
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

INTERNATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF CRIME COUNTERACTION

УДК 342.951

DOI 10.17150/1996-7756.2015.9(4).766-776

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РАЗРАБОТКИ ЦЕЛЕВЫХ КОМПЛЕКСНЫХ ПРОГРАММ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ УЧАСТНИКОВ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В.И. Майоров, В.Е. Севрюгин

Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

28 октября 2014 г.

Дата принятия в печать

14 октября 2015 г.

Дата онлайн-размещения

28 декабря 2015 г.

Ключевые слова

Целевые комплексные программы; социальное управление; системный подход; безопасность дорожного движения; безопасность участников дорожного движения

Аннотация. В статье рассматривается опыт некоторых зарубежных стран в комплексном решении проблем в сфере дорожного движения. Общая идея управления безопасностью дорожного движения возникла в 60–70-е гг. в США и Японии, а также в странах Европы, которые первыми столкнулись с прогрессирующим ростом количества дорожно-транспортных происшествий, сопутствующим развитию автомобилизации. Авторы предлагаемой статьи обращают внимание на то, что именно в этих странах, выступивших инициаторами разработки, модернизации и имеющих полувековой опыт реализации целевых комплексных программ по обеспечению безопасности участников дорожного движения, в настоящее время отмечается устойчивая динамика дальнейшего снижения риска для здоровья и жизни участников дорожного движения. Авторами прослеживается процесс становления и современного развития зарубежных государственных систем управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, применение инновационных технологий в этой сфере на примере Австралии, Израиля, Канады, Кореи, стран Евросоюза. Постоянно осуществляемый в этих странах мониторинг позволил выделить ряд эффективных методов обеспечения безопасности дорожного движения: государственное управление; интеграция в эту сферу научного знания (правового, технического, экономического, медицинского, психологического); использование системного комплекса мер, обусловленного программно-целевым подходом; грамотный анализ полученных результатов; выработка стандартов и показателей эффективности в области обеспечения безопасности дорожного движения; применение современных технологий вовлечения участников дорожного движения в поддержание безопасности на дорогах; организация подготовки водителей на современном уровне; международный обмен опытом. Апеллируя к современным аналитическим исследованиям, авторы отмечают, что Россия значительно уступает зарубежным странам с высоким уровнем автомобилизации по основным показателям эффективности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, и указывают, что в последнее десятилетие наша страна активно ищет пути решения этой проблемы, на что направлена последовательная реализация двух федеральных программ, основанных на комплексном программно-целевом подходе к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Исходя из обобщенного анализа действующей федеральной программы, авторы подчеркивают, что она согласуется с приоритетными задачами и программами социально-экономического развития РФ в долгосрочной перспективе и находится в русле мировых тенденций в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF DEVELOPING COMPLEX TARGET PROGRAMS OF ROAD USERS' SAFETY

Vladimir I. Mayorov, Victor E. Severyugin

Tyumen State University, Tyumen, the Russian Federation

Article info

Received

2014, October 28

Accepted

2015, October 14

Abstract. The paper studies the experience of some foreign countries in resolving the issues of road traffic. The general idea of traffic safety management emerged in 1960–1970s in the USA and Japan as well as some European countries which were the first to face a quick growth in the number of traffic accidents that accompanied the spread of automobilization. The authors draw attention to the fact that these very countries that initiated development and modernization and that have fifty years of experience

Available online
2015, December 28

Keywords

Complex target programs; social management; systemic approach; road traffic safety; road users' safety

implementing complex target programs to ensure traffic safety now witness a continuing steady decrease in risks to the health and lives of road users. The authors trace the emergence and contemporary development of foreign state systems of management and use of innovative technologies to ensure traffic safety in Australia, Israel, Canada, Korea and the EU countries. Their continuing monitoring allowed to single out a number of efficient methods for ensuring traffic safety: state management; integration of scientific knowledge into this sphere (legal, technical, economic, medical, psychological knowledge); the use of a systemic complex of measures determined by a program-target approach; a competent analysis of obtained results; the development of standards and indices of efficiency in ensuring traffic safety; the use of modern technologies to involve road users in maintaining traffic safety; the organization of drivers' training according to up-to-date standards; an international exchange of experience. The authors turn to contemporary analytical research and stress that, according to the basic indices of traffic safety, Russia is far behind foreign countries with a high level of automobilization; they also point out that our country has been actively searching for a solution to this problem in the past decade and that two relevant Federal Programs are being consistently implemented. They are based on the complex program target approach to ensuring road safety. The authors use a generalized analysis of the current Federal Program to stress that it agrees with the priority tasks and programs of Russia's long-term socio-economic development and corresponds to the world trends in ensuring traffic safety.

Общая идея управления безопасностью дорожного движения на основе реализации целевых комплексных программ имеет свою предысторию и в настоящее время в значительной степени определяет практику организации работ по обеспечению безопасности движения в большинстве стран с высоким уровнем автомобилизации [1–8]. В наиболее развитых в техническом отношении странах мира пик аварийности наблюдался на рубеже 60–70-х гг. XX в. Однако начиная уже с середины 70-х гг. в большинстве из них в результате принятых мер произошло значительное снижение всех абсолютных показателей аварийности. Главной причиной этого явилось создание государственных систем управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, разработка и реализация государственных целевых программ повышения безопасности движения. Самые яркие примеры связаны с опытом реализации первых государственных программ повышения безопасности движения в США в 1966–1977 гг. и в Японии в 1970–1980-х гг., давших впоследствии сенсационные результаты.

