

О нормативах качества законодательных актов, регулирующих деятельность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации



П. А. Кравченко,
доктор техн. наук,
профессор,
засл. работник
высшей школы,
научный руководитель
Института безопасности
дорожного движения
Санкт-Петербургского
государственного
архитектурно-
строительного
университета

Законодательные акты, регулирующие деятельность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (ОБДД) очевидно должны содержать механизмы гарантированного достижения поставленных в этих актах целей, иначе они изначально окажутся неработоспособными. Для кардинального совершенствования законодательства в сфере ОБДД предлагается ввести обязательную процедуру оценки качества законодательных актов в приложение к работоспособным и устойчивым системам, создаваемым средствами системной методологии.

Базовый для сферы обеспечения дорожной безопасности Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» (№ 196 от 15 декабря 1995 г.) при правильно и чётко поставленной в нём основной цели и исключительно верном содержании необходимых действий, а именно – обеспечения БДД и предупреждения причин возникновения ДТП, с первого дня своего применения (январь 1995 г.) не смог обеспечить выполнения этих своих фундаментальных положений. Что трагично, государство не замечает неработоспособности этого Закона и не препятствует созданию новых законов с таким же принципиальным дефектом, сохраняя в тени лиц, ответственных за качество разработки важнейших системных нормативных документов государства. Сегодня эти законы уже не просто неработоспособны «со старта», как ФЗ «О техосмотре транспортных средств», а разрушают остатки прежней системы ОБДД, привнося в них по факту непреодолимый коррупционный потенциал [1, 2].

Предупредить фундаментальные для системы ОБДД последствия можно (естественно, начав с базового Закона), если законодательно предусмотреть формулу, связывающую в Законе этап его разработки (или внесения изменений)

с этапом правоприменения. Такая формула позволяет определить содержание термина «функциональное качество» этих актов как степени достижения ими основной цели, а также установить соответствующий механизм и меру ответственности разработчиков за стартовое качество основного норматива системы ОБДД.

Нынешняя статья продолжает тему кардинального совершенствования законодательства, обеспечивающего предупреждение причин возникновения ДТП в России, начатую в [1]. Сегодня указанное законодательство не отвечает нормам Конституции, ФЗ «О безопасности» (28 декабря 2010 г. № 390), работоспособным статьям ФЗ «О безопасности дорожного движения», а также потребностям общества и не соответствует мировому опыту. Оно принципиально не способно решать фундаментальные задачи своего функционального назначения – задачи обеспечения жизни и здоровья граждан в дорожном движении. Для доказательства достаточно шокирующего числа ежедневно погибающих на дорогах граждан РФ на протяжении всего периода действия основного Закона системы. В сегодняшнем виде он все ещё позволяет бездействовать органам государствен-

ной власти, десятилетиями сохраняющей его в неработоспособном состоянии [1, 2], в то время как во всех развитых странах мира интенсивно осваивается идеология непрерывного реинжиниринга моделей организации и технологий для различных производственных систем, в первую очередь – систем обеспечения безопасности граждан. Российская же система из-за непрофессионализма ответственных лиц, не обеспечивая безопасности граждан, не препятствует недобросовестной конкуренции и коррупции, ускоряющих процесс её деградации.

Как один из эффективных инструментов кардинального совершенствования законодательства рассмотрим нормативную процедуру оценки важнейшего показателя его качества – качества функционального. Действующая законотворческая практика не использует такой показатель качества разрабатываемых законодательных актов. Для некоторых из них изначально, кажется, предусматриваются даже периоды их доводки после как бы пробной эксплуатации – настолько они сырые в стартовой версии. Поскольку в рассматриваемом Законе о безопасности граждан в дорожном движении стартовые недостатки могут сразу вылиться во внушительное число погибших в ДТП людей, то речь о введении механизма качественной оценки необходимо вести уже на начальных этапах разработки проектов будущих законодательных актов.

