

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Д-р техн. наук, профессор **В.Д. Кондратьев**
(Московский автомобильно-дорожный
государственный технический университет (МАДИ)),
д-р техн. наук, профессор **А.В. Щепкин**
(Институт проблем управления
им. В.А. Трапезникова РАН)
Конт. информация: k-051310@mail.ru;
av_shch@mail.ru

Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018-2024 гг. предусматривает целевой ориентир по дальнейшему значительному снижению опасности дорожного движения. В статье рассматривается проектный подход, принятый при реализации задач Стратегии. Отмечается, что такой подход предъявляет высокие требования к организации процесса управления, обязательными элементами которого являются скоординированность и механизмы обратной связи. На примере принятия и реализации нормативных актов обоснована целесообразность применения метода комплексного оценивания.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, управление дорожным движением, правовой акт, структурная декомпозиция работ, комплексное оценивание.

Правительством Российской Федерации распоряжением от 8 января 2018 г. утверждена «Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018-2024 г.» (далее – Стратегия).

Стратегия разработана на основе анализа состояния дел в области обеспечения безопасности дорожного движения, деятельности органов власти на федеральном и региональном уровнях, а также органов местного самоуправления. Кроме того, изучалась и оценивалась эффективность участия в этой работе общественности, научных учреждений и бизнеса. Рассматривались материалы международных организаций, изучался опыт стран развитой автомобилизации [1-4].

В документе отмечено, что в течение последнего десятилетия работа по повышению безопасности движения в стране осуществлялась на программно-целевой основе. Программный подход позволил выделить

наиболее важные направления деятельности, сконцентрировав ресурсы, благодаря которым был достигнут значительный прогресс в сохранении жизни и здоровья участников дорожного движения. Так, по сравнению с 2003 г. число погибших детей сократилось на 54,3 %, пешеходов – на 61,5 %, а общее число погибших уменьшилось на 46,4 %.

Вместе с тем дорожное движение продолжает оставаться опасным. В общественном сознании опасность дорожного движения должным образом не воспринимается. Требуется усиление интеграции совместных усилий федеральных, региональных и местных органов власти, более активное вовлечение в профилактическую работу институтов гражданского общества.

Стратегия установила целевой ориентир на 2024 г., в качестве которого определен показатель социального риска, составляющий не более четырех погибших на 100 тысяч населения. В качестве долгосрочной цели Стратегия предусмотрела «стремление к нулевой смертности в дорожно-транспортных происшествиях к 2030 г.».

Целевые ориентиры по дальнейшему значительному повышению безопасности дорожного движения, и прежде всего по снижению числа погибших, усилены Указом Президента Российской Федерации №204 – 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». В национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» предусмотрен, как составная часть среди других федеральных проектов, «Федеральный проект по вопросам безопасности дорожного движения». В указанных документах установлены показатели социального риска по годам до 2024 г., имея в виду уже не целевой ориентир, а достижение конкретной цели – не более четырех погибших на 100 тысяч населения.

Для достижения сформулированных чрезвычайно амбициозных целей в Стратегии определена большая совокупность задач по установленным шести основным направлениям. Всего по этим направлениям определено 30 задач. Разработка и реализация управленческих решений по каждой из задач сопряжены со значительной активизацией работы по подготовке, принятию и внедрению нормативных правовых актов, прежде всего на федеральном уровне. Именно на этом уровне вырабатывается государственная политика и осуществляется нормативно-правовое регулирование, на основе которого формируется нормативно-правовой массив на региональном и местном уровнях.

Цели, поставленные Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, как и цели всех двенадцати национальных проектов, требуют «прорывных» усилий и изменения традиционных, «неторопливых» действий. В связи с этим в части организации

деятельности по вопросам безопасности дорожного движения наиболее целесообразным представляется проектный подход с охватом целевых и иных планов и программ, а также так называемой основной, т.е. текущей деятельности органов исполнительной власти на всех уровнях управления в один сложный, фактически мультипроект, ориентированный на достижение поставленной цели.

