



ДОКЛАД
**БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И НЕОТЛОЖНЫЕ МЕРЫ
ПО УЛУЧШЕНИЮ СИТУАЦИИ**

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года было обращено внимание на возрастающую актуальность проблемы безопасности дорожного движения, «за которой – жизни и здоровье десятков тысяч людей». Президентом России также были обозначены стратегические приоритеты в решении этой проблемы безопасности на дорогах, ориентированные на эффективное «использование возможностей и государства, и институтов гражданского общества».

Повышенное внимание к данной проблеме имеет самые серьезные основания: российские показатели смертности населения в дорожно-транспортных происшествиях – как абсолютные, так и приведенные к численности парка – находились все последние годы и продолжают находиться на социально-неприемлемом, крайне высоком уровне.

В 1992-2012 гг., то есть за период активной автомобилизации страны, на дорогах России погибло более 660 тысяч человек. Несмотря на большую целенаправленную работу, проводимую профильными государственными структурами, значимых успехов в деле снижения смертности на дорогах достигнуть до настоящего времени не удалось; ежегодное количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях снижается медленно и нестабильно (рис.1).

Международные сравнения смертности в ДТП принято проводить по показателю транспортных рисков, который измеряется количеством погибших в расчете на 10 тыс. автомобилей. По данным за 2012 год уровень транспортных рисков в России составил 6,6 единицы. Согласно официальным прогнозам уровень транспортных рисков к 2020 году должен составить 4,17 единицы; к 2030 году – 2,44 единицы. При этом в лучших мировых практиках рубеж «трех единиц» был достигнут и превзойден в 1970-1980-ые годы, рубеж «единицы» – в 1990-2000-ые гг. (рис.2-3).

В настоящее время мы отстаем от лучших стандартов безопасности дорожного движения в 5-12 раз. Россия (наряду с Китаем, Индией, Бразилией, Камбоджей, Египтом, Кенией, Мексикой, Турцией и Вьетнамом) входит в группу («Risky States - 10»), то есть в десятку стран с высоким уровнем транспортных рисков, на которую приходится более половины от общего числа смертей на дорогах мира. Официальный прогноз эквивалентен принятию сценария догоняющего развития в сфере БДД с лагом примерно в 40 лет с сохранением России в числе аутсайдеров мирового рейтинга безопасности дорожного движения.

Главное причиной сложившегося положения дел является, по мнению авторов доклада, оторванность отечественной практики обеспечения безопасности дорожного движения от научных

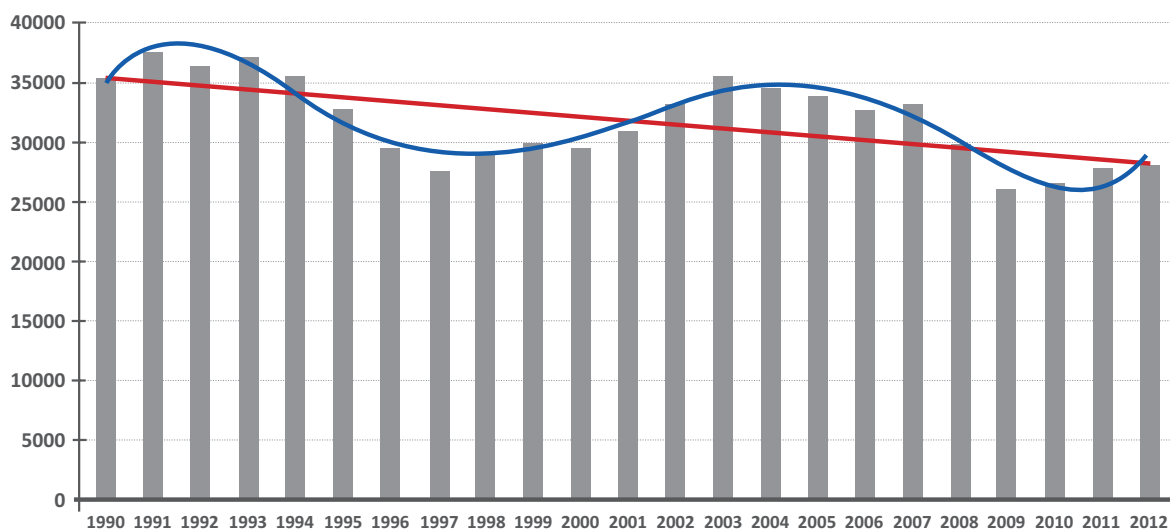


Рисунок 1. Количество погибших в ДТП в Российской Федерации (данные Росстата за 1990-2012 гг.; линейная и полиномиальная аппроксимация тренда)

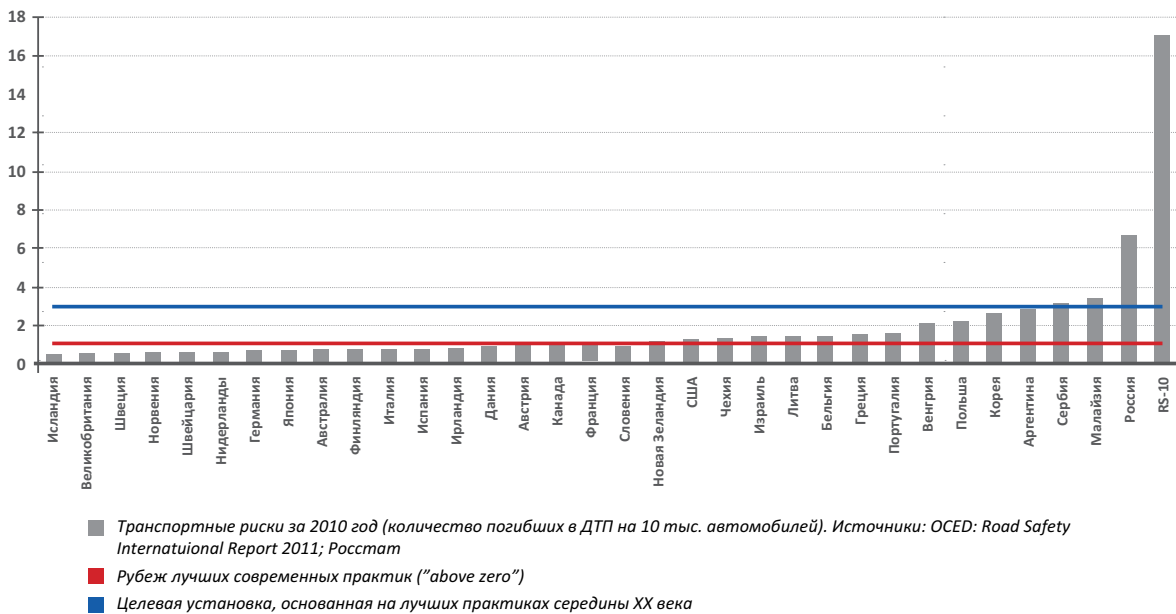


Рисунок 2. Транспортные риски в странах мира



Рисунок 3. Транспортные риски в РФ: факт; официальный прогноз; сравнение с мировыми практиками

и гуманитарных представлений, утвердившихся на протяжении XX века в развитых странах мира.

Данная констатация не является отрицанием реальных позитивных сдвигов в обозначенной сфере, обеспеченных целенаправленной работой МВД России, Минтранса России и других федеральных органов, причастных к данной проблеме. Все эти сдвиги были достигнуты в пределах совокупности стандартных мер инженерного и организационно-управленческого плана, которая не зависит от принятой парадигмы бес-

печения безопасности дорожного движения. В нее входят мероприятия по улучшению качества дорожной инфраструктуры, совершенствованию организации дорожного движения, повышению качества и оперативности медицинской помощи пострадавшим и т.п.

Меры подобного плана составили основу ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах» (далее – ФЦП-2012), а также проекта Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного дви-

жения в 2013 - 2020 годах» (далее – ФЦП-2020).

Заданиями ФЦП-2012 предполагалось снижение к 2012 году количества погибших в ДТП в 1,5 раза по отношению к базе 2004 года. Фактическое снижение составило 27%. Стабильного снижения не удалось добиться в принципе: локальный понижающий тренд 2007-2009 гг. сменился новой фазой роста показателей смертности в 2000-2012 гг. (рис.4).

При этом следует отметить, что суммовые программные показатели снижения смертности в ДТП за 2006-2012 гг. были выполнены с превышением; также было достигнуто значимое снижения детской смертности и гибели пешеходов в ДТП. Но даже с этими оговорками полученные результаты, к сожалению, трудно назвать успешными.

Этот неуспех – на фоне значительного объема проделанной работы и вполне удовлетворительного уровня выполнения большинства программных мероприятий – авторы доклада связывают с архаичной идейно-методической основой, характерной как для ФЦП-2012, так и для ФЦП-2020.

В отсутствии реальных продвижений в деле снижения смертности на дорогах, а также адекватных представлений о причинах сложившейся

ситуации предпринимаются попытки поиска быстрых и простых решений. Эти решения ищутся, как правило, в сфере последовательного ужесточения тех или иных санкций за нарушения ПДД, производимого в условиях сохранения сложившейся (сугубо неэффективной) институциональной среды и правоприменительной практики. Решения такого рода представляются контрпродуктивными в социально-политическом плане и малополезными с практической точки зрения.

По мнению авторов доклада, значительное и заметное для общества снижение смертности на улицах и дорогах России возможно достичь исключительно на путях последовательного приведения институциональной среды дорожного движения к стандартам, характерным для развитых стран мира.