Внимание специалистов следует обратить на то, что в целом несовершенный Закон № 196 при этом включает самую ценную составляющую качества любого Закона для сферы ОБДД – чёткое определение цели (здесь – обеспечение БДД) и содержания деятельности для её достижения (Ст. 2 Закона) как деятельности по предупреждению причин возникновения ДТП с акцентом на ДТП с гибелью и травмированием людей. И цель, и содержание соответствуют современному их толкованию в большинстве стран мира. Однако Закон позволил практике сразу нарушить его норму – «перешагнуть» через фазу возникновения причин, предшествующих ДТП, к менее сложной (по интеллектуальной нагрузке) фазе – фазе счета погибших и травмированных граждан в уже совершившихся ДТП. На этой финальной фазе, казалось бы, тоже решаются задачи обоснования причин ДТП, но последние осуществляются вне рамок деятельности, согласованной с деятельностью по

ОБДД и имеют целью не предупреждение ДТП, а определение меры ответственности лиц, виновных в их совершении. То есть информация об этих причинах используется для юридических задач и практически не используется для задач Закона. Это большой недостаток сегодняшнего российского законодательства.

Неисполнение основной нормы Закона ответственными структурами государства или должностными лицами повлекло за собой искажение предусмотренной им логики его работы – высокоинтеллектуальные и всегда трудно реализуемые в России механизмы предупреждения дорожно-транспортного травматизма оказались выведенными из статуса основного инструмента обеспечения БДД. Почти 18 лет ответственные государственные лица отчитываются перед обществом валовыми показателями гибели и травмирования людей в дорожном движении. Здравый смысл также подсказывает, что в законотворческой деятельности в сфере ОБДД, как и в любом другом социально ответственном виде деятельности, исполнители принципиально не могут быть освобождены от ответственности за качество создаваемого ими главного правового «продукта» системы – инструмента предупреждения причин дорожно-транспортного травматизма. Законов, не способных обеспечить гарантированного исполнения норм достижения ими же устанавливаемых целей и содержания деятельности в рассматриваемой сфере, не может быть по определению. Отсюда следует вывод: блок, задающий в сфере ОБДД государства общесистемные цели, правовые принципы организации и механизмы осуществления деятельности по обеспечению БДД – предупреждению причин возникновения ДТП, а также задающий системно потребные функции ответственности за качество осуществляемой деятельности должен быть встроен в общегосударственную систему ОБДД России функционально. То есть он должен рассматриваться как часть общесистемного механизма или технологии достижения целей Закона – обеспечения БДД, а функционально обязательная законотворческая деятельность должна быть осмыслена настолько, чтобы иметь возможность оценки уровня функционального качества при его последующем исполнении. В лучшем случае это качество должно измеряться в долях от его общесистемного уровня. Такая оценка и имеет смысл меры полезности той или

иной деятельности в совокупном эффекте системы, и, следовательно, может являться базой для объективного определения как механизма ответственности, так и соответствия последней уровню функциональной значимости той или иной деятельности, осуществляемой в общесистемной иерархии её видов.

Для обоснования содержания термина «качество законодательного акта» целесообразно рассмотреть общепринятый функциональный механизм преобразования любой системой целей осуществляемой в ней деятельности в желаемый результат. Такой механизм принципиально одинаков для любых управляемых систем – как автоматических, так и автоматизированных. В последних функции части блоков системы выполняет персонал, что приводит вызванные человеческим фактором недостатки в качестве управления процессами функционирования как отдельно взятых блоков, так и системы в целом. Человеческий фактор снижает точность систем, их быстрдействие, помехозащищенность, устойчивость, наблюдаемость и другие свойства, снижая в целом общий уровень обеспечиваемой дорожной безопасности. Функциональная блок-схема указанного механизма представлена на рис. 1 и 2.

Рис. 1. поясняет эффект влияния вводимого в систему канала обратной связи (для онлайн-мониторинга результата деятельности системы). Этот канал 3, используя блок 4 измерения результата, передает информацию о нём на вход системы – в блок сравнения 1. В случае снижения эффективности работы объекта управления 2 при отсутствии обратной связи 3 система требует перехода на ручное управление, останавливая по существу процесс преобразования входного сигнала $X_{вх}$ в выходной $X_{вых}$ и перевода

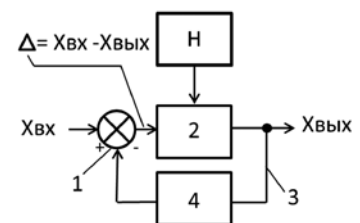


Рис. 1. Функциональная блок-схема системы управления целенаправленной деятельностью: $X_{вх}$, $X_{вых}$ – входной (желаемый, требуемый) и выходной (достигнутый) сигнал – результат деятельности; 1 – блок сравнения желаемого и достигнутого сигналов; 2 – объект управления (деятельность персонала) и средство парирования величины Δ – отклонения достигнутого результата от требуемого; 3 – канал отрицательной обратной связи (мониторинг результата деятельности); 4 – блок измерения (мониторинга)