Как известно, основными характеристиками проекта являются: конкретная цель, взаимосвязь действий, т.е. координация, ограниченность во времени и ресурсах, специфика или особенность, уникальность проекта. Все указанные характеристики очевидны и для проекта в области обеспечения безопасности дорожного движения. Важно отметить, что если синхронизация действий, т.е. скоординированность, будет нарушена, то цель может быть не достигнута. При этом под термином «координация» понимается специфический вид государственной властной деятельности, выражающийся в обеспечении единства действий органов исполнительной власти для оптимального достижения определенных целей или осуществления единой направленности в работе какой-либо отрасли или сферы государственного управления [5].

Проект включает в себя целый ряд структурных элементов или подпроектов с набором соответствующих мероприятий, причем все должны работать на общую цель. При этом вся совокупность видов работ, а также конкретных мероприятий определяется с применением метода структурной декомпозиции, на основе которого формируется соответствующее «дерево».

Метод структурной декомпозиции работ (СДР) или *Work Breakdown Structure – WBS*) [6] в общем случае позволяет:

- разбить сложный проект на простые и понятные компоненты;
- убедиться, что все цели отражены в плане проекта;
- определить перечень работ, выполнение которых позволяет достигнуть целей, определенных в проекте;
- определить потребность в материальных, финансовых, людских и информационных ресурсах.

На **рис. 1** представлена структурная декомпозиция работ программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 гг.» [7].

Безусловно, важной составной частью является нормативно-правовой подпроект, опираясь на который реализуются акты управления.



Рис. 1. Структурная декомпозиция работ программы

К сожалению, следует констатировать наличие значительных проблем в этой сфере деятельности. Действительно, например:

1. в базовый федеральный закон «О безопасности дорожного движения» за три с небольшим года внесены изменения и дополнения путем принятия десяти самостоятельных федеральных законов;
2. в Правила дорожного движения – основной документ для участия в дорожном движении многомиллионной армии населения страны – вносились изменения и дополнения путем принятия постановлений Правительством Российской Федерации: в 2015 г. – 4 раза, в 2016 г. – 5 раз, в 2017 г. – 7 раз, в 2018 г. – 4 раза.
3. в Кодекс об административных правонарушениях в части дорожного движения такие изменения и дополнения вносятся фактически на регулярной основе.

Такие примеры можно продолжить и применительно к другим нормативным документам. Не умаляя важности совершенствования законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения, так как дорожное движение постоянно изменяется, процесс автомобилизации страны развивается, превышая в целом ряде случаев темпы развития экономики, социальная составляющая жизни общества и

государства также подвержена быстро меняющимся реалиям, тем не менее, необходимость системной, организационно упорядоченной работы очевидна. Обращая внимание на это обстоятельство, известный специалист А.С. Пиголкин подчеркивает: *«правотворчество не может остановиться на определенном этапе, но все время находится в движении, развитии в силу динамизма социальных связей, возникновения новых потребностей общественной жизни, требующих правового регулирования»* [5].

Однако системность в законодательной практике, не касаясь чисто специальных юридических вопросов, а рассматривая проблему с точки зрения науки управления, прежде всего организационными системами, т.е. системами, имеющими социальную составляющую, как представляется, должна предусматривать отсутствие диспропорции в развитии тех или иных направлений деятельности, наличие связи между принимаемыми изменениями и действующими нормами, а также в целом стабильность структурной архитектуры законодательства в этой области, что позволит обеспечить целостность функционирования механизма правового регулирования, сохранение внутрисистемных связей.

В юридической литературе отмечается, что непрерывный рост числа принимаемых нормативных правовых актов ведет к снижению качества принимаемых актов, несогласованности, противоречивости, ограниченности действия, а в конечном итоге подрывает доверие к закону.

Интересно вспомнить опыт СССР, когда считалось, что характер нормативного регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения носил ведомственный характер. Однако при этом развитие законодательства осуществлялось при тщательной подготовке проектов документов с конкретной целью, не носило «кусочного», локального характера.

Таким образом, мы можем сделать вывод о необходимости значительного усиления скоординированности в правоподготовительной работе. При этом организационные формы и механизмы координации, закрепленные соответствующей правовой регламентацией, могут различаться, однако ее необходимость очевидна. Организационно-правовой статус механизма координации должен занять свое четко очерченное место в деятельности федеральных органов исполнительной власти, число которых в указанной области уже составляет порядка сорока. Такой подход очевиден и для уровня субъектов федерации. Одним из методов совершенствования практики рассмотрения и принятия нормативных правовых актов может быть предложен метод на основе комплексной оценки приоритетности таких нормативных правовых актов [8,9]. В этих работах показано, как при использовании этого мето-

да определение важности нормативных актов осуществляется путем построения комплексной оценки каждого акта на основе таких показателей, как:

- юридическая проработка нормативного акта;
- социальная востребованность нормативного акта;
- реализуемость нормативного акта.