В этих целях в краткосрочной перспективе необходимо сформировать и утвердить в законодательстве, правоприменительной практике и общественном сознании институты и реализационные механизмы, обеспечивающие:

- ✓ безусловное равенство прав, обязанностей и ответственности участников дорожного движения;
- ✓ пресечение практики агрессивного (опасного, субстандартного) вождения с одновре-

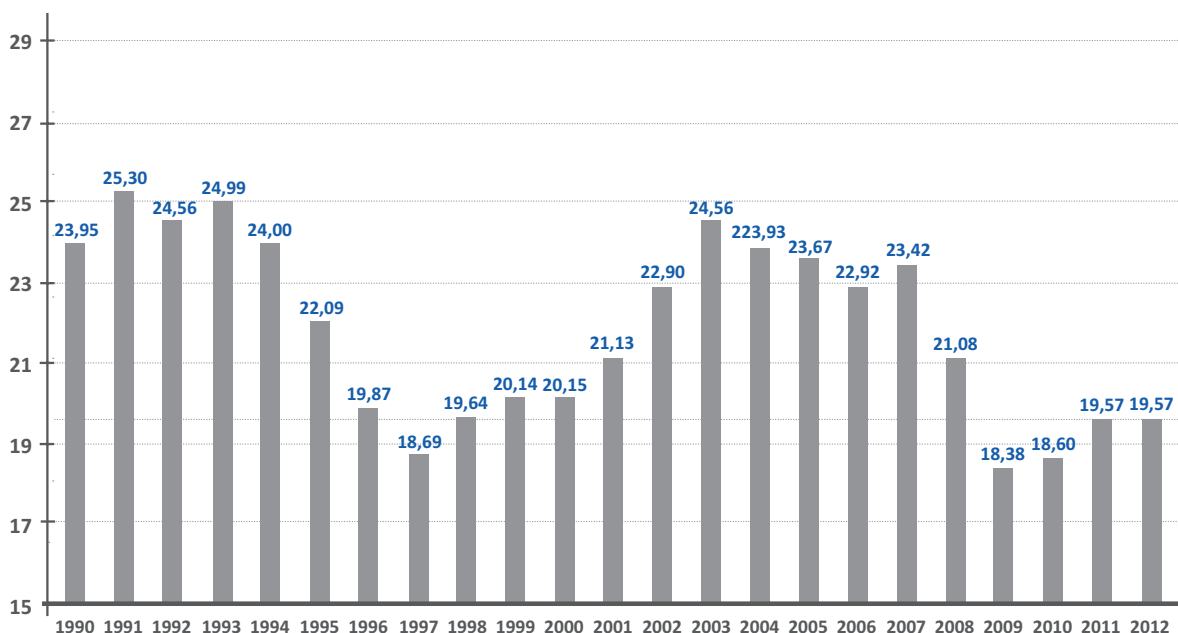


Рисунок 4. Динамика социальных рисков в РФ (количество погибших в ДТП на 100 тыс. населения)

менным укоренением в качестве общепринятой социальной нормы стандартов грамотного, ответственного и доброжелательного транспортного поведения.

Главным предметом деятельности дорожной полиции должно стать обеспечения безусловного равенства прав всех участников дорожного движения и, соответственно, принятие мер:

- ✓ по сглаживанию трафика (в частности, отъезду от практики остановки транспортных средств по поводам, не представляющим угрозу для прочих участников дорожного движения);
- ✓ по выявлению фактов агрессивного (опасного, субстандартного) вождения и принятию мер по недопущению лиц, практикующих такое

вождение, к управлению автомобилем.

Одновременно необходима твердая и регулярно подтверждаемая установка власти на неотвратимое наказание опасных (агрессивных) водителей, независимо от их статуса и прочих посторонних обстоятельств.

В докладе излагается фактический материал, обосновывающий обозначенную позицию авторов, а также даются конкретные рекомендации по составу и путям реализации предлагаемых мер, направленных на значительное и заметное для общества снижение смертности на дорогах России, и подлежащих учету в проекте ФЦП-2020, представленном на рассмотрение в Правительство Российской Федерации.

1. ФАКТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ

1.1. За 100 лет истории массовой автомобилизации стран и городов мира сложились общепринятые стандарты анализа данных, характеризующих состояния безопасности движения на дорогах той или иной страны.

Согласно стандартам, определенным регулярными докладами IRTAD¹, ОЭСР, ВОЗ и общепринятым в международной практике, уровень безопасности дорожного движения (далее – БДД) в той или иной стране определяется, прежде всего, количеством погибших в дорожно-транспортных происшествиях («road fatalities»), а также рядом производных (приведенных) показателей. Используются также многие другие показатели макроскопического уровня (по стране в целом), в том числе – количество пострадавших, общее количество и тяжесть последствий ДТП, а также декомпозиция макропоказателей на уровень отдельных городов, дорог, регионов, специфических групп участников дорожного движения. В настоящем Докладе мы будем пользоваться макропоказателями, основанными на суммарном количестве жертв ДТП.

Динамика количества погибших на дорогах России за 1990-2012 гг., (рис. 1) характеризуется наличием определенного понижательно-го тренда, при этом, к сожалению, абсолютные показатели снижаются медленно (в среднем за 1990-2012 гг. на 1% в год) и не стабильно. За последние годы цифры практически не изменились: в 2011 г. в стране погибло в ДТП 27 953 человека, в 2012 г. – 27 991.

1.2. Для сравнительного анализа состояния БДД в странах мира используют показатели, приведенные к численности населения, численности парка автомобилей и/или объему транспортной работы.

К числу наиболее распространенных относится показатель социальных рисков, определяемый по числу погибших в расчете на 100 тысяч населения. Этот показатель необходим для сравнения смертности на дорогах с прочими

причинами массовой убыли населения в той или иной стране: болезнями, войнами, катастрофами, самоубийствами, криминальными проявлениями, и т.д. В то же время для межстрановых сравнений уровней безопасности дорожного движения этот показатель заведомо непродуктивен: страны с высокой аварийностью и очень большим населением (Китай, Индия, Индонезия, Нигерия...) попадают по этому показателю в один кластер со странами – лидерами мирового рейтинга БДД.

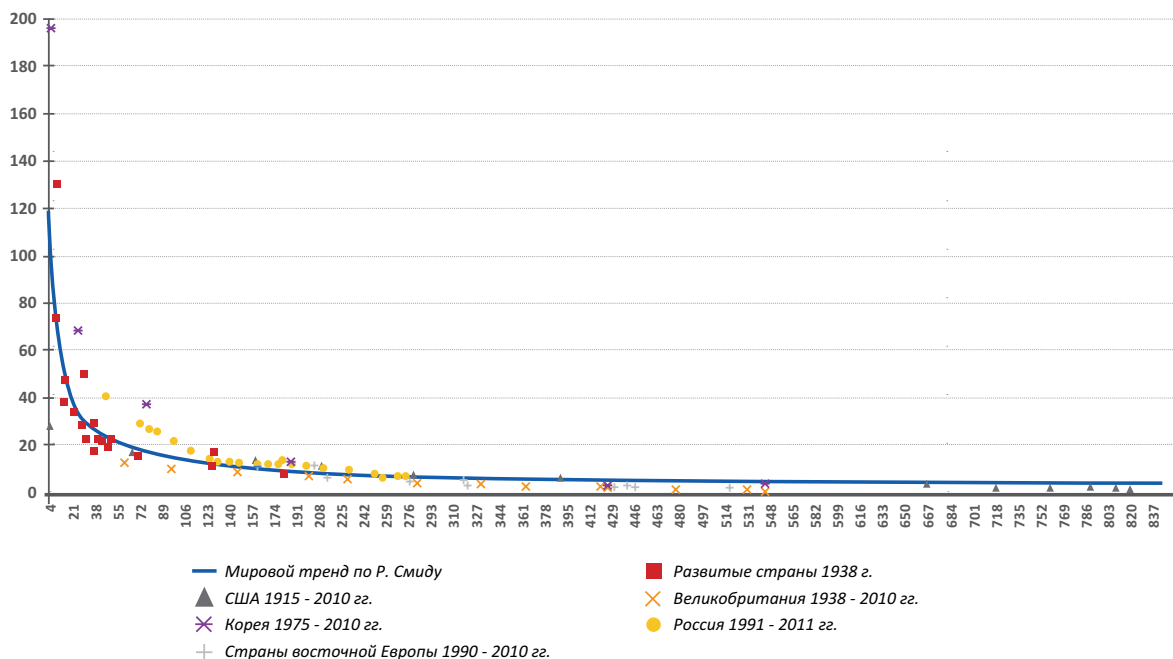
Для анализа национальной динамики состояния БДД этот показатель столь же малопродуктивен: применительно к тем странам, где население практически стабильно (в том числе – для России), кривая социальных рисков воспроизводит с точностью до масштаба кривую абсолютных показателей смертности в ДТП (рис.5).

1.3. Самый информативный показатель – количество погибших в расчете на 1 млрд. километров суммарного пробега автомобильного парка. К сожалению, этот показатель неприменим в российской практике, так как в отечественной статистической отчетности отсутствуют данные о суммарном пробеге автомобилей.

Самый распространенный и общедоступный показатель – уровень транспортных рисков, измеряемый количеством погибших в расчете на 10 тысяч автомобилей. Для этого показателя существует надежная эмпирическая закономерность, выявленная в конце 1940-ых годов профессором Лондонского университетского колледжа Рубеном Смидом и подтвержденная на статистике сотни стран за 100 лет массовой автомобилизации (рис.6). Согласно этой закономерности транспортные риски снижаются по гиперболе ($\sim x^{-2/3}$), зависящей от уровня автомобилизации. Другой, не менее известный английский учёный Джон Адамс связал «закон Смиды» с процессом «транспортного самообучения нации», то есть «постепенным привыканием людей к мирному сосуществованию с массой быстродвижу-

¹ IRTAD (International Road Traffic and Accident Database) – авторитетная международная организация, ведущая регулярный стандартизированный учет показателей численности, структуры и использования автомобильного парка, а также показателей аварийности по странам мира.

1. ФАКТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ



- *Reuben Smeed*: «... Мы должны руководствоваться данными, а не нашими предубеждениями ... Количество погибших на дорогах любой страны это ровно то количество, с которым страна готова смириться...».
- *Frank Haight*: «если формула Смида не согласуется с наблюдаемыми данными, мы склонны предположить, что в конкретной стране дела с безопасностью дорожного движения обстоят лучше или, соответственно, хуже, чем это могло бы быть в принципе...».
- *John Adams*: «... закон Смида есть кривая национального самообучения».