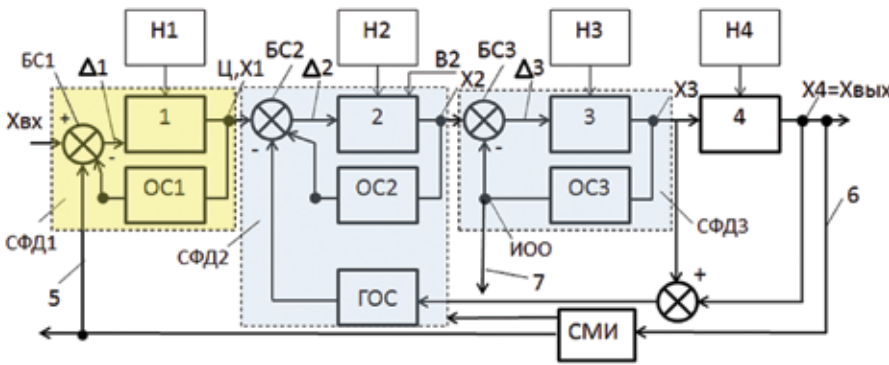


Рис. 2. Функциональная структура системы обеспечения БДД (ОБДД): $X_{вх}$ – потребность (требования) общества к уровню обеспечиваемой БДД; Δ , $X_{вх}$ – законодательно установленные цели функционирования системы, принципы её организации, правовые механизмы достижения цели и желаемый результат общесистемной деятельности; X_1 – федеральный закон как результат законотворческой деятельности и входной сигнал в систему его исполнения (правоприменения); X_2 – сигнал (команда) исполнительного органа управления системой; X_3 – достигнутый уровень ОБДД, измеренный в причинах возникновения ДТП; $X_4 = X_{вых}$ – валовый уровень оценки результата пропущенной опасности ДД (число погибших и травмированных); СФД1, СФД2, СФД3 – субъекты (структуры) системной функциональной деятельности (законодательный и исполнительные органы управления системой; системный хозяйствующий субъект); ОС1, ОС2, ОС3 – каналы обратной связи (контроля) собственной деятельности субъектов; БС1, БС2, БС3 – блоки сравнения желаемого и достигнутого результатов собственной (внутрипроизводственной) деятельности субъектов; ИОО – идентификатор опасных отказов – нарушений нормативов деятельности; СМИ – средства массовой информации; $\Delta_2 = X_1 - X_2$ – величина отклонения результата деятельности от его требуемого уровня; Н1, Н2, Н3 – нормативы деятельности; 1–3 – объекты управления собственной деятельностью; 4 – система ДД; 5 – информация СМИ в эфире; 6 – канал мониторинга общественного мнения; 7 – канал передачи информации об опасных отказах региональному органу управления системой

систему в неустойчивый режим работы. При наличии же обратной связи система приобретает устойчивость и элемент точного слежения за изменением входного сигнала – автоматическим снижением до нуля величины Δ – сигнала воздействия на объект управления, выравнивая достигнутый результат с требуемым и автоматически поддерживая работоспособность системы в целом.

На рис. 2 показано использование принципа автоматизации управления в системах ОБДД. В них объектами управления являются деятельность или поведение человека непосредственно в дорожном движении. Системы относятся к классу больших систем, реализующих в том числе функцию «ручной» координации осуществляемых в системе видов деятельности, поскольку в отличие от представленной на рис. 2 системы структура реально действующих систем ОБДД содержит множество каналов управления различными видами системной деятельности. Влияние каждого из них на общесистемный результат предупреждения причин возникновения тяжких ДТП различно. Оно, согласно рис. 2, представляет собой сумму «опасных» причин возникновения ДТП как результата каждого вида деятельности. На рис. 2 сигналу X_4 соответствуют валовые результаты действия пропущенных в систему дорожного движения опасных причин, вызванных ненадлежащим осуществлением нор-

мативной деятельности в предыдущих блоках, т. е. причин, способных вызвать тяжкое ДТП. Выбор наиболее рациональной комбинации этих сигналов для их парирования осуществляет региональный орган управления. К нему в режиме онлайн каждый участник системной производственной деятельности по каналам 7 (с выходов каналов частных обратных связей ОС3) направляет сигналы о фактах возникновения в деятельности субъекта «опасных» причин. Попадание этих причин в среду дорожного движения и их развитие в ДТП предупреждает координирующая деятельность этого же органа управления. Пример организации региональной системы предупреждения причин возникновения ДТП (Санкт-Петербург) описан в [4].