А для определения приоритетов принятия нормативных актов учитывается стоимость их реализации.

Если же при определении приоритетности будет учитываться и скоординированность нормативных актов, то результат определения приоритетов может измениться. Действительно, если к перечисленным выше показателям добавить скоординированность проекта, то параллельную бинарную структуру определения комплексной оценки можно представить в виде, как показано на **рис. 2**.

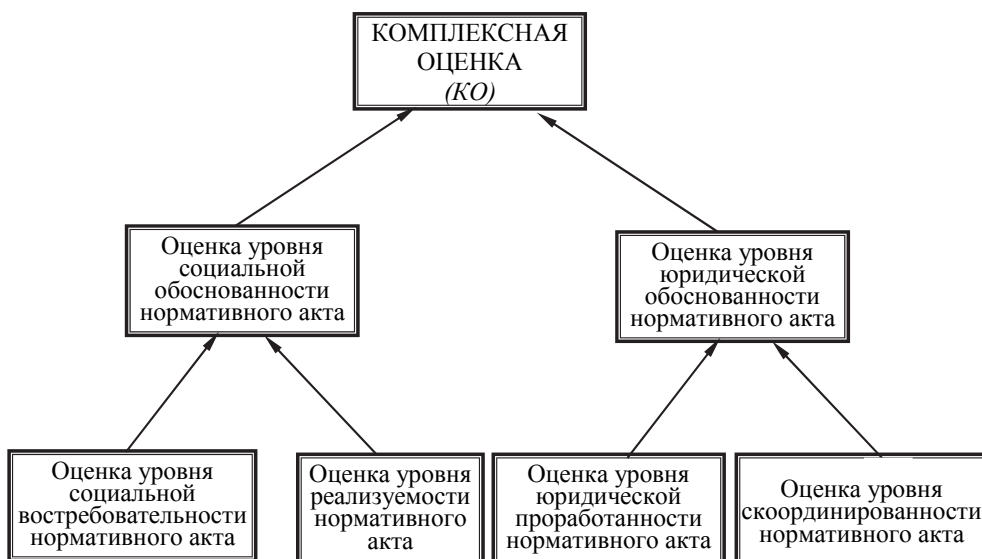


Рис. 2. Параллельная бинарная структура определения комплексной оценки

Все значения показателей, на основе которых строится КО нормативных актов, определяются экспертным путем. Опишем здесь процедуру определения значения показателя «Оценка уровня скоординированности проекта». Будем считать, что уже действует m нормативных актов и подготовлено к принятию n актов. Каждый из n актов, подготовленных к принятию, должен быть скоординирован с уже действующими

щими нормативными актами и с актами, подготовленными к принятию. Пусть i -й нормативный акт оценивают по скоординированности с другими нормативными актами q_i экспертов, $i = 1, 2, \dots, q_i$, то мнение каждого эксперта может быть представлено в виде **табл. 1**.

Таблица 1

Показатель скоординированности нормативных актов k -го эксперта

<i>Подготовленные акты</i> \ <i>Все акты</i>	1	...	n	$n+1$...	$n+m$
1	p_{11}	...	p_{1n}	p_{1n+1}	...	p_{1n+m}
...
n	p_{n1}	...	p_{nn}	p_{nn+1}	...	p_{nn+m}

В этой таблице действующие уже нормативные акты имеют номера $n+1, \dots, n+m$. Значение показателя $p_{ij}^{(k)}$, $i = 1, \dots, n, j = 1, \dots, n+m$ характеризует уровень скоординированности i -го нормативного акта по отношению к j -му по мнению k -го эксперта. Если считать, что уровень скоординированности эксперты оценивают в процентах, то значение $p_{ij} = 100\%$ соответствует полной координированности i -го нормативного акта к j -му. Соответственно, $p_{ij} = 0\%$ равнозначно полному отсутствию скоординированности между этими актами.