Рисунок 5. Соотнесение уровней автомобилизации и транспортных рисков: линия мирового тренда по Р.Смиду и фактические данные

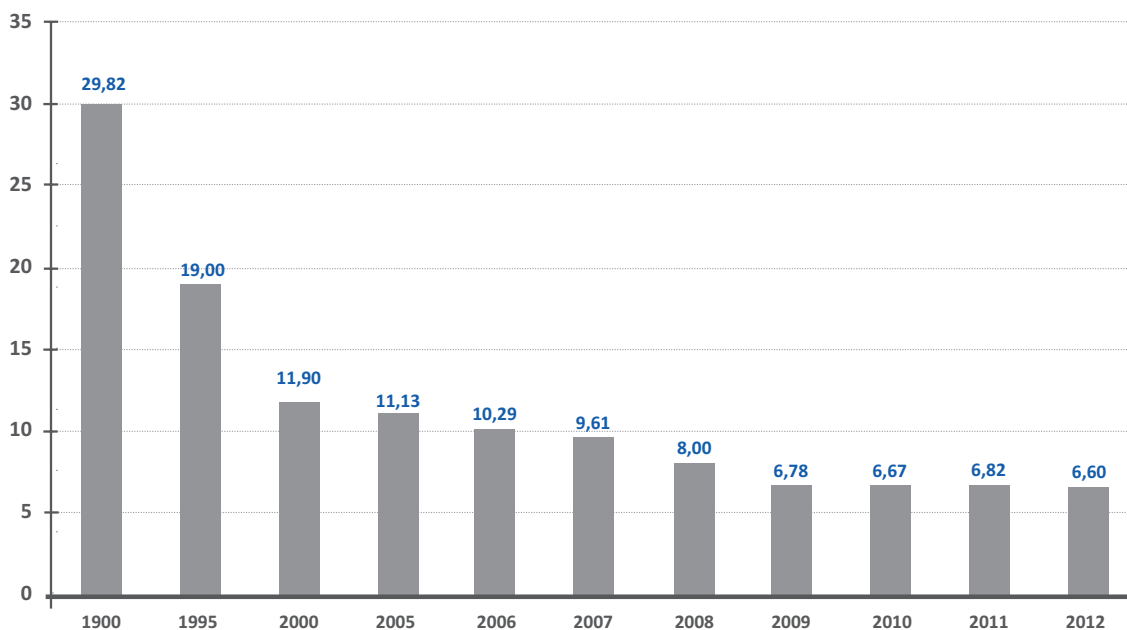


Рисунок 6. Динамика транспортных рисков (количество погибших в ДТП на 10 тыс. автомобилей) в России. Расчет по данным Росстата

1. ФАКТИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ

щихся металлических объектов». Соответственно, в странах, проходящих активную стадию роста автомобильного парка, понижительный тренд транспортных рисков является стандартным и вполне закономерным явлением. Эта тенденция в полной мере наблюдается сегодня в России (рис. 7).

В странах, находящихся в фазе быстрого роста автомобилизации (в том числе – в России) существует соблазн отнесения трендового снижения транспортных рисков на счет успешности тех или иных национальных программ повышения БДД. Это – очевидная методическая ошибка: реальные успехи подобных программ можно оценить только после элиминирования указанного тренда надлежащими средствами технического анализа.

В целом транспортные риски в России снижаются в хорошем соответствии с «законом Смида»; при этом отечественные показатели были и остаются неудовлетворительными не только в сравнении с планкой, заданной современными мировыми практиками, но и по отношению к целевым ориентирам середины XX века (рис. 2-3).

Страны Западной Европы, а также Япония, Канада, Австралия и ряд других развитых стран задают рубеж «лучших современных практик» по показа-

телю транспортных рисков – 1 погибший на 10 тыс. автомобилей. Этому рубежу соответствует лозунг «above zero», принятый в странах-членах ОЭСР и означающий установку на снижение смертности в ДТП до нулевого уровня. Рубеж менее 1 погибшего на 10 тыс. автомобилей преодолели к настоящему времени более десятка развитых стран. Многие другие страны, в том числе ряд стран Восточной Европы, Азии и Южной Америки сумели снизить транспортные риски до рубежа, который считался целевым в рамках научных представлений середины XX века – менее 3 погибших на 10 тыс. автомобилей.

В России уровень транспортных рисков составил, как было уже отмечено, 6,6 погибших на 10 тыс. автомобилей, то есть более чем в два раза выше исторической планки прошлых десятилетий.

Отставание от лучших современных стандартов безопасности дорожного движения, то есть результатов, достигнутых в странах-лидерах мирового рейтинга БДД, составляет 5-12 раз. В расчете на каждые 10 тысяч автомобилей наши потери в ДТП превышают показатели Великобритании и Швеции в 12 раз, Германии и Японии в 9,4 раза, Австралии, Италии, Испании в 8,3 раза, США – в 5 раз.

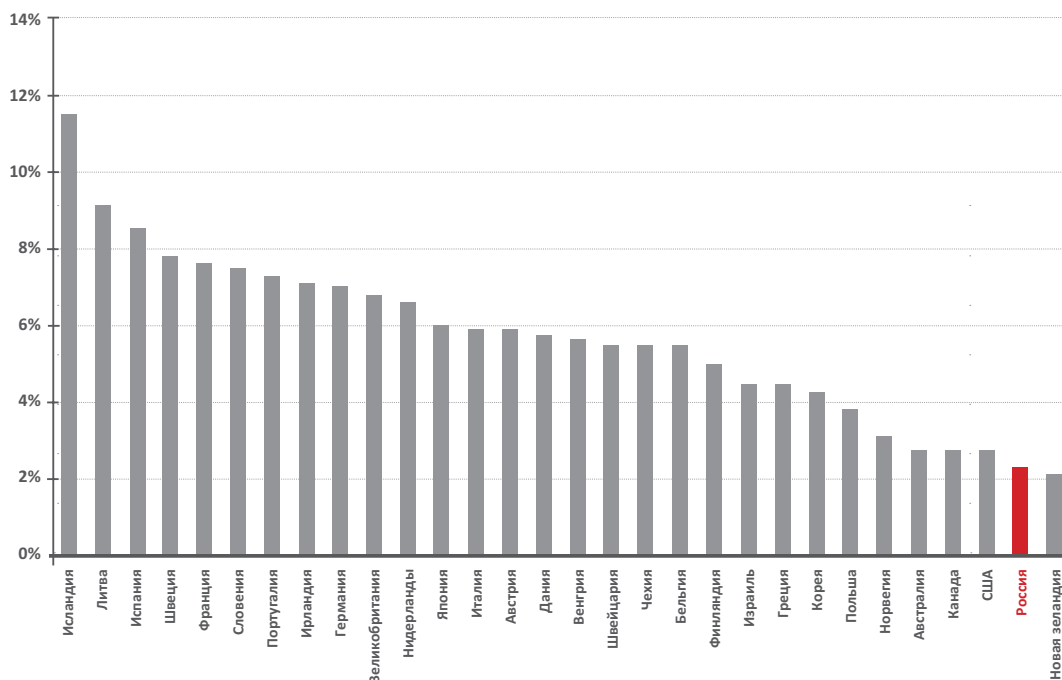


Рисунок 7. Среднегодовые темпы снижения смертности в ДТП: по зарубежным странам за 2001-2010 гг., по РФ за 2006-2012 гг., %
Источнику: OECD: Road Safety International Report 2011; Росстат

2. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ФЦП «ПОВЫШЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В 2006 - 2012 ГОДАХ» И ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «ПОВЫШЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В 2013 - 2020 ГОДАХ»

2.1. Как было отмечено во Введении, ключевой программный показатель ФЦП-2012 выполнен не был: к 2012 году предполагалось снижение количества погибших в ДТП в 1,5 раза по отношению к базе 2004 года; фактическое снижение составило 27 процента. Среднегодовые цифры 2006-2012 гг. снизились по отношению к аналогичным показателям предыдущих семи лет на 10 процентов. Стабильного снижения не удалось добиться в принципе: локальный понижательный тренд 2007-2009 гг. сменился новой фазой роста показателей смертности в 2009-2012 гг. (рис.4).

Следует при этом отметить, что суммовые программные показатели снижения смертности в ДТП за 2006-2012 гг. были выполнены с превышением: суммарное за 7 лет сокращение смертности от базы 2004 года составило около 37 тыс. человек. Кроме того, были достигнуты значительные продвижения в снижении детской смертности на дорогах (на 33% к 2004 году), а также гибели пешеходов (на 44% к 2004 году).

За время действия ФЦП-2012 имело место снижение транспортных рисков с 11,13 до 6,6 единиц, то есть на 40,8 %, или на 5% в годовом исчислении. Элиминирование тренда, на счет которого в данном случае приходится согласно «закону Смита» 20%, дает оценку эффективности

программы в 20,8% снижения транспортных рисков за 8 лет, или в годовом исчислении – 2,74%.

В рамках международных сравнений эти результаты трудно назвать успешными.

Суть дела заключается в следующем. Во всех развитых странах, как показано на рис.2, транспортные риски находятся на радикально более низком уровне, чем в России. В силу очевидных соображений в духе закона убывания маржинальной полезности понятно, что на этом – близком к лучшему из достижимых – уровне транспортных рисков темпы дальнейшего снижения этого показателя должны замедляться. Более того, уровень автомобилизации этих стран растет небольшими темпами или даже стабилизировался, так что для расчета реальных успехов в деле БДД никаких трендов в духе «закона Смита» там элиминировать не требуется.

На фоне всех обозначенных условий российские темпы снижения смертности на дорогах должны были бы значительно превышать зарубежные показатели. Увы, ситуация является прямо противоположной. Как показано на рис. 8, темпы снижения смертности на дорогах России за время действия ФЦП-2012 были значительно ниже, чем странах-лидерах мирового рейтинга БДД, где уровень транспортных рисков и без того в 5-12 ниже, чем в нашей стране.

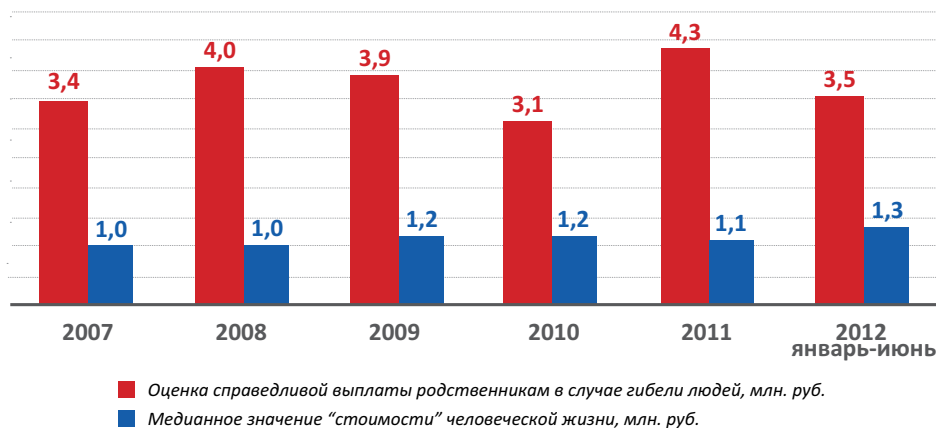


Рисунок 8. Стоимостная оценка человеческой жизни по данным социологических обследований, проведенных по заказу ОАО РОСГОСТРАХ в 2007-2012 гг.

2. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ

Обозначенные обстоятельства не дают оснований для вывода о неэффективности ФЦП-2012 как таковой, но, безусловно, ставят в повестку дня вопрос о состоятельности идейно-методических основ данной программы, также как и преемственного документа – проекта ФЦП-2020.

2.2. Следует отметить, что обе программы отражают устойчивый консенсус должностных лиц и ведомств, отвечающих за вопросы БДД, а также работающих с ними экспертов. Этот консенсус восходит к «Положению о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР» от 1936 года, а также многочисленным преемственным документам последующих лет.

Разумеется, эта традиционная парадигма (как и любая другая) ни коей мере не препятствует реализации стандартных мероприятий по улучшению качества дорожной инфраструктуры, совершенствованию организации дорожного движения, повышению качества и оперативности медицинской помощи пострадавшим и т.п. Анализ мероприятий из состава ФЦП-2012 представлен в Приложении №1.

За пределами бесспорных мер инженерного и организационно-управленческого плана, способствующих сокращению смертности в ДТП, традиционная российская парадигма ориентируется на такие направления, как «повышения правосознания и ответственности участников дорожного движения», «повышение дисциплины на дорогах», «проведение информационно-пропагандистских кампаний». Словом, на рецепты, восходящие к поставленной в упомянутом документе 1936 года задаче «воспитания шоферских кадров» под контролем личного состава ГАИ.

К сожалению, эти рецепты не работают в условиях, когда водительские удостоверения имеют более половины взрослого населения страны. Эти рецепты тем более не работоспособны в условиях, когда значительная часть участников дорожного движения – привилегированные водители и высокопоставленные пассажиры – регулярно и демонстративным образом используют свое статусное превосходство над «личным составом ГАИ».

В современных условиях традиционная пара-

дигма должна быть коренным образом изменена. Должна быть поставлена цель формирования «грамотного, ответственного и дружелюбного» транспортного поведения участников дорожного движения, которое становится общерапространенным исключительно при наличии адекватной институциональной среды; прежде всего – соблюдения тотального равенства прав, обязанностей и ответственности всех участников дорожного движения. Вне соблюдения этого императивного требования выход на уровень транспортных рисков, характерный для развитых стран, невозможен в принципе.

Разумеется, этот императив несовместим с сохранением традиционного для российской практики обширного сегмента «неприкасаемых» участников дорожного движения.

В ходе подготовки данного доклада впервые была предпринята попытка оценить реальную численность этого привилегированного сегмента. По данным социологического опроса сотрудников ГИБДД, проведенном ВЦИОМ в марте 2013 года, к категории «неприкасаемых» относится 20-40% участников дорожного движения в Москве, и до 10% в регионах. При этом респонденты отмечали, что пресечение нарушений ПДД, совершенных «неприкасаемыми», чревато для инспектора неприятностями по службе, вплоть до увольнения. Между тем, очевидно, что любая норма, допускающая подобное количество исключений, практически не работает.

К сожалению, ключевой вопрос о создании адекватной институциональной среды, отвечающей сложившимся в мире научным представлениям и общепризнанным гуманитарным ценностям и, соответственно, от принятии концепции тотального равенства прав, обязанностей и ответственности всех участников дорожного движения, по тексту обеих ФЦП не рассматривается.

Постановка конкретных (и, неизбежно, политически острых!) задач институционального плана подменяется невнятными словесными конструкциями: *«продолжение формирования основ институциональных преобразований, повышение имиджа Российской Федерации на мировой арене», «дальнейшее развитие институционального обеспечения реализации*

2. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ

комплексных мер по повышению безопасности дорожного движения» и т.п.

О каком «повышении имиджа» можно говорить, когда страна остается в числе аутсайдеров мирового рейтинга БДД, а рядовые сотрудники любых правоохранительных ведомств, старшие должностные лица множества государственных и корпоративных структур, да и просто состоятельные граждане имеют формальные или неформальные преимущества в движении, немислимы для самых высокопоставленных особ развитых стран.

Четкая установка на введение общепринятого в мировой практике разграничения понятий агрессивного (*dangerous*) и неосторожного (*careless*) вождения подменяется еще одной невнятной словесной конструкцией: *«расширение использования возможности влияния законодательства Российской Федерации и иных мер воздействия на агрессивное и противоправное поведение участников движения».*

В рамках мирового опыта на том уровне автомобилизации и развития практик обеспечения БДД, на котором находится сегодня Россия, ключевым вопросом снижения смертности на дорогах является формирование профессионального корпуса офицеров и сержантов дорожной полиции – защищенных законом, высокомотивированных, материально-обеспеченных, профессионально подготовленных, обеспеченных самой современной материально-технической и информационно-технологической базой для выполнения своих обязанностей. Приоритетной задачей полицейского, поставленного в обозначенные комфортные условия, становится защита прав и интересов добропорядочных участников дорожного движения; у него формируется четкий позитивный настрой на сотрудничество с ними. Соответственно, формируются действенные неформальные коалиции дорожных полицейских и добропорядочных участников дорожного движения, способные обеспечить тотальное соблюдение должных стандартов безопасного поведения на дороге.

К сожалению, весь этот круг идей, вполне общепринятых в современной практике обеспечения БДД, практически полностью упущен в про-

екте ФЦП-2020. Более того, термин «полиция» ни разу не встречается по всему тексту проекта ФЦП-2020. Авторам докладам (как и прочим заинтересованным лицам) известны формальные причины ситуации, при которой ФЦП отделена от программ развития профильной государственной структуры. При этом авторы доклада полагают такое разделение сугубо контрпродуктивным.

2.3. Для ФЦП-2012 и ФЦП-2020, также как и для отечественной практики в целом характерно весьма поверхностное отношение к зарубежному опыту.

За последние годы в России не издавалось никакие зарубежные научные монографии, учебники или методические руководства по проблемам БДД. В результате отечественные должностные лица и инженеры по БДД не знакомы классической зарубежной научной и учебной литературой по данному предмету, а также современными версиями общепринятых в мире научно-практических документов, к примеру, популярным американским руководством *“Highway Capacity Manual”*, переведенным на многие языки мира. (Единственное русское издание отдельных фрагментов этого руководства было осуществлено в середине 1970-ых годов по инициативе ВНИИ безопасности движения МВД СССР.)

Как было отмечено выше, России не вступила в IRTAD – авторитетную международную организацию, ведущую регулярный стандартизированный учет показателей численности, структуры и использования автомобильного парка, а также показателей аварийности по странам мира. Следует отметить, что участниками IRTAD являются все страны – члены ОЭСР, а также ряд прочих стран мира и многие национальные научные центры. Данные IRTAD используются в отчетах ООН, ОЭСР, ВОЗ, других международных организаций и, разумеется, во всех серьезных научных публикациях по проблемам БДД. Россия не представлена в IRTAD ни на государственном уровне, ни через посредство отдельных научных центров. Отсутствие Российской Федерации среди членов IRTAD выглядит особенно несообразно на фоне недавнего вступления страны в ВТО.

2. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ

Регулярно проводимые в стране международные форумы по БДД носят по преимуществу характер парадно-туристических мероприятий с участием членов королевских фамилий, автогонщиков-ветеранов, звезд эстрады и других публичных деятелей, заведомо не входящих в мировое научное сообщество.

Содержащийся в проекте ФЦП-2020 тезис о «снижении уровня дорожно-транспортного травматизма в России до уровня развитых стран» в полной мере подтверждает отмеченный отрыв от реальной зарубежной практики: даже при успешном выполнении заданий программы наше отставание по базовым показателям БДД от развитых стран не уменьшится, а, увы, возрастет.

2.4. Большую озабоченность вызывает откровенно слабое научно-методическое обеспечение ФЦП-2012 и ФЦА-2020. Следует, в частности, констатировать: за период 2006-2012 гг. не было опубликовано ни одного сколько-нибудь заметного научного труда по теории и практике обеспечения БДД, отражающего результаты программных НИОКР: не появилось ни монографий, ни статей в авторитетных международных журналах.

Такую ситуацию сложно признать нормальной. По ходу выполнения национальных программ по обеспечению безопасности дорожного движения во всех ведущих странах мира ежегодно публикуется множество научных трудов, в том числе – трудов сугубо нетехнической направленности, относящихся в сфере социологии, социальной психологии, институциональной экономики. Отметим также, что в рамках советских программ обеспечения БДД 1970-1980 гг. силами профильных центров того времени активно публиковалась вполне конкурентоспособная отечественная научная и методическая литература.

В рамках ФЦП-2012 ничего подобного, к сожалению, не происходило. Эти пробелы наглядным образом отразились в тексте ФЦП-2020.

Приведем конкретный пример. Ключевым вопросом оценки эффективности любых программ повышения БДД бесспорно является определение цены или стоимостной оценки человеческой жизни («value of a statistical life», VSL). По тексту ФЦП-2020 вместо этой категории фигурирует традиционный советский эвфемизм «норматив величины ущерба», принимаемый равным 5,728 млн. рублей. При этом делается отсылка к «Методике оценки и расчета нормативов социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий», утвержденную Минтрансом России еще в 2000² году и давно устаревшую, как в научно-методическом плане, так и с учетом развития отечественного законодательства в 2000-ые годы.

Что означает эта цифра в реальном социальном-экономическом и бюджетном измерениях?

Страховым законодательством³ предусмотрен «размер страховой выплаты за причинение вреда жизни потерпевшего» в размере 135 тысяч рублей, а также «не более 25 тысяч рублей на возмещение расходов на погребение - лицам, понесшим эти расходы», то есть в общей сложности не более 160 тысяч рублей. Соответственно, «норматив величины ущерба» превышает законодательно установленный размер более чем 35 раз. При этом меньшая цифра используется в реальных расчетах с населением, большая – в сугубо условных экономических выкладках.

