

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**КОМИССИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАН И ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ**  
**С СИСТЕМОЙ СУДЕБНО-ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**



**Общественный совет**  
**при Министерстве внутренних дел**  
**Российской Федерации.**  
**Рабочая группа**  
**по общественному контролю и мониторингу**  
**безопасности дорожного движения**



**Общественный совет**  
**Министерства транспорта**  
**Российской Федерации.**  
**Рабочая группа**  
**по общественному контролю**  
**организации дорожного движения**

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ ДОКЛАД**  
**О состоянии дел в сфере организации**  
**и безопасности дорожного движения**  
**в регионах России**

**Январь 2014 г.**



**Межрегиональная общественная организация**  
**«Координационный совет по организации дорожного движения»**

# Содержание

<b>Раздел 1. Цели и задачи общественного доклада</b>	<b>3</b>
<b>Раздел 2. Дорожное движение в жизни граждан</b>	<b>5</b>
<b>Раздел 3. Общественная экспертиза уровня организации и безопасности дорожного движения в регионах России</b>	<b>8</b>
3.1. Обзор законодательства в сфере безопасности и организации дорожного движения	10
3.2. Реализация субъектами Российской Федерации полномочий по организации и безопасности дорожного движения	14
3.3. Проблемы сбалансированного развития территорий. Противоречия градостроительных и транспортных подходов. Транспортное планирование в Российской Федерации	19
3.4. Деятельность региональных комиссий по обеспечению безопасности дорожного движения	21
3.5. Деятельность надзорных органов	22
3.6. Развитие систем автоматической фиксации в России	24
3.7. Развитие механизмов государственно-частного партнерства при взаимодействии с негосударственными организациями	27
3.8. Техническое регулирование в сфере организации и безопасности дорожного движения	31
3.8.1. Техническое регулирование в области безопасности автомобильных дорог	31
3.8.2. Техническое регулирование в области обеспечения безопасности транспортных средств	35
3.9. Экспертная оценка принимаемых решений в сфере организации и безопасности дорожного движения. Оценка уровня безопасности автомобильных дорог. Развитие механизмов независимой экспертизы	37
3.10. Подготовка и повышение квалификации кадров в сфере организации и безопасности дорожного движения	39
<b>Раздел 4. Безопасность детей на дорогах России</b>	<b>42</b>
4.1. Общая ситуация с детским дорожно-транспортным травматизмом на территории Российской Федерации (2004-2012гг.)	42
4.2. Возрастная дифференциация детской смертности в России	43

4.3. Сезонные колебания детской смертности в России	44
4.4. Категории участников дорожного движения	45
4.5. Безопасность детей-пассажиров: популяризация использования детских удерживающих устройств и необходимость повышения качества предложения детских удерживающих устройств.	47
4.6. Безопасность детей-пешеходов: популяризация использования световозвращающих элементов и необходимость введения стандартов производства детской одежды с использованием световозвращающих элементов.	50
4.7. Изучение основ безопасности дорожного движения в образовательных учреждениях как важнейший элемент безопасности детей на дорогах	53
<b>Раздел 5. Рекомендации</b>	<b>57</b>

## **Раздел 1. Цели и задачи общественного доклада**

29 марта 2013 г. на совещании у Председателя Правительства Д.А. Медведева по повышению безопасности дорожного движения председатель Общественного совета при МВД России А.Г. Кучерена предложил ежегодно публиковать доклады о состоянии дорожного движения в стране, в которых была бы представлена информация о российских дорогах с точки зрения общественного восприятия.

По итогам совещания были даны поручения, направленные на повышение безопасности российских дорог, в том числе:

- проработать вопрос о внесении в Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» изменений, направленных на повышение эффективности межведомственного взаимодействия при обеспечении безопасности дорожного движения, организации дорожного движения;
- поддержать меры, направленные на развитие института общественного контроля за соблюдением участниками дорожного движения требований «Правил дорожного движения Российской Федерации»;
- продолжить работу по дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации в целях повышения эффективности использования средств фотовидеофиксации нарушений на дорогах, совершенствования нормативов и стандартов строительства и оборудования дорог для повышения безопасности дорожного движения;
- проработать вопросы использования норм частно-государственного партнерства при установке и обслуживании специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме, применяемых в области безопасности дорожного движения.