Окончательные значения показателя скоординированности \hat{p}_{ij} i -го нормативного акта по отношению к j -му могут быть получены путем применения стандартных процедур свертки экспертных оценок, например, как:

$$\hat{p}_{ij} = \frac{1}{q_i} \sum_{k=1}^{q_i} p_{ij}^{(k)}.$$

Однако, учитывая важность и актуальность проблемы скоординированности нормативных актов, окончательное значение показателя скоординированности целесообразно определять в соответствии с процедурой:

$$\hat{p}_{ij} = \min_k \left\{ p_{ij}^{(k)} \right\}.$$

Отметим здесь, что выбор минимального значения показателя позволяет избежать ситуации, когда рассматриваемый проект полностью скоординирован с одной частью проектов других и абсолютно не

скоординирован с другой. Поэтому такой выбор минимального значения показателя должен ориентировать разработчиков новых нормативных актов уделять особое внимание проблеме скоординированности.

Для получения балльной оценки O_{ij} уровня скоординированности и i -го нормативного акта по отношению к j -му используются соответствующие шкалы пересчета [8, 9].

Из **рис. 2** видно, что если для получения оценки уровня юридической обоснованности проекта будет использоваться матрица логической свертки, в которой оценка уровня скоординированности проекта будет доминировать над оценкой уровня юридической проработанности проекта, то это приведет к тому, что комплексная оценка будет во многом зависеть именно от уровня скоординированности нормативного акта.

Теперь обратимся к одной из проблем, связанной с правоприменительной практикой. Такой институт правоприменения, как неотвратимость наказания, с точки зрения теории управления, фактически является обратной связью при реализации актов управления.

На **рис. 3** в самом общем виде представлена структурная схема системы управления применительно к объекту управления, которым является дорожное движение.

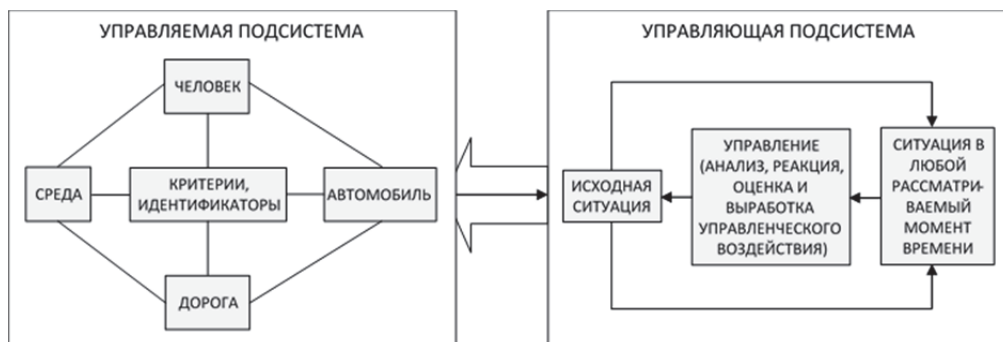


Рис. 3. Структурная схема системы управления дорожным движением

Рассматривая проблему реализации норм законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения, следует отметить, что информация, получаемая по каналам обратной связи, о реализации соответствующей правовой нормы указывает либо на ее эффективность, либо на необходимость внесения корректировок.

Обратимся к конкретным примерам.

В 2017 г. по сравнению с 2014 г. общее количество выявленных административных правонарушений в дорожном движении возросло на

53 %. Рост выявленных административных нарушений правил дорожного движения продолжился и в 2018 г., и в 2019 г. Очевидно, что подавляющее большинство правонарушений выявлено с применением средств фотовидеофиксации, работающих в автоматическом режиме. В то же время сам факт огромного быстро растущего количества правонарушений указывает на несовершенство функционирующего массива нормативно-правовых актов в этой сфере, очевидную необходимость внесения изменений в действующую нормативно-правовую базу. Следовательно, необходимо констатировать, что управленческие решения субъекта управления, т.е. государства в лице его соответствующих государственных органов, направленные на обеспечение движения транспорта и пешеходов в соответствии с Правилами дорожного движения, а также соблюдения действующих норм и требований в этой сфере другими субъектами дорожного движения, не соответствуют, не адекватны состоянию и запросам объекта управления. Очевидно, что между объектом управления и управляющей подсистемой существует многосторонняя связь, отражающая требования объективного закона пропорциональности и соотносительности частей целостной системы, которой является дорожное движение (рис. 4).