В 2007-2012 гг. по заказу ОАО РОСГОССТРАХ проводились регулярные социологические обследования, ставившие своей целью оценку справедливой, по мнению респондентов, денежной компенсации в связи с гибелью человека в ДТП, а также медианного (по выборке респондентов) значения стоимости человеческой жизни. Оценка для первой из названных величин колебалась в диапазоне 3,4 – 4,3 млн. рублей; для второй – диапазоне 1,0 – 1,3 млн. рублей (рис. 9). Обе указанные оценки сопоставимы по порядку величин с «нормативом величины ущерба» из ФЦП-2020, но являются при

² №Р-03112199-0502-00

³ Федеральный Закон от 01.12.2007 № 306-ФЗ

2. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ

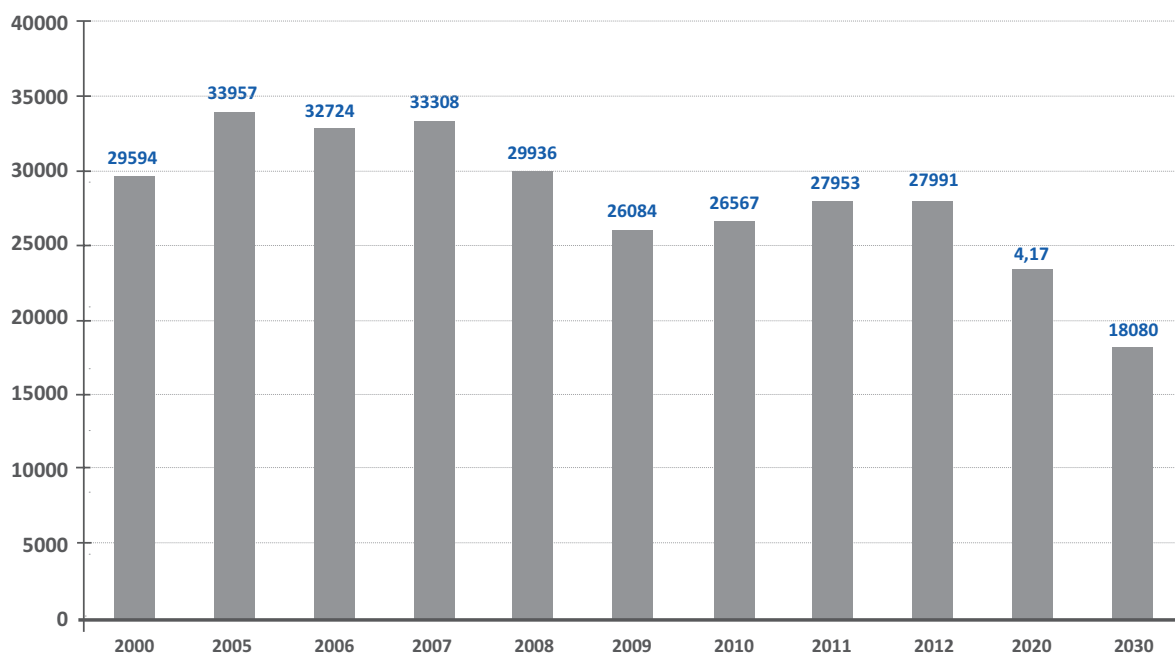


Рисунок 9. Количество погибших в ДТП в РФ: факт и прогноз, основанный на официальных прогнозах транспортных рисков и тренде роста численности автомобильного парка

этом не более чем общественным мнением по поводу справедливой компенсации за гибель родственника.

Что касается поведенческой оценки цены жизни (как собственной, так и чужой), то для многих категорий участников дорожного движения эта величина близка к нулю. Этот факт подтверждается массовым пренебрежением «необязательными» видами страхования, своевременной диагностикой технического состояния транспортного средства, использованием ремней безопасности и, в первую очередь массовой практикой опасного вождения.

В международной практике стоимость человеческой жизни («value of a statistical life», VSL) является величиной, принятой одновременно как для практических страховых расчетов, так и для целей экономического анализа национальных программ и отдельных мероприятий по обеспечению БДД. Для стран-членов ОЭСР эта величина находится в диапазоне от 1 млн. евро (Центральная и Восточная Европа) до 4,5 млн. евро (США, Великобритания, Нидерланды).

Из вышесказанного ясно, что используемый в ФЦП-2020 «норматив величины ущерба» явно нуждается в серьезном научном осмыслении и количественной конкретизации. Ссылка на отра-

слевую методику 12-летней давности выглядит здесь крайне неубедительно.

Понятно, что на столь слабой методической основе невозможно провести сколько-нибудь обоснованное ранжирование приоритетов и, соответственно, формировать состав программных мероприятий в рамках критерия «эффект – затраты» сообразно специфике достигнутого уровня автомобилизации и сложившихся стандартов транспортного поведения.

2.5. В ФЦП-2020 имеет место явная нестыковка прогнозных показателей. Согласно этому документу показатель транспортных рисков должен сократиться в 1,6 раза от базы 2010 года, то есть составить 4,17 единицы; одновременно, предполагается сократить смертность от дорожно-транспортных происшествий к 2020 году на 25 процентов по сравнению с 2010 годом.

Очевидно, что «Индекс сокращения количества погибших в ДТП» = «Индекс сокращения транспортных рисков» * «Индекс роста парка автомобилей».

Следовательно, неявно заложенный в ФЦП-2020 индекс роста парка автомобилей с 2010 по 2020 год должен составлять 1,2 ($=1,6 * 0,75$), или примерно 1,8% в год.

Столь скромный прогноз роста парка не отве-

2. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ

чает ни сложившимся трендам, ни заявленным к настоящему времени планам автопроизводителей и автодилеров. Соответственно, в лучшем, случае, верен только один из названных прогнозов: либо прогноз транспортных рисков, либо прогноз смертности в ДТП. Складывается впечатление, что заниженный прогноз парка понадобился исключительно для стыковки заранее принятых значений индикаторов.

ПОДВЕДЯ ИТОГИ, МОЖНО КОНСТАТИРОВАТЬ:

✓ эффективность ФЦП-2012, оцененная в

объективных показателях, сопоставимых с зарубежной практикой, является весьма невысокой;

✓ ФЦП-2020 (также как и ФЦП-2012) основана на архаичных и неубедительных методических позициях;

✓ эффективность ФЦП-2020 – в условиях сохранения сложившейся институциональной среды и традиционной правоприменительной практики – останется на примерно том же уровне, что и ФЦП-2012, то есть, во всех случаях, будет положительной, но весьма невысокой. Соответственно, проект ФЦП-2020 должен быть переработан с учетом изложенных выше соображений.

3. ПЕРСПЕКТИВЫ НА 2020 И 2030 ГОДЫ

К настоящему времени сформированы официальные прогнозы уровня транспортных рисков на среднесрочную перспективу:

✓ согласно упомянутому выше прогнозу из ФЦП-2020 этот показатель должен быть сокращаться в 1,6 раза от базы 2010 года, то есть составить 4,17 единицы;

✓ согласно прогнозу Минэкономразвития России⁴ указанный показатель должен снизиться к 2030 году на 63% от базы 2012 года и, соответственно, составить 2,44 единицы (рис. 3).

Указанные прогнозы можно считать достаточно взвешенными; при сохранении сложившейся институциональной среды дорожного движения мы вряд ли можем ожидать более значимых успехов в деле снижения смертности на дорогах.

По сути дела официальный прогноз эквивалентен принятию сценария догоняющего развития в сфере БДД с лагом примерно в 40 лет. Принимается гипотеза, что в 2030 году ситуация с аварийностью на дорогах России будет несколько лучше, чем в мировой практике 1970-1980-ых годов (рубеж «трех единиц»), но заметно хуже, чем в лучших практиках 1990-2000-ых гг. (рубеж «единицы»).

На этом фоне содержащийся в проекте ФЦП-2020 тезис о «снижении уровня дорожно-транспортного травматизма в России до уровня развитых стран» представляется откровенным самообманом: даже в случае самого успешного выполнения заданий программы наше отставание в деле БДД от развитых стран не уменьшится, а увеличится.

Можно считать, что прогноз снижения транспортных рисков до рубежа 4,17 к 2020 году и до рубежа 2,44 единиц к 2030 году является, по сути дела, интегральной прогнозной оценкой совокупной эффективности ФЦП-2020, и аналогичных документов будущих периодов.

Вытекающее из обозначенного в программе уровня транспортных рисков, прогнозируемое количество погибших на дорогах России на 2030 год вычисляется с использованием трендового прогноза численности парка автомобилей в стране

и составляет 18,08 тыс. человек. Суммарное количество погибших в ДТП за прогнозный период 2013-2030 гг. составит в обозначенных рамках более 415 тыс. человек.

На первый взгляд столь мрачные выводы кажутся спорными. Россия, вступившая на путь массовой автомобилизации в 1990-2000 гг., получила в готовом виде все инструменты обеспечения БДД, которые были наработаны в развитых странах за 100 лет активной практики. К моменту начала массовой автомобилизации наша страна располагала к тому же вполне достойными методиками подготовки водителей, а также научной и учебно-методической базой в области БДД и инженерного обустройства дорог.

Большинство автомобилей, которыми мы пользуемся сегодня, отвечают самым продвинутым требованиям к активной и пассивной безопасности. Бесспорно, что качественные характеристики автомобильного парка России образца 2020-ых годов будут на порядок лучше тех, которые имели место в самых продвинутых странах в 1970-1980-ых годы. Аналогичным будет преимущество России-2020 перед Европой-1970 в части IT-оснащения, как транспортных средств, так и дорожной сети.

Даже в рамках самых осторожных гипотез по поводу перспектив развития отечественной дорожной сети, мы вправе ожидать, что положение дел за ближайшие десятилетия здесь заметно улучшится.

К тому же, к 2030 году большинство участников дорожного движения будут составлять автовладельцы второго и третьего поколений, которые, судя по мировому опыту, обязаны вести себя на дороге куда как грамотнее и аккуратнее, чем нынешние автомобилисты-неофиты.

Список перспективных факторов, обязанных позитивно повлиять на уровень безопасности дорожного движения, можно продолжать и продолжать. При всем том приведенный выше пессимистичный прогноз на 2030 год является вполне реалистичным и правдоподобным.