В США импульсом к разработке национальной программы явился существенный рост показателей аварийности в начале 60-х гг. За период 1960–1966 гг., несмотря на принимаемые меры, количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях увеличилось на 40 % и достигло 51 тыс. чел. Более того, на 8 % возрос относительный показатель числа погибших в ДТП на 10 тыс. транспортных средств (ранее

этот показатель имел устойчивую тенденцию к сокращению и был самым низким по сравнению с показателями других стран мира). Имелись все основания для неблагоприятного прогноза пропорционального росту парка транспортных средств увеличения числа погибших в ДТП (которое к 80-м гг. могло достичь рекордного уровня — 100 тыс. чел.). Все это способствовало осознанию обществом и правительственными организациями серьезности положения.

По итогам работы специально созданной комиссии конгресса США были приняты рекомендации по разработке национальной программы в области управления безопасностью движения, предусматривающей в качестве государственных задач предотвращение роста, а в дальнейшем — сокращение количества погибших и получающих травмы в ДТП, создание специальных фондов и выделение необходимых ресурсов для реализации федеральных и местных программ по обеспечению безопасности движения [9].

В соответствии с этими рекомендациями в 1966 г. в США был принят закон о безопасности движения, который предусматривал реформирование системы управления безопасностью движения и реализацию национальной программы в этой сфере, выстроена структура органов управления безопасностью движения на государственном уровне и в каждом штате, где за исполнение данной программы отвечал губернатор и назначенный координатор.

Национальным управлением безопасности дорожного движения был создан блок программ обеспечения безопасности дорожного движения в штатах, а для повышения качества проводимых мероприятий были разработаны и внедрены 18 стандартов, определивших структуру региональных программ и минимальные требования к ним. Ретроспективный анализ показывает, что их можно разделить на две основные группы. Стандарты первой группы устанавливают требования к работе организаций, выполняющих важные функции в сфере обеспечения дорожного движения и его безопасности: инженерные дорожные службы, дорожная полиция, дорожные суды, службы скорой помощи. Стандарты второй группы регламентируют проведение мероприятий по обеспечению транспортного процесса, от которых зависит уровень безопасности движения: регистрация автомобилей и проверка их технического состояния, подготовка водителей и выдача им удостоверений, проектирование, строительство и эксплуатация дорог, представление отчетов о дорожном движении, удаление поврежденных автомобилей с мест совершения ДТП.

Стандарты представленных двух групп интересны тем, что носят ярко выраженный целевой характер. Они направлены на достижение конечных результатов в двух аспектах — либо в сфере защиты конкретной категории участников движения, либо в области устранения причин определенных групп ДТП: при перевозках учащихся; с участием пешеходов, велосипедистов; предупреждение ДТП, связанных с алкогольным опьянением; выявление и устранение опасных участков, мест концентрации ДТП.

Целевой характер этих стандартов определяется, с одной стороны, группировкой требований по конечному результату, а не по исполнителям, формам регламентации их деятельности и характеру воздействия на условия дорожного движения, с другой — выделением функции оценки эффективности в качестве элемента программы реализации каждого стандарта.

Эффективность проводимой работы играет ключевую роль в реализации программ повышения безопасности дорожного движения и является одним из трудных моментов с точки зрения ее оценки. В соответствии с принятым конгрессом США решением в 1973 г. было осуществлено национальное исследование эффективности мероприятий по повышению безопасности дви-

жения. Результаты исследования стали ярким доказательством необходимости экономических оценок, так как затраты на сохранение одной человеческой жизни в рамках наиболее эффективных мероприятий оказались в 1 000–10 000 раз меньше, чем в рамках наименее эффективных¹. Это означает, что правильное распределение финансовых средств в пользу наиболее эффективных мер позволяет добиться более существенного результата при тех же затратах.

Оценка эффективности деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения имеет также большое значение для повышения квалификации должностных лиц, формирования системы знаний, понимания специалистами разнообразных возможностей предупреждения ДТП и выходит далеко за рамки распространенного в нашей стране основного принципа — обеспечение соблюдения правил дорожного движения.

Решение основных задач рассматриваемой программы, которую можно охарактеризовать как целевую программу повышения безопасности движения, позволило значительно усовершенствовать государственную систему управления безопасностью движения в США и связать воедино выделяемые ресурсы и конечные результаты сокращения аварийности и травматизма путем:

- преодоления межштатных расхождений за счет разработки единой системы нормативов и требований в сфере обеспечения безопасности движения;
- создания механизма управления деятельностью по обеспечению безопасности движения, осуществляющего функции планирования, контроля и оценки;
- повышения квалификации всех работников, связанных с выполнением мероприятий, направленных на сокращение числа ДТП;
- создания банка данных о причинах ДТП для решения задач оценки эффективности мероприятий на различных этапах управления безопасностью движения².

¹ Материалы совместного советско-американского симпозиума по вопросам подготовки водителей. М.: ВНИИ БДД МВД СССР, 1979.

² Безопасность дорожного движения. Нарушение правил дорожного движения и правовые методы воздействия на нарушителей по законодательству некоторых капиталистических стран: обзор. информ. Вып. 4 (19). М.: ВНИИ БДД МВД СССР, 1981. 25 с.