10 июня 2013 г. на совещании с руководством министерств обороны, юстиции, внутренних дел, иностранных дел, МЧС России и Совета безопасности Президент России В.В. Путин назвал обеспечение общественной безопасности ключевой задачей правоохранительных органов и особо подчеркнул необходимость повышения безопасности дорожного движения: «Большие ожидания граждане связывают с

улучшением работы ГИБДД. И особое внимание прошу уделить порядку на дорогах, снижению смертности в результате дорожно-транспортных происшествий».

В июне 2013 г. по инициативе А.Г. Кучерены в Общественном совете при МВД России была создана рабочая группа по общественному контролю и мониторингу безопасности дорожного движения, а в Общественном совете Минтранса России – рабочая группа по общественному контролю организации дорожного движения. Деятельность рабочих групп осуществляется совместно с комиссией Общественной палаты Российской Федерации по проблемам безопасности граждан и взаимодействию с системой судебно-правоохранительных органов.

Итогом деятельности рабочих групп в 2013 году стала подготовка проекта общественного доклада, в котором представлены оценка уровня безопасности и организации дорожного движения в субъектах нашей страны и рекомендации.

Общественный доклад «Организация и безопасность дорожного движения в России» – первый опыт всесторонней и системной общественной экспертизы проблем дорожного движения в общероссийском масштабе. В работе над проектом принимали участие ведущие эксперты в сфере организации и безопасности дорожного движения, представители российских регионов, общественных объединений и организаций.

Цель доклада – объединение усилий властей, экспертов и общественности для решения транспортных проблем.

Доклад станет ежегодным инструментом общественного контроля за действиями властей разных уровней и призван повысить эффективность работы органов власти в области обеспечения безопасности дорожного движения и повышении качества и эффективности дорожной инфраструктуры.

## **Раздел 2. Дорожное движение в жизни граждан**

Эффективная организация дорожного движения, обеспечение безопасности дорожного движения – обязательное условие благополучия россиян, комфортности и безопасности их жизни. Без дорог и транспорта не смогут существовать большинство отраслей экономики, их слабое развитие ограничивает жизнедеятельность граждан России, приводит к значительным экономическим потерям и росту недовольства людей.

Безопасность дорожного движения является одной из важных социально-экономических и демографических задач Российской Федерации. Задача властей – обеспечить эффективность и безопасность дорог для качественной жизни россиян.

Аварийность на автомобильном транспорте наносит огромный материальный и моральный ущерб как обществу в целом, так и отдельным гражданам. Дорожно-транспортный травматизм приводит к исключению из сферы производства людей трудоспособного возраста. Гибнут и становятся инвалидами дети.

Ежегодно в Российской Федерации в результате дорожно-транспортных происшествий погибают более 20 тысяч человек и получают ранения более 200 тыс. человек (за 9 месяцев, с января по сентябрь 2013 г., в ДТП погибли 18 955 человек, были ранены 187 457 человек). На дорогах за последние 7 лет погибли 7900 детей в возрасте до 16 лет, более 160 тыс. детей травмированы. Почти треть погибших в ДТП составляют самые уязвимые участники дорожного движения – пешеходы.

Демографический ущерб от дорожно-транспортных происшествий и их последствий за 2004-2010 годы более чем в 2 раза превзошел численность российского населения, занятого в сельском хозяйстве.

В Российской Федерации в последнее десятилетие предпринимаются активные действия по повышению уровня организации и безопасности дорожного движения. Решение проблемы обеспечения безопасности на дорогах России Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации назвал одной из актуальных задач развития страны.

В целом ряде стратегических и программных документов вопросы обеспечения безопасности дорожного движения определены в качестве приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации.

В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» одной из заявленных целей государственной политики в сфере развития транспорта является создание условий для повышения качества жизни населения, включая повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы.

Цели повышения уровня безопасности транспортной системы, сокращения темпов роста количества дорожно-транспортных происшествий, а также снижения тяжести их последствий, числа пострадавших и погибших в них обозначены и в «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р. Задачи указанной стратегии предлагают стратегические ориентиры в решении проблем безопасности всей транспортной системы России.