Таким образом, обеспечение принципа соотносительности приводит к оптимизации функционирования системы дорожного движения, ее подсистемы безопасности дорожного движения, обеспечивая соответствующий уровень дорожно-транспортного травматизма.

В первом приближении, не вдаваясь в глубокий анализ – что не является целью представленного исследования – речь должна идти о вопросах, связанных с организацией дорожного движения, прежде всего регламентации скоростных режимов на автомобильных дорогах и улично-дорожной сети городов в зависимости от соответствующих условий дорожного движения.

Теперь обратимся к анализу реализации статей 12.8 и 12.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, связанных с ответственностью за управление в состоянии опьянения, либо за отказ от освидетельствования на состояние опьянения.

В 2017 г. по сравнению с 2014 г. снижение выявляемости составило:

- по части первой статьи 12.8 – 18,5 %;
- по части третьей – 44,4 %;
- по части первой статьи 12.26 – почти 30 %;
- по части второй – 60,1 %.



Рис 4. Подсистема «Безопасность дорожного движения»

Как известно, в Стратегии отмечено, что за период с 2007 г. по 2016 г. общее число погибших в дорожно-транспортных происшествиях сократилось на 39 %, однако число погибших, когда водитель находился в состоянии опьянения, увеличилось в 1,8 раза.

Отмечая недостаточную эффективность соответствующих норм законодательства, следует отметить фактически не работающую систему обратных связей. Неотработанная система обратных связей приводит к тому, что система управления или субъект управления своевременно не реагирует на изменения как во внешней, так и во внутренней среде. Рассматривая подсистему «Безопасность дорожного движения» как структурный элемент системы «Дорожное движение», можно выделить три канала обратных связей, информация в которых позволяет сформировать соответствующие управленческие решения, либо скорректировать ранее принятые решения (рис. 4).

Информация в первом канале обратной связи, т.е. от нижестоящих органов управления к вышестоящим, носит достаточно искаженный характер. Информация во втором канале обратной связи в порядке надведомственного надзора, т.е. от поднадзорных органов к надзорным органам также часто искажена. Достаточно вспомнить пожары в торговых-развлекательных центрах, либо регулярно, к сожалению, возникающие происшествия на пассажирском автотранспорте. Третий канал обратной связи в отличие от двух предыдущих должен носить независимый характер. Это прежде всего средства массовой информации и печатные, и электронные, социальные сети, общественные организации, наконец, Общероссийский народный фронт – информация в этих источниках также важна при выработке соответствующих решений, т.е. решений, с одной стороны, учитывающих потребности объекта управления, а с другой – последовательно переводящих объект управления в состояние согласно целям субъекта управления.

Представленная в статье работа выполнена при частичной поддержке гранта РФФИ № 18-07-01285А.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Всемирный доклад о предупреждении дорожно-транспортного травматизма. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2004. – Электрон. данные. – URL: http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/world_report/ru/ (дата обращения: 23.12.2015).*
2. *Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире, 2013 г. Поддержать десятилетие действий. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2013. – Электрон. данные. – URL: http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/report/ru/ (дата обращения: 23.12.2015).*
3. *Global status report on road safety 2015. Geneva: World Health Organization; 2015. – Электрон. данные. – URL: http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/ (дата обращения: 29.10.2015).*
4. *Совершенствование законодательства безопасности дорожного движения. Руководство для стран по совершенствованию методов и ресурсов Женева: Всемирная организация здравоохранения. – 2013 – Электрон. данные. – URL: http://apps.who.int/ins/bitstream/10665/85396/7/9789244505106_rus.pdf?ua=1 (дата обращения: 23.12. 2015).*
5. *Пиголкин А.С. Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации // Закон. Создание и толкование. – М.: Спарк, – 1998. – С. 56.*
6. *Управление проектом. Основы проектного управления: учебник / коллектив авторов; под ред. проф. М.Л. Разу. — 3-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2010. – 760 с.*
7. *Постановление Правительства РФ от 3 октября 2013 г. N 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах».*
8. *Кондратьев В.Д. Реализация правовых актов в области безопасности дорожного движения с учетом их стоимости /В.Д. Кондратьев, А.В. Щепкин // Вестник ЮУрГУ. Серия: Компьютерные технологии, управление, радиоэлектроника. – 2018. – Т. 18 – № 4. – С. 143-151.*
9. *Кондратьев В.Д. Комплексное оценивание в задачах управления безопасностью дорожного движения / В.Д. Кондратьев, А.В. Щепкин // Экономика и менеджмент систем управления. – 2015. – №1(15). – С. 66-72.*