Принятие в США в 1978 г. нового закона о безопасности движения было ориентировано на дальнейшее качественное развитие системы управления безопасностью движения. Основное внимание уделялось поиску наиболее эффективных мер, позволяющих при ограниченных ресурсах обеспечить максимальное сокращение числа ДТП и тяжести их последствий. Актуальным, например, стало обязательное применение ремней безопасности, поскольку это мероприятие наиболее эффективно по показателю соотношения между затратами и результатами и позволяет сократить количество погибших в ДТП на 15–20 %.

Сокращение количества погибших в ДТП в рассматриваемый период позволяет утверждать, что существенное повышение безопасности движения возможно не только в процессе перехода к программно-целевым методам планирования деятельности по обеспечению безопасности движения и управления ею, но и за счет реализации наиболее эффективных мероприятий, что обеспечивает достижение конечных результатов.

В Японии реализация целевой общегосударственной программы повышения безопасности движения привела к еще более впечатляющим результатам, вызвала бум среди специалистов по безопасности движения. Следует учитывать, что такие результаты отчасти были обусловлены существенным отставанием Японии в данной области и наличием по этой причине значительно большего резерва сокращения аварийности. Основные же этапы и принципы подготовки программы Японии совпадали с этапами и принципами подготовки программы США.

Основной закон о мероприятиях по обеспечению безопасности движения в Японии был принят в 1970 г. В нем дается определение таких мероприятий как особого вида деятельности, направленной на предотвращение транспортных аварий, на сведение к минимуму ущерба при их возникновении и на возмещение ущерба пострадавшим. Закон учредил организационную и функциональную структуру управления безопасностью движения, что позволило за десять лет существенно сократить аварийность, устранив причины неэффективности предыдущих мероприятий по предупреждению ДТП: слабую материальную базу обеспечения безопасности дорожного движения; низкое качество

управления данной деятельностью; недостаточную подготовку должностных лиц, водителей и всего населения страны.

Тщательная проработка и обсуждение закона политиками, профессионалами и общественностью оказались полезны как с точки зрения отработки его формы и содержания, так и в плане формирования общественных установок по отношению к проблеме безопасности движения, оценке ее актуальности, выработки понимания того, что «чем насущнее задачи безопасности движения, тем слабее эффект разрозненных действий» [10].

В названном законе содержится указание на то, что при разработке комплекса мероприятий надо учитывать все меры обеспечения безопасности движения — как прямые, непосредственно направленные на предупреждение причин ДТП, так и косвенные, имеющие в качестве главной цели не безопасность движения, а социальное развитие: организация стоянок автомобилей, размещение больниц, школ и дошкольных учреждений, остановок городского транспорта.

Законом на всех уровнях (общегосударственном, префектурном) были учреждены советы, главной задачей которых являлось управление деятельностью по повышению безопасности движения. Советы были наделены достаточными для исполнения управленческих функций правами, они возглавлялись премьер-министром и губернаторами. Советы осуществляли управление системой долгосрочных (пятилетних) и рабочих (годовых) планов, а также контроль за их выполнением. Государственные планы утверждались премьер-министром, префектурные — губернаторами и обязательно публиковались в печати. Правительство регулярно отчитывалось перед парламентом о результатах выполнения Основного государственного плана по повышению безопасности движения.

В соответствии с Основным законом первый план по повышению безопасности движения в Японии был составлен на период 1971–1975 гг. Предварительно на основе пассивного прогноза были получены оценки вероятного количества жертв ДТП: к 1975 г. количество погибших в ДТП могло достичь 20 тыс. чел., в том числе около 8 тыс. пешеходов, а общее количество пострадавших могло составить 1,7 млн чел.

Задания плана предусматривали конкретные меры по снижению аварийности на основе

комплексного подхода к осуществлению мероприятий по повышению безопасности движения. Результатом выполнения первого пятилетнего плана явилось сокращение количества погибших в ДТП в 1975 г. до 10,8 тыс., в том числе погибших пешеходов — до 3,7 тыс. Аналогичным образом был разработан второй пятилетний план. К 1980 г. планировалось уменьшить количество погибших в ДТП в 2 раза по сравнению с 1970 г., и эта количественная цель была достигнута в 1979 г., причем к тому времени численность парка автомобилей в Японии увеличилась по сравнению с 1970 г. также в 2 раза.

Преобразования, которые предусматривались Основным законом, и полученные результаты были подкреплены значительными государственными финансовыми вложениями. При росте госбюджета Японии в 1979 г. по отношению к 1970 г. в 5 раз сумма средств, выделяемых на безопасность дорожного движения, увеличилась в 12,5 раза. Была создана структура органов, осуществляющих функции планирования, контроля и оценки результативности деятельности на всех уровнях, работа по обеспечению безопасности движения стала проводиться на регулярной плановой основе.

Примечательным с точки зрения итогов проведенной в Японии работы по повышению безопасности движения являлся еще и тот факт, что к решению данной проблемы удалось привлечь широкие круги населения (повсеместно создавались и функционировали кружки безопасности дорожного движения). В результате оказалось возможным повысить уровень общественного сознания в отношении безопасности движения и добиться изменения поведения участников дорожного движения, что в какой-то степени было обусловлено актуализацией возможностей японского менталитета и национальных традиций [11].

Анализируя конкретные мероприятия по повышению безопасности движения, реализованные в Японии за десять лет, важно подчеркнуть, что нельзя выделить «самые главные и самые действенные». Главными являлись комплексность, внимательный анализ причин ДТП, грамотное применение достижений научно-технического прогресса, адаптация позитивного зарубежного опыта с учетом национальных традиций, выбор в каждом направлении деятельности наиболее эффективных форм, планомер-

ная их реализация, вовлечение в процесс всего населения страны.