Этот печальный факт подтверждает пофак-

⁴ Письмо в Правительство РФ от 28.01.2013 г. № 1170-АБ/ДОЗи

3. ПЕРСПЕКТИВЫ НА 2020 И 2030 ГОДЫ

торый анализ ожидаемого снижения уровня транспортных рисков в период 2013 – 2030 гг.

Порядка 70% от суммарного эффекта приходится на стандартный понижательный тренд, определяемый упомянутой выше адаптацией участников дорожного движения к более высокому уровню автомобилизации страны, а также инновационным развитием мирового автопрома и, соответственно, улучшением пассивной и активной безопасности эксплуатируемого парка автомобилей.

Остальные 30 процентов суммарного эффекта приходятся в рамках современных научных представлений на внутренние страновые факторы, разлагаемые по триаде «технологии, обучение, правоприменение» («engineering, education, enforcement»).

Категория «технологии» включает в данном контексте всю совокупность внедренных в данной стране мероприятий технологического плана – от инженерного обустройства дорог до внедрения эффективных технологий неотложной помощи пострадавшим в ДТП.

Категория «обучение» включает совокупность

мероприятий по обучению ремеслу управления автомобилем и привитию навыков грамотного, ответственного и доброжелательного транспортного поведения, а также подготовке персонала, ответственного за обучение будущих водителей, их аттестацию и допуск к вождению.

Категория «правоприменение» определяет, по сути дела, институциональную среду дорожного движения в той или иной стране.

Разложение потенциальных эффектов по названным факторам применительно к оценке действенности отечественных программ снижения смертности на дорогах представлено в табл. 1 и 2.

Здесь рассмотрены два сценария: первый из них – инерционный – соответствует официальному прогнозу; второй – амбициозной целевой установке, предполагающей «выход к 2030 году на уровень транспортных рисков порядка единицы» (1 погибший на 10 000 автомобилей), то есть на рубеж, достигнутый в 2000-ые годы в лучших мировых практиках. Принятие такой цели означало бы сокращение лага догоняющего развития в сфере БДД с фактических 40 до 20-25 лет.

ТАБЛИЦА 1. Разложение по факторам снижения транспортных рисков в рамках официального прогноза на 2030 год

Показатели	Значения показателей	
Уровень транспортных рисков на 2030 год	2,44	
Суммарное снижение транспортных рисков от базы	4,16	
В том числе за счет основных факторов:	Разложение по факторам	
	в единицах	в %
Стандартный понижательный тренд (адаптация пользователей + улучшение пассивной и активной безопасности автомобилей)	2,91	70%
Технологии (engineering)	0,42	10%
Обучение (education)	0,62	15%
Правоприменение (enforcement)	0,21	5%

В расчетах, сведенных в табл. 1 и 2 предполагаются одинаковые продвижения по обоим сценариям в части «стандартного понижательного тренда», а также технологических и обучающих факторов.

Разница заключается в принятии или непринятии совокупности сильных политических мер по обеспечению равенства прав участников дорожного движения. Табл. 1 соответствует инерционному сценарию; здесь невысокая (5-про-

3. ПЕРСПЕКТИВЫ НА 2020 И 2030 ГОДЫ

ТАБЛИЦА 2. Разложение по факторам снижения транспортных рисков в рамках гипотетического целевого на 2030 год

Показатели	Значения показателей	
Уровень транспортных рисков на 2030 год	1,00	
Суммарное снижение транспортных рисков от базы 2012 года	5,60	
В том числе за счет основных факторов:	Разложение по факторам	
	в единицах	в %%
Стандартный понижающий тренд (адаптация пользователей + улучшение пассивной и активной безопасности автомобилей)	2,91	52%
Технологии (engineering)	0,42	8%
Обучение (education)	0,62	11%
Правоприменение (enforcement)	1,65	29%

центная) оценка вклада институциональных факторов является по сути дела бесспорной: вне принятия указанных политических мер никаких существенных сдвигов ожидать в этой сфере не следует. В то же время, в рамках второго, амбициозного сценария (табл.2) вклад этих факторов – исходя из обширного мирового опыта – стано-

вится чрезвычайно значимым.

Выход на «единичный» уровень транспортных рисков к 2030 году эквивалентен переходу России из малочетной группы “RS-10” в категорию стран с высоким уровнем БДД и, соответственно, спасению за период 2013-2030 гг. до 80 тысяч человеческих жизней.

4. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ПО ПРИВЕДЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ К СТАНДАРТАМ, ХАРАКТЕРНЫМ ДЛЯ РАЗВИТЫХ СТРАН МИРА

4.1. Равенство прав, обязанностей и ответственности участников дорожного движения

I. В России, как и в большинстве стран - аутсайдеров мирового рейтинга БДД из группы риска "RS-10", широко распространены формальные и неформальные привилегии в дорожном движении, предоставляемые по должностным, имущественным и прочим признакам.

В ходе подготовки данного доклада впервые была предпринята попытка оценить форматы существования и реальную численность этого привилегированного сегмента.

В ходе глубинных интервью, проведенных в рамках социологического обследования ВЦИОМ в марте 2013 года, сотрудники ГИБДД признавали, что наличие у транспортного средства серийного номера, указывающего на его «высокую» ведомственную принадлежность, делает бессмысленными попытки привлечь водителя за нарушение ПДД. Применение законных санкции к водителям таких автомобилей невозможно даже в отсутствии в салоне чиновника, за которым закреплен автомобиль: любое нарушение аргументируется наличием острой служебной необходимости и сопровождается незамедлительным звонком руководству.

При этом, по оценкам сотрудников ГИБДД, до 40%-50% владельцев транспортных средств, обладающих «привилегированными» номерами, намеренно демонстрируют свое превосходство на дорогах. Обладание «красивыми» или «особыми серийными» номерами, по мнению сотрудников ГИБДД, дает их обладателям ощущение большей свободы и безнаказанности. При этом речь идет не только о служебных автомобилях, но и об автомобилях частных лиц, на которых (по тем или иным около законным или незаконным основаниям) установлены номера «особых» серий, или же с номера с повторяющимися цифрами.

Еще одной распространенной формой «неприкасаемости» являются служебные удостоверения, или иные документы, дающие по субъективному ощущению их владельцев возможность получения определенных преференций при контактах с инспектором ГИБДД. Участники интервью приводили примеры документов такого

рода, включая удостоверение личного парикмахера главы региона, визитную карточку начальника УВД города с личным автографом, удостоверение ветеранской организации работников той или иной правоохранительной структуры и т.п. По признанию респондентов предъявление даже самых экзотических документов могут сопровождаться звонком чиновнику высокого ранга со всеми вытекающими последствиями для «излишне принципиального» сотрудника ГИБДД.

По единодушному признанию респондентов пресечение нарушений ПДД, совершенных «неприкасаемыми», чревато для инспектора ГИБДД серьезными осложнениями по службе, вплоть до увольнения.

По данным указанного социологического опроса к категории «неприкасаемых» относится 20-40% участников дорожного движения в Москве и до 10% в регионах.

Таким образом, совокупное количество «неприкасаемых» участников дорожного движения, привилегии которых «оформляются» посредством светотехнических и звуковых устройств, специальных номерных серий, различного рода талонов, пропусков и т.п., исчисляется в настоящее время сотнями тысяч. В эту категорию входят должностные лица различных административных и правоохранительных органов, депутаты всех рангов, состоятельные и/или публично-известные граждане, а также многочисленные родственники и знаковые «особо важных лиц». Еще большее распространение получили привилегии, оплачиваемые непосредственно по месту и факту нарушения.

Между тем, очевидно, что любая норма, допускающая подобное количество исключений, практически не работает

Наличие прямой связи между этой феодальной практикой и экстремально высоким уровнем транспортных рисков подтверждается цифрами и фактами, полученными в ходе детальных полевых исследований, проведенных в разные годы в Мексике, Индии, ряде стран Африки и Латинской Америки. В России подобные исследования не проводились. В то же время, участники упомянутого обследования ВЦИОМ отмечали, что

4. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ПО ПРИВЕДЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ К СТАНДАРТАМ, ХАРАКТЕРНЫМ ДЛЯ РАЗВИТЫХ СТРАН МИРА

поведение «неприкасаемых» таких водителей часто дестабилизирует обстановку на дорогах, служит фактором возникновения происшествий с участием других автомобилей, оказавшихся в непосредственной близости.

Сохранение этой практики делает бессмысленным пропаганду идей грамотного, ответственного и доброжелательного транспортного поведения, как среди практикующих водителей, так и в работе с подрастающим поколением. Сохранение этой практики делает столь же бессмысленными любые ужесточения наказаний за нарушения ПДД: если из-под санкции заведомо выводится (пусть не в законе, а на практике!) обширный контингент участников дорожного движения, ее эффективность будет близкой к нулю.

Преимущества в движении, предоставляемые по статусному (сословному, имущественному) признаку абсолютно несовместимы с рациональной системой общественных ценностей в сфере БДД. Дело не только и ни сколько в том, что такого рода преимущества противоречат фундаментальному представлению о дороге, как благе общего пользования. Не менее важен и сугубо прагматический аспект: наличие любых преимуществ такого рода автоматически приводит к стихийному формированию обширной неформальной иерархии участников дорожного движения, формируя крайне опасные стереотипы транспортного поведения.

II. Идея о том, что «высшие сословия» не должны иметь преимуществ в движении, утвердилась в общественном сознании нидерландских горожан в первой четверти XVII века. В 1789 году парижские власти, следуя принципу *égalité*, запретили высшим сословиям ездить «по встрече». До изобретения автомобиля было еще очень далеко, так что указанные решения относились, соответственно, к лодкам на амстердамских каналах и конным повозкам на городских улицах.

Весьма поучительна в этом плане американская практика, связанная с именем изобретателя светофора - афроамериканца Гэррета Моргана (1877-1963). Устройство, патент на которое получил изобретатель, не обладало особой технической новизной по отношению к ранее известным

аналогам. Отличие носило сугубо идеологический характер. «Назначение изделия – сформулировал Морган в своей патентной заявке – состоит в том, чтобы сделать очередность проезда перекрестка независимой от персоны автомобилиста». Много лет спустя (в 1996 году) президент Клинтон в своем послании к нации назвал его «отцом всех наших программ транспортной безопасности». Это суждение представляется вполне обоснованным: независимо от конкретного состава мероприятий в зарубежных национальных программах повышения БДД, здесь всегда подразумеваются (и за очевидностью даже не формулируются в явном виде!) базовые идеи тотального равенства участников дорожного движения в духе «правила Моргана».