LITERATURA

1. *Vsemirnyj doklad o preduprezhdenii dorozhno-transportnogo travmatizma*. Geneva: Vsemirnaya organizaciya zdravoohraneniya; 2004. – Elektron. dannye. – URL:http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/world_report/ru/ (data obrashcheniya: 23.12.2015).
2. *Doklad o sostoyanii bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v mire, 2013 g. Podderzhat' desyatiletie dejstvij*. Geneva: Vsemirnaya organizaciya zdravoohraneniya; 2013 – Elektron. dannye. – URL:http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/report/ru/ (data obrashcheniya: 23.12.2015).
3. *Global status report on road safety 2015*. Geneva: World Health Organization; 2015. – Elektron. dannye. – URL:http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/ (data obrashcheniya: 29.10.2015).
4. *Sovershenstvovanie zakonodatel'stva bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya. Rukovodstvo dlya stran po sovershenstvovaniyu metodov i resursov* Geneva: Vsemirnaya organizaciya zdravoohraneniya. – 2013 – Elektron. dannye. – URL: http://apps.who.int/ins/bitstream/10665/85396/7/9789244505106_rus.pdf?ua=1 (data obrashcheniya: 23.12.2015).
5. *Pigolkin A.S. Problemy sistematizacii zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii // Zakon. Sozdanie i tolkovanie*. – M.: Spark, – 1998. – S. 56.
6. *Upravlenie proektom. Osnovy proektnogo upravleniya: uchebnik / kollektiv avtorov; pod red. prof. M.L. Razu*. – 3-e izd., pererab. i dop. – M.: KNORUS, 2010. – 760 c.
7. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 3 oktyabrya 2013 g. N 864 «O federal'noj celevoj programme «Povyshenie bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v 2013 – 2020 godah»*.
8. *Kondrat'ev V.D. Realizaciya pravovyh aktov v oblasti bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya s uchetom ih stoimosti /V.D. Kondrat'ev, A.V. Shchepkin // Vestnik YUrGU. Seriya: Komp'yuternye tekhnologii, upravlenie, radio-elektronika*. – 2018. – T. 18 – № 4. – S. 143-151.
9. *Kondrat'ev V.D. Kompleksnoe ocenivanie v zadachah upravleniya bezopasnost'yu dorozhnogo dvizheniya /V.D. Kondrat'ev, A.V. Shchepkin // Ekonomika i menedzhment sistem upravleniya*. – 2015. – №1(15). – S. 66-72.

**ABOUT SOME PROBLEMS OF LEGISLATION IMPROVEMENT
IN THE FIELD OF PROVIDING ROAD TRAFFIC SAFETY**

*Doctor of Engineering V.D. Kondratev
(Moscow Automobile and Road Construction
State Technical University (MADI)),
Doctor of Engineering A.V. Shchepkin
(Institute of Control Sciences Academician V.A. Trapeznikov)
Contact information: k-051310@mail.ru;
av_shch@mail.ru*

The Road Safety Strategy of the Russian Federation for 2018-2024 provides a benchmark for further significant reduction in road traffic danger. The design approach adopted during the implementation of the Strategy objectives is considered. It is noted that such approach imposes high requirements for the management process organization, the essential elements of which are coordination and feedback mechanisms. On the example of adoption and implementation of regulatory acts, the feasibility of applying the method of comprehensive assessment is substantiated.

Key words: *road traffic safety, road traffic management, legal act, work breakdown structure, comprehensive assessment.*

Рецензент: канд. техн. наук И.Ф. Живописцев (ФАУ «РОСДОРНИИ»).
Статья поступила в редакцию: 08.10.2019 г.