Среди публикаций, посвященных изучению причин повышения безопасности движения в Японии, нет таких, в которых специально рассматриваются аспекты функциональной структуры и принципиальные методические положения. Однако можно выделить несколько групп показателей эффективности, связывающих выделяемые ресурсы и конечные результаты сокращения аварийности и травматизма:

- показатели, демонстрирующие конечные результаты сокращения аварийности и травматизма (как общие, так и для отдельных видов ДТП показатели частоты допускаемых нарушений);

- показатели, характеризующие уровень взаимопонимания, сознания и транспортной культуры участников движения, т.е. конечные результаты воспитательной и пропагандистской работы;

- показатели, отражающие конкретные изменения дорожно-транспортной обстановки, улучшение обустройства дорог;

- показатели, характеризующие объемы работ по обеспечению безопасности движения, например частота патрулирования дорог, частота случаев закрытия дорог, количество организованных детских клубов безопасности движения;

- показатели объема ресурсов, выделенных на мероприятия по обеспечению безопасности дорожного движения.

Эти показатели отражают ориентацию на достижение конечных результатов на всех уровнях управления. Соответственно, и планирование, и контроль, и оценка результатов работы осуществляются по этим показателям, что и составляет целевой характер управления безопасностью движения.

В Европе и Скандинавских странах переход к программно-целевым методам планирования деятельности по повышению безопасности движения и управления ею также начался в 70–80-х гг. и успешно эволюционировал. Сведения о функционировании национальных систем управления безопасностью движения тех лет не всегда в достаточной степени представлены в литературе¹. Это относится к освещению законодательных актов, касающихся организационной структуры, методического и кадрового обеспечения безопасности движения. Тем не

¹ Gerondeau C. La Mort Inutile. P.: Librairie Plon, 1979.

менее анализ опубликованных сведений позволяет сделать вывод, что во всех странах, добившихся значительных результатов, сокращение аварийности было обусловлено реализацией программно-целевого подхода к управлению безопасностью дорожного движения. Взаимосвязь между фактом внедрения в период 1970–1980-х гг. программно-целевых методов в практику принятия решений и управления их реализацией со снижением уровня аварийности представляется очевидной [12].

Тенденции развития общества, экономики, современных технологий за последние десятилетия качественно изменили дорожное движение во всем мире и значительно повысили требования к обеспечению безопасности в этой сфере. Но низкие показатели ДТП в Скандинавских странах, странах Европы, в США и Японии, имеющих значительный опыт, наработанные традиции в обеспечении безопасности движения и постоянно совершенствующих эту систему, и в современных условиях показывают устойчивую динамику дальнейшего снижения риска для здоровья и жизни участников дорожного движения.

Современная Россия значительно уступает другим странам с таким же высоким уровнем автомобилизации по всем показателям эффективности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. В последнее десятилетие наше государство активно ищет пути решения этой проблемы, на что направлена последовательная реализация двух федеральных программ, основанных на комплексном программно-целевом подходе к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

В Федеральном законе «О безопасности дорожного движения» (в ст. 3) выделяется четыре фундаментальных принципа, на которых основано обеспечение безопасности дорожного движения в нашей стране:

- приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;
- приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;
- соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения;

– программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения¹.

Результаты реализации федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» свидетельствуют о том, что использование программно-целевых методов управления в этой сфере позволило улучшить, но в меньшей степени, чем ожидалось, ситуацию с дорожно-транспортной аварийностью в стране. С учетом тенденций общественного развития были уточнены и сформулированы дальнейшие направления в этой сфере.

В постановлении Правительства РФ «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» (далее — Программа) дается обоснованная характеристика проблемы, на решение которой направлен данный документ². Следует отметить, что основным государственным заказчиком, исполнителем и координатором Программы является МВД РФ.

В Программе указывается, что аварийность на автомобильном транспорте наносит огромный материальный и моральный ущерб как обществу в целом, так и отдельным гражданам. Демографические потери в результате дорожно-транспортных происшествий и их последствий за 2004–2011 гг. составили 571 407 чел. Оцениваемый размер социально-экономического ущерба от ДТП и их последствий за 2004–2011 гг. оценивается в 8 188,3 млрд р. В документе подчеркивается, что обеспечение безопасности дорожного движения является составной частью задач обеспечения личной безопасности, решения демографических, социальных и экономических проблем, повышения качества жизни и содействия региональному развитию.

Концепция Программы согласуется с государственно-правовыми концептуальными направлениями и законодательными актами. Одним из главных направлений демографи-

¹ О безопасности дорожного движения: федер. закон РФ от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50, ст. 4873.

² О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства РФ от 3 окт. 2013 г. № 864 // Там же. 2013. № 41, ст. 5183.

ческой политики в соответствии с Концепцией демографической политики РФ на период до 2025 года является снижение смертности населения, и прежде всего высокой смертности мужчин в трудоспособном возрасте, от внешних причин, в том числе в результате ДТП¹. Задачи по обеспечению безопасности дорожного движения решаются в рамках реализации государственной программы РФ «Доступная среда» (на период 2011–2015 гг.), целью которой является формирование условий для обеспечения равного доступа инвалидов (наравне с другими) к транспорту, информации и связи, а также к объектам и услугам, предоставляемым населению². В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года одной из целей государственной политики в сфере развития транспорта значится создание условий для повышения конкурентоспособности экономики и качества жизни населения, включая повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы³.

Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» включает подпрограмму «Автомобильные дороги», целевые индикаторы которой отражают деятельность, направленную на увеличение протяженности автомобильных дорог общего пользования федерального значения, соответствующих нормативным требованиям⁴. Цели повышения уровня безопасности транспортной системы, снижения числа ДТП и тяжести их последствий обозначены в Транспортной

стратегии РФ на период до 2030 года⁵ (далее — Стратегия). Следует уточнить, что данный документ предлагает основные направления и ориентиры в решении проблем безопасности всей транспортной системы России, в то время как Программа реализует один из тактических уровней решения задач указанной Стратегии — повышение безопасности дорожного движения.

«Таким образом, мы видим, что отечественный законодатель дал крупномасштабный ответ «проблеме» безопасности дорожного движения в виде системного подхода в разработке концепций и целевых программ, подкрепленных финансированием за счет средств федерального бюджета, которые согласуются с приоритетными задачами социально-экономического развития РФ в долгосрочной и среднесрочной перспективе. На региональные органы власти были возложены обязанности по разработке и реализации конкретных мероприятий» [13].

Сравнительный анализ позволяет утверждать, что в отечественной практике успешно используется современный зарубежный опыт. Так, действующая в настоящее время в Японии программа обеспечения безопасности дорожного движения входит в общую программу мероприятий по обеспечению безопасности транспорта. В Великобритании программа «Дороги будущего безопаснее для всех» разрабатывалась как отдельный план действий, но с 2004 г. она включена в национальную стратегию развития транспорта на период до 2030 г. «Будущее транспорта». В Республике Корея, кроме общей программы снижения аварийности, действует программа создания «интеллектуальной транспортной системы» с применением современных высокотехнологичных навигационных средств⁶.

Утверждаются национальные программы по обеспечению безопасности дорожного движения обычно на высшем уровне государственной власти и управления: в Дании, Италии, Швеции принимаются парламентами, в Финляндии, Болгарии, Республике Корея, Японии — соот-

¹ Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 9 окт. 2007 г. № 1351 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 42, ст. 5009.

² Об утверждении государственной программы РФ «Доступная среда» на 2011–2015 гг.: распоряжение Правительства РФ от 26 нояб. 2012 г. № 2181-р // Там же. 2012. № 49, ст. 6900.

³ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Там же. 2008. № 47, ст. 5489.

⁴ О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы): постановление Правительства РФ от 5 дек. 2001 г. № 848 // Там же. 2014. № 35.

⁵ Об утверждении Транспортной стратегии РФ на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 22 нояб. 2008 г. № 1734-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 50.

⁶ Институты гражданского общества в области обеспечения безопасности дорожного движения: обзор. информ. Зарубежный опыт. Вып. 22. М.: НИЦ БДД МВД России, 2010. 92 с.

ветствующими постановлениями правительств. В некоторых странах (Австрия, Австралия, Бразилия, Великобритания) право утверждения программ предоставлено министрам ведущих министерств, причем в Великобритании — после одобрения парламентом [14].

Результаты реализации указанных федеральных целевых программ в целом свидетельствуют о том, что Российская Федерация стала лидером по темпам сокращения смертности на дорогах, существенно опередив по этому показателю многие страны (США, Австралию), однако абсолютные значения основных показателей аварийности по сравнению со значениями таких показателей в развитых странах остаются недопустимо высокими. В основательном исследовании причин ДТП (за 45 лет) и результатов многолетней государственной политики и законотворчества в «борьбе» за безопасность дорожного движения известный ученый Б.В. Россинский на основе статистических данных убедительно показывает, что в России наблюдается динамика снижения/увеличения количества ДТП, но существенного сдвига не происходит. Почему? «Колебания общего уровня аварийности на автомобильном транспорте, очевидно, — делает он вывод, — определяются более глобальными причинами, может быть даже не относящимися напрямую к сфере дорожного движения. В частности, связанными с экономической и политической ситуацией в стране, но скорее всего, — какими-то иными закономерностями» [15]. Постановка проблемы актуализирует поиск резервов и эффективных методов, скрытых в «пробелах безопасности».

В отношении участников дорожного движения понятие безопасности однозначно связано с защитой их конституционных прав на жизнь, охрану здоровья и безопасные условия труда. В обеспечении безопасности дорожного движения решающим фактором является правовая регламентация поведения участников дорожного движения, которая предусматривает административную, гражданскую и уголовную ответственность, так как чем более демократическими становятся государства, тем больше внимания они уделяют регулированию правозащитных механизмов.

Проведенный анализ истории внедрения программно-целевого подхода в процесс реализации мероприятий по обеспечению без-

опасности дорожного движения в зарубежных странах показывает, что значимым фактором их успешности является формирование позитивного общественного мнения, вовлечение в процесс всего населения, изменение отношения участников дорожного движения к соблюдению правил безопасности, что ведет к изменению реального поведения на дорогах.

Для современного этапа обеспечения безопасности участников дорожного движения характерно, что роль человеческого фактора в ДТП возрастает, в то время как технического (в силу НТП) понижается. Однако ожидать значительных перемен в поведении на дорогах под воздействием устрашающей информации о количестве ДТП со смертельным исходом и пропаганды «добровольного повышения сознательности» стоит от определенной части водителей и пешеходов, но не от всех, так как упор на личную ответственность имеет индивидуальные ограничения [16]. Отечественные ученые и исследователи неоднократно отмечали, что воздействие государства и общества на участников дорожного движения с целью формирования общественно значимых стереотипов транспортной культуры и повышения правосознания недостаточно [17].