Сопоставляя применяемую в стране организацию деятельности по обеспечению БДД с приведенными схемами автоматизированных систем, настроенных на предупреждение причин, можно без труда обнаружить внушительный и легко доказуемый перечень недостатков действующего законодательства в сфере ОБДД, из-за которых в России в основном и невозможно решить проблему ОБДД. В этот перечень входят те фундаментальные недостатки несистемной деятельности, которые делают действующее законодательство изначально неработоспособным в целом. Это, в первую очередь, несистемная организация многочисленных видов

деятельности, осуществляемой в интересах общей известной (заданной) цели обеспечения БДД и известной формулы осуществления разнородной деятельности, функционально связанной общей целью. Последняя во все времена в общепризнанной в мире теории управления служила и служит определением термина «система». Но ни в базовом Законе о БДД, ни в развивающем его же логику законе «О техническом осмотре транспортных средств» термин «система» даже не определён. То есть очевидно следующее заключение: юридически в России систем ОБДД и техосмотра транспортных средств нет. Как следствие, деятельность для достижения общей, т. е. системной и даже государственной (по ст. 2. Закона о БДД), цели обеспечения БДД осуществляется преимущественно так, как её хочет понимать каждый хозяйствующий субъект. Механизмы обработки каждым из этих субъектов законодательно установленного содержания требуемой деятельности по «предупреждению причин» в каждом из её видов также не описаны ни в одном из названных законов.

Ответим на вопрос, почему никто и никогда в государстве не вёл и до сих пор не ведёт разговоров о причинах возникновения ДТП как фундаментальной нормы законов. Общество имеет все основания ожидать разумных по содержанию и морали действий от государства, знающего о ежедневном «расходе» жизнью граждан в дорожном движении – по 84 чел. в день в течение почти 18 лет, что принципиально противоречит требованию Законов о полном предупреждении причин утраты жизней. Очевидные причины – непрофессионализм разработчиков или удовлетворение ими чьих-то коммерческих интересов. Такой вывод напрашивается при взвешивании шокирующих результатов одного только Закона о техосмотре. Последний спровоцировал непростительное зло: в ряде регионов разрушены почти образцовые системы [2], пригодные для тиражирования по всей стране. Их заменила позорящая страну насквозь коррумпированная система «ларьков», нередко даже виртуальных.

К негативным следствиям несистемной организации деятельности по БДД относится утрата ею государственного статуса, в то время как предупреждение гибели и травмирования граждан в дорожном движении является одной из форм, в которых государство осуществляет свою конституционную функцию

защиты их жизни и здоровья. То есть вновь напрашивается вывод о противозаконной деятельности. Указанная функция, как известно, неотчуждаема от лица, представляющего государство юридически, т. е. от президента страны. Вне зависимости от разрешённой формы привлечения структур, уполномоченных им для осуществления деятельности, направленной на соблюдение федеральных законов, президент является единственным гарантом исполнения последних.

Кроме того, в массив негативных следствий несистемной организации деятельности по ОБДД входит [1–3]:

- отсутствие юридически строго обозначенной цели Закона;
- отсутствие юридически ответственной, т. е. финансируемой из бюджета, структуры, системно управляющей и координирующей деятельность всех видов, необходимых для достижения общесистемной цели;
- отсутствие принципов организации и механизмов управления системой;
- отсутствие перечня основных видов функционально необходимой деятельности, перечня реализуемых функций и механизмов её исполнения, в том числе исполнения функций ответственности каждым участником системы и т. д. и т. п.