III. Особую ценность для России представляет недавнее решение об отказе от практики феодальных привилегий в дорожном движении, принятое в феврале 2013 года в Индии.

Приведем дословную цитату из индийской газеты “The Economic Times” от 13.02.2013 г.: «Верховный суд Индии постановил, что VIP-персоны не должны иметь преимуществ в движении на дорогах общего пользования. Тем самым Верховный суд разделил критическое отношение общественности к широко-распространенной в стране практике езды с «красными фонарями». В комментариях к постановлению отмечалось, что езда с проблесковыми маячками, сиренами и автомобилями охраны, практикуемая не только главой государства и высшими должностными лицами, но и прочими многочисленными высокопоставленными особами, воспринимается обществом как «репрессивный символ нашей демократии».

Принятию данного решения предшествовала активная PR-кампания, поддержанная авторитетными правоведами и ведущими СМИ. Накануне принятия упомянутого исторического решения решающее слово было сказано известным юристом, старшим адвокатом Верховного суда Индии Харишем Салве (Harish Salve): «Дорожная ситуация в столице усугубляется преимуществами в движении, предоставляемым многочисленным VIP-автомобилям. Я думаю, что это является грубым нарушением наших конститу-

4. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ПО ПРИВЕДЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ К СТАНДАРТАМ, ХАРАКТЕРНЫМ ДЛЯ РАЗВИТЫХ СТРАН МИРА

ционных прав. Настало время осознать, что жители города являются политическими хозяевами страны и, соответственно, с ними нельзя обращаться как с насекомыми, даже в том случае, когда они выступают в роли участников дорожного движения. Трактовка нарушений правил дорожного движения обязана быть единообразной, невзирая на персону нарушителя».

IV. Приведем в заключение список общепринятых в мире позиций, связанных с «правилом Моргана» и, подлежащих внедрению в российское законодательство, правоприменительную практику и общественное сознание:

- ✓ правила дорожного движения одинаковы для всех транспортных средств, независимо от статуса их владельца;

- ✓ пользователи дорог обязаны следовать общепринятым стандартам ответственного, грамотного и доброжелательного транспортного поведения; нарушение этих стандартов рассматривается как посягательство на личные права и свободы прочих участников дорожного движения;

- ✓ улично-дорожная сеть – благо общего пользования, равнодоступное для всех пользователей автомобильных дорог; главная задача дорожной полиции – защищать базовый принцип равнодоступности и, соответственно, личные права и свободы граждан от любых посягательств со стороны субстандартных пользователей дорог.

В обозначенных рамках право преимущественного проезда:

- ✓ безлично, то есть не связано со статусом участника дорожного движения;

- ✓ ситуационно, то есть определяется исключительно взаимным расположением транспортных средств на улично-дорожной сети;

- ✓ предусматривает четко определенный перечень исключений: автомобили экстренных служб, вагоны общественного транспорта, автомобили (кортежи) высших должностных лиц государства при совершении официальных поездок.

Сравнение уровня транспортных рисков в странах, обеспечивших или, соответственно, не обеспечивших тотальное равенство прав, обя-

занностей и ответственности всех участников дорожного движения показывает:

- ✓ определенные позитивные подвижки в деле снижения смертности на дорогах возможны (за счет стандартных инженерных и организационно-управленческих мер) в любых институциональных условиях,

- ✓ выйти на уровень транспортных рисков порядка единицы вне обозначенных институциональных условий невозможно в принципе.

4.2. Агрессивное вождение и правило 3D

В рамках законов и правоприменительной практики, принятых в просвещенных странах, общество и государство борется с тремя «D»: Dangerous, Drunk and Drugged Driving (опасное или агрессивное вождение, вождение в состоянии алкогольного или наркотического опьянения). На первом месте, стоит, разумеется, «Dangerous Driving», поскольку именно опасное (агрессивное, субстандартное...) поведение водителя на дороге является конечной причиной абсолютного большинства смертей в ДТП.

Классический для мировой транспортной практики английский закон “ROAD TRAFFIC ACT 1988” начинается с раздела о смерти в ДТП по причине опасного вождения (Causing death by dangerous driving):

«лицо признается виновным в опасном вождении, если: (1) манера вождения данного лица РЕЗКО отличается от поведения, которого можно ожидать от компетентного и осторожного водителя; (2) для компетентного и осторожного водителя ОЧЕВИДНО, что манера вождения данного лица является опасной для окружающих».

Согласно определению Национальной администрации безопасности дорожного движения США (National highway traffic safety administration – NHTSA) агрессивным вождением является поведение участника дорожного движения, при котором он «совершает ряд нарушений ПДД, подвергая опасности жизнь и имущество других участников движения». В каждом из этих определений речь идет, прежде всего, об ущемлении интересов и причинении опасности прочим участникам дорожного движения.

Разделение понятий «небрежное вожде-

4. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ПО ПРИВЕДЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ К СТАНДАРТАМ, ХАРАКТЕРНЫМ ДЛЯ РАЗВИТЫХ СТРАН МИРА

ние», с непредумышленным нарушением ПДД (careless driving) и «опасное вождение» с умышленным нарушением ПДД (dangerous driving) предусмотрено, не только в Великобритании и многих штатах США, но и в Канаде, Франции, Германии, Австралии, Японии, Сингапуре.

При этом «небрежное вождение» признается административным правонарушением, в то время как «опасное вождение» может во многих случаях трактоваться как уголовно-наказуемое деяние.

Размеры административных штрафов, а также объем платежных обязательств, возникающих по факту причинения вреда (включая моральный ущерб) с использованием транспортных средств, находятся на уровне, «чувствительном» с позиций среднего (в ряде стран – даже индивидуального⁵) благосостояния владельца транспортного средства.

В качестве наказания за опасное вождение как таковое (то есть не ставшее причиной ДТП) законами тех или иных стран предусмотрено:

✓ Тюремное заключение на срок от 5 дней до 6 месяцев;

✓ Лишение водительской лицензии на срок от 1 месяца до 1 года, с обязательной пересдачей экзамена по управлению автомобилем, а также прослушивание учебного курса по безопасному управлению транспортным средством и/или культуре транспортного поведения;

✓ Денежные штрафы по факту причинения вреда/ущерба (в том числе, морального), находящиеся на уровне, «чувствительном» с позиций среднего благосостояния владельца транспортного средства – от 1000 до 2500\$.

Одновременно, каждый выявленный факт опасного вождения приводит к начислению штрафных баллов (points) в файл водительской истории, существенно увеличивающих тариф на страхование гражданской ответственности и ущерба. Аналогичным образом, но в существенно меньшем размере начисляются штрафные

баллы по фактам «не бережного» вождения.

Эффективность штрафных санкций в качестве фактора, формирующего транспортное поведение, обеспечивается полной независимостью их применения от персоны автовладельца.

Касаясь вопроса «пьяного вождения» («drunk and dragged driving»), следует отметить, что, наличие алкоголя в крови выясняют в рамках продвинутых мировых практик по признаку того, что «манера вождения данного лица резко отличается от поведения, которого можно ожидать от компетентного и осторожного водителя». При этом превышение допустимого (так называемого фуршетного) промилле считают серьезным отягчающим обстоятельством.

Российская практик предполагает ровно противоположный порядок действий: понятие опасного вождения у нас отсутствует как таковое, зато ненулевая доза алкоголя в крови карается при сколь угодно аккуратном вождении.

В российском юридическом обороте имеет хождение утверждение, что, мол, опасному вождению сложно дать должную законодательную дефиницию, а факт такого вождения еще труднее выявить на практике. По нашему мнению проблема заключается вовсе не в этих трудностях, а в обстоятельствах социально-психологического плана: агрессивное поведение на дороге не считается у нас признаком асоциальности и умственной убогости, а, напротив, является неким индикатором успеха и состоятельности, принадлежности к категории «неприкасаемых».

Представляется необходимым внедрить в российское законодательство, правоприменительную практику и общественное сознание совокупность понятий и норм, связанных с пресечением фактов опасного (агрессивного, субстандартного) вождения:

✓ введение категории «опасное вождение» в законодательство с четким разграничением от этой категории небрежного вождения (то есть рядовых номинальных нарушений ПДД);

⁵ К примеру, законодательство Финляндии предусматривает пропорциональную зависимость размера штрафа от годового дохода домохозяйства. В ряде европейских стран ставки штрафов ставятся в зависимость от реальных доходов нарушителя, количества иждивенцев в семье, типа (цены) транспортного средства и др.

4. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ПО ПРИВЕДЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ К СТАНДАРТАМ, ХАРАКТЕРНЫМ ДЛЯ РАЗВИТЫХ СТРАН МИРА

✓ содействие развитию практик и инструментов гражданского контроля в сфере дорожного движения, ориентированных на выявление и предание максимальной огласки фактов опасного вождения;

✓ активная социальная реклама, ориентированная на формирование положительной модели участника дорожного движения, исповедующего принципы бережного (careful), то есть ответственного, грамотного и доброжелательного транспортного поведения;

Речь идет не только о соблюдении ПДД как таковых, но и следовании позитивным поведенческим нормам: постоянной готовности уступить дорогу, отказе от попыток произвольного и резкого маневрирования, доставляющего неудобства другим участникам дорожного движения, четком соблюдении очередности при слиянии потоков и т.п.

✓ активная социальная реклама, ориентированная на последовательную дискриминацию образа «сильного, успешного, всемогущего» агрессора на дороге;

Необходимо, в частности, внедрить в общественное сознание мысль о том, что агрессивное транспортное поведение (также как и использование привилегий в движении) представляет собой элемент архаической примитивной культуры, несовместимой с современными цивилизационными нормами. Также необходимо способствовать исключению из рекламного оборота образцов агрессивного вождения, устранению навязчивых акцентов на скоростные возможности того или иного автомобиля и т.п.;

✓ активная целенаправленная работа с учащимися автошкол, способствующая дискриминации в глазах молодежи образцов агрессивного вождения и закреплению в создании позитивной модели бережного (careful) транспортного поведения – ответственного, грамотного, доброжелательного. В общественном сознании должен быть закреплён стереотип: опасное (агрессивное, «лихое») вождение признак маргинальности и человеческой несостоятельности

водителя; бережное вождение – неотъемлемый признак человеческой нормальности.