Чтобы обеспечить высокий уровень защиты участников дорожного движения, в зарубежной практике применяются различные меры, оказывающие влияние на их поведение (электронно-информационные, социально-психологические). В первую очередь акцент в зарубежном законодательстве делается на внушительную материальную ответственность за нарушение правил дорожного движения, что само по себе является сдерживающим фактором в поведении людей [18].

Существуют и другие экономические способы поощрения и наказания. Так, в США и странах ЕС имеется прямая зависимость между количеством штрафных баллов за нарушения и стоимостью годовой страховки автомобиля. Проводится работа по активизации общественности. Об эффективности этого ресурса говорит опыт Японии и других стран. Например, в Германии по инициативе граждан создана Служба безопасности дорожного движения (с 1924 г.). Главными задачами на современном этапе ее деятельности являются разъяснение населению правил дорожного движения и обучение им

граждан. В рамках решения этих задач разрабатываются планы и единые рабочие инструкции по проведению конкретных общегосударственных мероприятий (обучающих семинаров, учебных социально-психологических тренингов), распространяется печатная информация, касающаяся безопасности дорожного движения.

Совершенствование системы контроля за поведением водителей включает внедрение «автоматизированных новшеств». Например, «алкозамки» блокируют зажигание, если содержание алкоголя в организме водителя превышает норму (0,2 промилле); осуществляется зональное ограничение скоростного режима (30–50 км/ч) с использованием принудительных средств. Также устраняются необоснованные препятствия для движения пешеходов, пресекается агрессивное поведение на дорогах, а о случаях автохамства призывают сообщать в полицию¹.

Неблагополучное положение с детским дорожно-транспортным травматизмом объясняется прежде всего неудовлетворительным состоянием культуры в обществе. Во всех цивилизованных странах с детьми и родителями в школах проводится обязательная планомерная работа по обучению правилам дорожного движения.

Значительный ресурс повышения безопасности дорожного движения заложен в процесс подготовки водителей. В частности, этому способствует двухэтапная система получения водительского удостоверения, а также обеспечение возможности совершенствования мастерства в первые три года самостоятельного вождения, на которые и приходится пик аварийности среди молодых водителей (опыт Германии и Канады)².

В Израиле наблюдение за дорогами ведется из Центра контроля и управления движением. Кроме стационарных камер слежения (в населенных пунктах), за трассами наблюдают с вертолетов и дирижаблей, на дорогах установлены информационные таблички «Эта трасса контролируется с воздуха», нарушения мгновенно фиксируются, что тоже работает как предупреждение водителям соблюдать безопасный режим движения. Специальные информационные та-

блички на дорогах заранее сообщают о наличии впереди фотокамер, потому что основная цель не «поймать и оштрафовать», а заставить притормозить на опасных участках³.

Многие зарубежные страны идут по пути кодификации актов о дорожном движении, которое рассматривается как совокупность широких общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог. Это подразумевает не только разработку стандартов строительства дорог, требований к их качеству, дорожной инфраструктуре, дорожному сервису, но и обеспечение безопасности участников дорожного движения, причем это — основная цель [19].

Конкретным примером разработки эффективной стратегии в области обеспечения безопасности дорожного движения может служить опыт Швеции. В рамках реализации национальной стратегии ответственность за ДТП была поделена между проектировщиками и создателями дорожной инфраструктуры, производителями транспортных средств, полицией и пользователями дорог (водителями, пешеходами, велосипедистами и др.).

На данном уровне развития безопасности дорожного движения в мировом сообществе более 90 % случаев гибели в результате ДТП происходит в развивающихся странах, на которые приходится менее половины всех автомобилей [20]. Почти половина смертей в ДТП в мире приходится на пешеходов, велосипедистов и мотоциклистов, а в развивающихся странах этот показатель доходит до 80 %. Наиболее часто гибель в результате ДТП фиксируется в государствах Африки (200 и более смертей на 1 млн населения), чуть реже — в странах Ближнего Востока. В бедных странах наибольшее количество погибших составляют пешеходы, велосипедисты и пассажиры общественного транспорта⁴.

В результате анализа международного опыта можно выделить следующий алгоритм разработки национальных программ повышения

¹ New Hampshire Police Academy Manual. Book 2. New Hampshire, USA, 1991. 172 p.

² Квалификационные экзамены на право управления транспортными средствами: обзор. информ. Зарубежный опыт. Вып. 24. М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2012. 17 с.

³ Применение технических средств автоматической фото-видео-фиксации нарушений скоростного режима: обзор. информ. Зарубежный опыт. Вып. 21. М.: НИЦ БДД МВД России, 2009. 76 с.

⁴ Совершенствование системы спасения пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях. М.: ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2011.

уровня безопасности дорожного движения: анализ причин аварийности; включение в программу наиболее эффективных социальных и экономических мер; постоянный контроль и оценка реализации программы, при необходимости — коррекция.