Вернемся к поставленной в статье задаче введения обязательной процедуры оценки качества разрабатываемых законодательных актов. На основании изложенного выше можно утверждать, что об этой форме оценки как показателе совершенства государственного правового обеспечения механизмов деятельности по ОБДД речь может идти, как отмечалось выше, только в приложении к работоспособным и устойчивым системам со строго (юридически) обозначенным функциональным назначением – исключительно для обслуживания задач ОБДД. Разработка законодательных актов вне системных рамок (системного подхода) привела к тому, что ФЗ «О техосмотре» [2] увёл государственную систему ОБДД в область коммерческих приоритетов, отодвинув до недопустимого предела её ориентации на ОБДД по фактору «техническое состояние транспортных средств». Закон оперирует далекими от ОБДД терминами: финансовые и страховые рынки, рыночная услуга (при допуске транспортного средства к эксплуатации) и др., он позволил несистемно участвовать в чрезвычайно ответственной деятельности практически любым хозяй-

ствующим субъектам, в том числе субъектам, не обладающим представлениями об обязательности производственной дисциплины, с неизбежной коррупционной мотивацией, субъектам с произвольным профессиональным образованием и даже не использующим диагностические средства в строго регламентированных процедурах допуска транспортных средств к эксплуатации, и т. п. Приём увода прост: в Законе деятельность по обеспечению БДД как фундаментальная цель, видимо, не определена умышленно, а акценты сделаны как будто на технических процедурных вопросах техосмотра. Тогда о механизмах обеспечения БДД можно не вести речи и опустить формулу цели вообще. Редко мелькающие в тексте слова «по условиям обеспечения БДД» принципиально ничего не меняют. В Законе нет ни объектов управления уровнем обеспечиваемой БДД по указанному фактору, ни соответствующих им механизмов, по существу, нет ничего, что позволяло бы ему называться федеральным законом Российской Федерации, обеспечивающим жизнь граждан, как бы резко это ни звучало.

Резюмируя сказанное, можно утверждать: российская практика реализации действующих правовых механизмов ОБДД не обладает названными выше свойствами работоспособности, управляемости и устойчивости. Отсюда следует вывод: доминантой в структуре требований к качеству законодательных актов должно стать требование их построения средствами исключительно системной методологии в первоочередном приложении к задачам организации осуществляемой деятельности. Только эта методология способна обеспечить системе ОБДД названные выше свойства.

В систему обязательных требований к качеству разрабатываемых законодательных актов по ОБДД в РФ также должны войти:

- требования наличия в этих актах функционально необходимого и достаточного терминологического обеспечения как единого языка общения участников системы с определением всех терминов в форме, исключающей неопределенность толкования, в том числе такие, казалось бы, всем известные термины, как «система» и «государственная система», «безопасность дорожного движения», а также «качество законодательного акта», «статус, механизм и мера индивидуальной ответственности», «фактор и причина возникновения ДТП», «функциональная обратная связь», «функциональная структура»,

«управление», «принципы организации», «принципы управления деятельностью системой» и т. д. (см. постановительный разбор недостатков ФЗ «О БДД» и «О техническом осмотре» в [1, 2]);

- требования наличия в них принципов организации и управления процессами функционирования системы – обязательных и достаточных для достижения общесистемных целей, а также изложения общих механизмов осуществления частных видов деятельности;
- требования к обязательности использования в качестве основных и исключительно функциональных критериев оценки результата частных видов деятельности и деятельности общесистемной;
- требования наличия механизмов реализации всех их положений, обеспечивающих гарантированное достижение определённых этими актами целей на практике.

Приведённая выше часть обязательных требований позволяет предложить следующее определение термина «качество законодательного акта» как основного системного (внутрисистемного) продукта законотворческой деятельности: совокупность реализованных в законодательном акте требований к наличию в нём юридически строго формализованных функциональных целей, основных принципов и механизмов организации и управления деятельностью, обеспечивающих использование системы ОБДД по своему функциональному назначению в соответствии с целями и содержанием осуществляемой в ней деятельности. ■

Литература

1. Федоров В. А., Кравченко П. А. Кардинальное совершенствование законодательного обеспечения деятельности по предупреждению причин возникновения ДТП в России // Транспорт РФ. 2013. № 1. С. 8–13; № 2. С. 14–18.
2. Открытое письмо Президенту Российской Федерации Путину В. В. URL: http://www.rostransport.com/article/1914/?sphrase_id=3005.
3. Приходько В. М. О требованиях к квалификации технических экспертов системы технического осмотра транспортных средств // 10-я междунар. конф. «Организация и безопасность дорожного движения в крупных городах»: сб. докл. – СПб., 2012. С. 375–385.
4. Кравченко П. А., Воробьев А. Г. Организационный и технологический ресурс проблемы обеспечения БДД // Транспорт РФ. 2008. № 2. С. 44–50.