнайте будущее логистики.
С новейшими импульсами для Вашего успеха.

Ведущая выставка логистики, мобильности, ИТ и организации цепочек поставок **transport logistic** – важнейшее мероприятие отрасли в 2013 г

- » Международная, ориентированная на заключение сделок деловая платформа
- » Новинки и тенденции всей цепочки создания стоимости
- » Превосходная сопутствующая программа с форумами, конференциями и мероприятиями по странам

Обязательное мероприятие для Вашего успеха!

Купите билет online прямо сейчас:
» www.transportlogistic.de/tickets/en

Контакт:
ООО «Мессе Мюнхен Консалтинг»
Tel. (495) 697 1670, 697 16 72
info@messe-muenchen.ru
» www.transportlogistic.de
» www.AirCargoEurope.com

transport logistic
THE LEADING EXHIBITION
including **Air Cargo Europe**
4 – 7 июня 2013
Messe München, Германия