Что позволяет зарубежным странам с высоким уровнем социально-экономического развития и автомобилизации осуществлять успешную «борьбу» за безопасное дорожное движение для всех его участников? Первостепенное значение имеют достоверные данные и научный подход, которые позволяют осуществлять рациональный анализ и применять эффективные меры. Наряду с законодательными мерами стали широко ис-

пользоваться знания и достижения других наук. Но главное — это комплекс мер, обусловленный программно-целевым подходом: строительство современных дорог, отвечающих их функциональному назначению; создание «умных» автомобилей, значительно облегчающих процесс вождения; лучшая подготовка и обучение водителей, двухуровневая система получения прав; более тщательное отслеживание соблюдения правил дорожного движения; применение стимулирующих экономических и социально-психологических превентивных технологий; постоянная работа по созданию позитивного общественного мнения и вовлечению участников дорожного движения в соблюдение его правил.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Controlling Impaired Driving Through Vehicle Programs: An Overview / R.B. Voas, J.C. Fell, A.S. McKnight, B.M. Sweedler // *Traffic Injury Prevention*. — 2004. — Vol. 5 (3). — P. 292–298. — DOI : 10.1080/15389580490465409.
2. Ferreira S. Categorical Modeling to Evaluate Road Safety at the Planning Level / Sara Ferreira, António Couto // *Journal of Transportation Safety & Security*. — 2012. — № 4. — P. 308–322.
3. Leur P. de. Development of a Road Safety Risk Index / Paul de Leur, Tarek Sayed // *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*. — 2002. — Iss. 1784 (1). — P. 33–42. — DOI : <http://dx.doi.org/10.3141/1784-05>.
4. Pietrantonio H. Evaluating road safety audit procedures: some questions and a new method of study / Hugo Pietrantonio, Lili L. Bornshtein // *Transportation Planning and Technology*. — 2015. — № 1-26.
5. Amador L. Demonstrating a Correlation Between the Maturity of Road Safety Practices and Road Safety Incidents / Luis Amador, Christopher Joseph Willis // *Traffic Injury Prevention*. — 2014. — Vol. 15, iss. 6. — P. 591–597. — DOI : 10.1080/15389588.2013.845753.
6. Law T.H. An Assessment of the Relationship between Nonfatal Road Injuries and Economic Growth / T.H. Law, R.S. Radin Umar, S.V. Wong // *Injury Prevention* 18 (Supplement 1), 4 (Impact Factor 1.392), 2012.
7. Akhmadieva R.Sh. Regional Practice of Developing Road Safety Behavior Competency in Future Specialists / Roza Sh. Akhmadieva, Rifkat N. Minnikhanov // *Journal of Sustainable Development*. — 2015. — Vol. 8, no. 3. — DOI : 10.5539/jsd.v8n3p242.
8. Khanal M. Road Safety in Developing Countries / M. Khanal, P. Sarkar // *Civil & Environmental Engineering*. — 2014. — Vol. 4, iss. 2. — DOI : 10.4172/2165-784X.S3-001.
9. Майоров В.И. Безопасность дорожного движения — объект социально-экономического управления / В.И. Майоров. — Челябинск, 1995. — 130 с.
10. Майоров В.И. Дорожное движение и безопасность / В.И. Майоров — Челябинск : Рекпол, 1997. — 152 с.
11. Inose H. Road Traffic Control / H. Inose, T. Hamada. — Tokyo, Japan : Univ. of Tokyo Press, 1975.
12. Чуклинов Н.Н. Обеспечение безопасности дорожного движения в европейских социалистических странах / Н.Н. Чуклинов, А.А. Шалатов. — М. : Транспорт, 1985. — 65 с.
13. Полякова С.В. Стратегические приоритеты обеспечения безопасности участников дорожного движения / С.В. Полякова // *Правопорядок: история, теория, практика*. — 2015. — № 1. — С. 85–89.
14. Тимакова В.В. Некоторые аспекты международного опыта в обеспечении безопасности дорожного движения / В.В. Тимакова // *Вестник Воронежского института ГПС МЧС России*. — 2012. — № 2 (3). — С. 36–39.
15. Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийности на автомобильном транспорте / Б.В. Россинский // *Административное право и процесс*. — 2014. — № 5. — С. 8–17.
16. Калужный Ю.Н. Основные направления совершенствования подготовки водителей транспортных средств как условие обеспечения безопасности дорожного движения в России / Ю.Н. Калужный, Д.Л. Проказин // *Юридическая наука и правоохранительная практика*. — 2010. — № 1 (11). — С. 25–30.
17. Maiorov V.I. Road traffic safety [Electronic resource] / V.I. Maiorov // *Mechanics Transport Communications: Academic journal*. — 2013. — Vol. 11, iss. 1. — Mode of access : <http://www.mtc-aj.co>.
18. Епифанов Ю.А. Зарубежный опыт организации безопасности дорожного движения / Ю.А. Епифанов // *Бизнес в законе*. — 2011. — № 1. — 152–154.
19. Майоров В.И. Основные противоречия дорожного движения / В.И. Майоров // *Транспортное право*. — 2008. — № 3. — С. 41–43.
20. Доржсүрэн Нямдорж. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, связанных с нарушениями правил безопасности движения и эксплуатации автомобильного транспорта в Монголии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Доржсүрэн Нямдорж. — М., 2008. — 27 с.