Сохранение в России массовой практики агрессивного вождения, также как и сохранение общественного стереотипа, относящего такое вождение к признакам жизненного успеха, заведомо не позволят нам выйти на уровень транспортных рисков порядка единицы.

4.3. Допуск к управлению транспортными средствами

В России продолжает действовать контрпродуктивная, демагогическая по своей сути законодательная норма по поводу «прав на управление транспортными средствами» (статья 25 Федерального Закона Российской Федерации «О безопасности дорожного движения»), унаследованное из советской практики, с характерной для нее декларативной трактовкой вопроса о правах и свободах. В этом вопросе, как и в части многих иных базовых институтов автомобилизации, мы коренным образом отошли от практики развитых стран.

Различие категорий «право (Rights) на управление транспортным средством» и, соответственно, «водительское разрешение (Driver's License⁶) на управление транспортным средством» принципиально:

✓ в первом случае гражданин приобретает некоторые неотъемлемые права; так что, в связи с нарушениями правил дорожного движения (парковки, эксплуатации и т.д.), речь может идти о прекращении прав, изъятии прав и т.п., словом, о поражении этого гражданина в правах, что находится исключительно в компетенции суда;

✓ во втором случае гражданин получает всего лишь разрешительный документ на управление автомобилем, позволяющий ему быть привилегированным (то есть допущенным к вождению) участником дорожного движения; соответственно, в случае определенных нарушений, его лишают не прав, а привилегий. Такого сорта вопросы — в компетенции полицейских структур.

Получение водительской лицензии обязано быть обусловлено наличием твердых навыков,

⁶ В зарубежной практике используется также категории "driver's permit" и "driver's privilege".

4. НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ ПО ПРИВЕДЕНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ К СТАНДАРТАМ, ХАРАКТЕРНЫМ ДЛЯ РАЗВИТЫХ СТРАН МИРА

знаний и умений у претендента, четко и однозначно описанных в соответствующем национальном (региональном, городском) стандарте.

Получение водительской лицензии является во многих странах многоступенчатым процессом, обеспечивающим, по мере обретения водительской практики и сдачи все более сложных экзаменов⁷, поэтапное получение водительских документов:

- ✓ временного (шестимесячного) водительского удостоверения, разрешающего управление транспортным средством в сопровождении лица, обладающего полной лицензией;

- ✓ водительского удостоверения ограниченного действия (восемнадцатимесячного) на самостоятельное вождение в пределах улично-дорожной сети за исключением хайвэев. Обычно также не разрешающего водить автомобиль с 10 часов вечера до 5 утра, перевозить пассажиров младше 20 лет и превышать допустимую концентрацию алкоголя в крови по норме, более жесткой в сравнении с обладателем полной лицензии;

- ✓ полного водительского удостоверения.

Введение подобной практики в России целесообразно по мере утверждения стандартов национальных (региональных, городских) стандартов водительских умений и навыков, а также отладки прозрачных процедур аттестации и гражданского контроля за ее объективностью и качеством.

Принципиальным вопросом является в данной сфере переход от существующей парадигмы «водительские права несложно получить и

очень сложно утратить» к более адекватной и жесткой парадигме «водительскую лицензию сложно получить и весьма просто утратить».

4.4. Защита интересов пострадавшей стороны

В рамках стандартных мировых практик обеспечивается должная защита прав пострадавших в результате ДТП, нарушения правил дорожного движения и прочих правил использования транспортных средств. Также обеспечено возмещение вреда, причиненного личности и имуществу потерпевшего, в том числе вреда здоровью и морального вреда. Обеспечено безусловное исполнение обязательств, которые могут возникнуть вследствие причинения вреда деятельностью, связанной с использованием транспортных средств. Механизм защиты – страховой, административный, в спорных случаях – судебный.

Признается безусловно неприемлемой и аморальной архаическая практика мировых соглашений с пострадавшими или семьями погибших, позволяющая виновнику избежать уголовного наказания даже в случае ДТП со смертельным исходом. Мировое соглашение по поводу компенсации причиненного ущерба может, разумеется, быть достигнуто, но оно не освобождает виновника от уголовного преследования со стороны правоохранительных органов.

Популярная в России практика заключения мировых соглашений – с одновременным освобождением от ответственности за убийство человека на дороге – сохраняется в настоящее время в основном в странах третьего мира.

⁷ Система дифференцированных водительских удостоверений для всех категорий автотранспортных средств была впервые введена в 1987 г. в Новой Зеландии и первоначально охватывала всех новых водителей в возрасте от 15 до 24 лет. С тех пор их примеру последовали в ряде штатов и провинций Австралии, Канады и США.

ВЫВОДЫ

1. Россия входит в десятку стран – аутсайдеров мирового рейтинга безопасности дорожного движения, на которую приходится более половины от общего числа смертей на дорогах мира. Динамика дорожной смертности в России характеризуется наличием определенного понижательного тренда, при этом абсолютные показатели снижаются медленно и не стабильно. Уровень транспортных рисков в России составляет 6,6 погибших на 10 тыс. автомобилей, что многократно выше, чем в странах – лидерах мирового рейтинга безопасности дорожного движения.

2. Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах», также как и продолжающий ее проект аналогичной программы на 2013-2030 годы, укладываются в рамки традиционной (сложившейся в СССР в середине прошлого века) парадигмы обеспечения безопасности дорожного движения. Указанной (как и любой иной) парадигме не противоречат стандартные меры инженерного и организационно-управленческого плана, которые успешно выполняются (планируются к выполнению) в рамках указанных программ и обеспечивают определенные положительные сдвиги в деле снижения смертности на дорогах страны.

При этом эффективность указанных программ была и остается весьма ограниченной: даже при полном выполнении программных заданий уровень транспортных рисков в России 2020 года будет многократно хуже стандартов, достигнутых в развитых странах в 1990-2000 гг.

Существует настоятельная политическая необходимость в постановке амбициозной задачи по выходу России на рубеж транспортных рисков порядка единицы (то есть менее одного погибшего на 10 тыс. автомобилей) хотя бы к 2030 году. Мировой опыт показывает, что решение этой задачи возможно достичь исключительно на путях последовательного приведения институциональной среды дорожного движения к стандартам, характерным для развитых стран мира. (Разумеется, действия в данном направлении являются дополнением, но не альтернативной к стандартным мерам по улучшению качества дорожной инфраструктуры, совершенствованию

организации дорожного движения, повышению качества и оперативности медицинской помощи пострадавшим и т.п.)

3. Первоочередными шагами к формированию такой среды должно стать формирование и утверждение в законодательстве, правоприменительной практике и общественном сознании институтов и реализационных механизмов, обеспечивающих:

✓ безусловное равенство прав, обязанностей и ответственности участников дорожного движения;

✓ пресечение практики агрессивного (опасного, субстандартного) вождения с одновременным укоренением в качестве общепринятой социальной нормы стандартов грамотного, ответственного и доброжелательного транспортного поведения.

4. В обозначенных целях представляется необходимым следующие меры.

4.1. Подготовка пакета изменений и дополнений к Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и другим законодательным актам Российской Федерации, призванных обеспечить единообразное применение Правил дорожного движения для всех участников дорожного движения. (Возможные отступления от общих правил могут быть мотивированы исключительно нормами Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-3 «О государственной охране».)

В рамках поставленной задачи с учетом ее социально-политической остроты представляется необходимым введение норм прямого действия, предусматривающих (с той же оговоркой по поводу норм ФЗ от 27 мая 1996 г. № 57-3):

✓ запрет на использование спецсигналов на пассажирских легковых автомобилях, а также на использование автомобилей сопровождения, помимо исключений;

✓ полную унификацию регламентных действий сотрудников ДПС по факту ДТП вне зависимости от должностного статуса водителя или пассажира транспортного средства;

✓ запрет на использование при контакте с сотрудниками ДПС любых документов («спецпап», «спецпропусков», иных документов),

помимо водительского удостоверения;

✓ ликвидацию любых особых (привилегированных, ведомственных) серийных номеров государственной регистрации.

4.2. Подготовка пакета изменений и дополнений к Уголовному кодексу Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, другим законодательным актам Российской Федерации, призванных обеспечить разграничение категорий «опасного (агрессивного) вождения» и «неосторожного (неосмотрительного) вождения» и предусмотреть усиление ответственности, вплоть до уголовной по фактам «опасного (агрессивного) вождения».

При этом представляется необходимым трактовать «опасное (агрессивное) вождение» как предумышленное действие, создающее угрозу жизни и здоровья неопределенному кругу лиц.

5. В числе прочих мер, направленных на последовательное приведение институциональной среды дорожного движения к стандартам, характерным для развитых стран мира, следует предусмотреть:

5.1. Отказ от архаической нормы по поводу «прав на управление транспортными средствами» (статья 25 Федерального Закона Российской Федерации «О безопасности дорожного движения»). Принципиальным вопросом является переход от существующей парадигмы «водительские права несложно получить и очень сложно утратить» к более адекватной и жесткой парадигме «водительскую лицензию сложно получить и весьма просто утратить».

5.2. Введение института «водительских исто-

рий» – регулярно ведущихся файлов, в которые заносятся выявленные факты нарушений ПДД и, соответственно, начисляются штрафные баллы, прогрессивно увеличивающие тариф на страхование гражданской ответственности и ущерба. Водители с «чисто водительской историей» получают значимые скидки по указанным видам страхования.

5.3. Отказ от архаической практики мировых соглашений с пострадавшими или семьями погибших, позволяющей виновнику избежать уголовного наказания в случае ДТП со смертельным исходом. Достигнутое мировое соглашение по поводу компенсации причиненного ущерба не должно освобождать виновника от уголовного преследования со стороны правоохранительных органов.

5.4. Решение вопроса о выделении грантов на издание лучших образцов зарубежной научно-методической и учебной литературы по проблемам безопасности дорожного движения.

6. Представляется необходимым разработка, утверждение и введение в действие не позднее 2014 года Государственной программы повышения безопасности дорожного движения, интегрирующей программные мероприятия ФЦП-2020, а также иные мероприятия в данном направлении, осуществляемые по линии соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Имеется в виду, что рамках данной госпрограммы будут учтены замечания и рекомендации, содержащиеся в Докладе Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».