REFERENCES

1. Voas R.B., Fell J.C., McKnight A.S., Sweedler B.M. Controlling Impaired Driving Through Vehicle Programs: An Overview. *Traffic Injury Prevention*, 2004, vol. 5 (3), pp. 292–298. DOI: 10.1080/15389580490465409.
2. Ferreira Sara, Couto António. Categorical Modeling to Evaluate Road Safety at the Planning Level. *Journal of Transportation Safety & Security*, 2012, no. 4, pp. 308–322.
3. Leur Paul de, Sayed Tarek. Development of a Road Safety Risk Index. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2002, iss. 1784 (1), pp. 33–42. DOI: <http://dx.doi.org/10.3141/1784-05>.
4. Pietrantonio Hugo, Bornsstein Lili L. Evaluating road safety audit procedures: some questions and a new method of study. *Transportation Planning and Technology*, 2015, no. 1–26.
5. Amador Luis, Willis Christopher Joseph. Demonstrating a Correlation Between the Maturity of Road Safety Practices and Road Safety Incidents. *Traffic Injury Prevention*, 2014, vol. 15, iss. 6, pp. 591–597. DOI: 10.1080/15389588.2013.845753.
6. Law T.H., Radin Umar R.S., Wong S.V. An Assessment of the Relationship between Nonfatal Road Injuries and Economic Growth. *Injury Prevention* 18 (Supplement 1), 4 (Impact Factor 1.392). 2012.
7. Akhmadieva Roza Sh., Minnikhanov Rifkat N. Regional Practice of Developing Road Safety Behavior Competency in Future Specialists. *Journal of Sustainable Development*, 2015, vol. 8, no. 3. DOI: 10.5539/jsd.v8n3p242.
8. Khanal M., Sarkar P. Road Safety in Developing Countries. *Civil & Environmental Engineering*, 2014, vol. 4, iss. 2. DOI: 10.4172/2165-784X.S3-001.
9. Mayorov V.I. *Bezopasnost' dorozhnogo dvizheniya — ob'ekt sotsial'no-ekonomicheskogo upravleniya* [Road safety as an object of socio-economic management]. Chelyabinsk, 1995. 130 p.
10. Mayorov V.I. *Dorozhnoe dvizhenie i bezopasnost'* [Road traffic and safety]. Chelyabinsk, Rekol Publ., 1997. 152 p.
11. Inose H., Hamada T. *Road Traffic Control*. Tokyo, Japan, University of Tokyo Press, 1975.
12. Chuklinov N.N., Shalotov A.A. *Obespechenie bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v evropeiskikh sotsialisticheskikh stranakh* [The provision of road safety in European socialist countries]. Moscow, Transport Publ., 1985. 65 p.
13. Polyakova S.V. Strategic priorities of ensuring the safety of road traffic participants. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika = Law and order: history, theory, practice*, 2015, no. 1, pp. 85–89. (In Russian).
14. Timakova V.V. Some Aspects of the International Experience in Traffic Safety. *Vestnik Voronezhskogo instituta GPS MChS Rossii = Bulletin of Voronezh Institute of State Firefighting Service of EMERCOM of Russia*, 2012, no. 2 (3), pp. 36–39. (In Russian).
15. Rossinskii B.V. Administrative punishments in the sphere of road traffic and crash rate of automobile transport. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and process*, 2014, no. 5, pp. 8–17. (In Russian).
16. Kalyuzhnyi Yu.N., Prokazin D.L. Kalyuzhnyi Yu.N., Prokazin D.L. The basic directions of improving drivers' training as a condition of ensuring road traffic safety in Russia. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika = Legal science and law enforcement practice*, 2010, no. 1 (11), pp. 25–30. (In Russian).
17. Mayorov V.I. Road traffic safety. *Mechanics Transport Communications: Academic journal*, 2013, vol. 11, iss. 1. Available at: <http://www.mtc-aj.co>.
18. Epifanov Yu.A. The historical development stages of the road rules organization in foreign countries. *Biznes v zakone = Business in law*, 2011, no. 1, pp. 152–154. (In Russian).
19. Mayorov V.I. Key contradictions of road traffic. *Transportnoe pravo = Transportation Law*, 2008, no. 3, pp. 41–43. (In Russian).
20. Dorzhuren Nyamdorzh. *Kriminologicheskaya kharakteristika i preduprezhdenie prestuplenii, svyazannykh s narusheniya-mi pravil bezopasnosti dvizheniya i ekspluatatsii avtomobil'nogo transporta v Mongolii*. Avtoref. Kand. Diss. [Criminological characteristics and prevention of crimes connected with the violation of traffic safety regulations and the use of automobiles in Mongolia. Cand. Diss. Thesis]. Moscow, 2008. 27 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Майоров Владимир Иванович — профессор кафедры административного и финансового права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Тюмень, Российская Федерация; e-mail: 1955715@rambler.ru.

Северюгин Виктор Егорович — профессор кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, г. Тюмень, Российская Федерация; e-mail: mar@utmn.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Майоров В.И. Зарубежный опыт разработки целевых комплексных программ по обеспечению безопасности участников дорожного движения / В.И. Майоров, В.Е. Северюгин // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2015. — Т. 9, № 4. — С. 766–776. — DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(4).766-776.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Mayorov, Vladimir I. — Professor, Chair of Administrative and Financial Law, Institute of State and Law, Tyumen State University, Doctor of Law, Professor, Tyumen, the Russian Federation; e-mail: 1955715@rambler.ru.

Sevryugin, Victor E. — Professor, Chair of Administrative and Financial Law, Institute of State and Law, Tyumen State University, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Tyumen, the Russian Federation; e-mail: mar@utmn.ru.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Mayorov V.I., Sevryugin V.E. International experience of developing complex target programs of road users' safety. *Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*, 2015, vol. 9, no. 4, pp. 766–776. DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(4).766-776. (In Russian).