Для решения одной из основных задач стратегии – повышения безопасности дорожного движения – с 2006 г. реализуются соответствующие федеральные целевые программы.

Реализация комплекса мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения в России федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 гг., утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100, позволила значительно улучшить ситуацию с дорожно-транспортной аварийностью в стране. За 5 лет ее реализации число лиц, погибших в дорожно-транспортных происшествиях, удалось сократить на 23 процента.

Существенным результатом реализации федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 гг.» и принятых на ее основе региональных и муниципальных программ стало начавшееся изменение отношения всех органов власти к безопасности дорожного движения как к одному из национальных приоритетов государственной политики Российской Федерации.

К сожалению, в последние два года обстановка осложнилась и снижение показателей остановилось. В частности, это относится к показателям аварийности, связанной с нахождением водителей в состоянии алкогольного и наркотического опьянения. Количество погибших по вине таких водителей за последние два года значительно не уменьшилось, несмотря на ужесточение административных санкций.

По-прежнему значительное влияние на безопасность дорожного движения оказывают лица, которые заведомо совершают противоправные действия. Так, в результате происшествий, которые совершили лица, не имеющие вообще права на управление или лишённые права на управление, в 2012 году погибли почти 3 тыс. человек. Более 700 человек погибли по вине водителей, которые были лишены права на управление за совершение грубых нарушений, но продолжали управлять транспортными средствами.

Движение на дорогах России остается небезопасным по сравнению с наиболее развитыми странами. На 100 тыс. жителей в дорожно-транспортных происшествиях в России гибнет почти в 5 раз больше человек, чем в Нидерландах, и в 2 раза больше, чем в Чехии, уровень автомобилизации в которой почти в 2 раза выше российского.

В октябре 2013 г. была принята федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 гг.», которая ставит целью сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 году на 25 процентов по сравнению с 2010 годом. Предполагается, что реализация программы позволит в 2013-2020 гг. сохранить жизни 67 587 человек.

Для достижения поставленной цели и создания эффективной транспортной системы необходима реализация комплекса мер.

В докладе основное внимание уделено следующим проблемам:

- общественная оценка состояния дел в сфере организации и безопасности дорожного движения в регионах России, итогов реализации федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 гг.» и перспектив реализации принятой федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 гг.» (Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 гг.»);

- оценка эффективности действий органов государственной власти и надзорных органов для повышения безопасности дорожного движения;
- внедрение системы показателей и индикаторов деятельности по повышению безопасности дорожного движения для органов управления на федеральном, региональном и местном уровнях;
- внедрение и развитие системы финансирования проектов и программ в сфере организации и безопасности дорожного движения, в том числе с использованием норм государственно-частного партнерства и многолетних контрактов жизненного цикла;
- отсутствие системы экспертиз проектных решений и оценки эффективности реализованных проектов в сфере организации и безопасности дорожного движения;
- внедрение механизмов общественного контроля и независимой экспертизы проектов и программ в сфере организации и безопасности дорожного движения на всех стадиях их реализации: от принятия решения до оценки результатов;
- необходимость внесения изменений в законодательство, в том числе:
  - подготовка и принятие Федерального закона «Об организации дорожного движения», который создал бы законодательную основу для построения единой системы государственного управления организацией дорожного движения в Российской Федерации, и определил бы полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации дорожного движения;
  - внесение изменений в Градостроительный кодекс РФ, предусматривающих обязательность решения вопросов по созданию эффективной и безопасной транспортной системы и системного транспортного планирования развития территорий на всех стадиях градостроительного проектирования;
  - законодательное разграничение полномочий между различными уровнями власти в сфере транспортного планирования и организации дорожного движения на дорогах и улицах, регламенты межведомственного и межсубъектного взаимодействия с установлением прав, обязанностей и ответственности;
  - ответственность физических, юридических и должностных лиц за непринятие или несоблюдение требований нормативных актов в сфере организации и безопасности дорожного движения с указанием размера административного штрафа как для физических, юридических, так и для должностных лиц.

Эффективная транспортная система – одно из необходимых условий социальной устойчивости общества. Вот три основных критерия эффективности, которые понятны каждому гражданину.

Во-первых, транспортная система должна обеспечить нам доступность основных видов деятельности, необходимых для жизни, – работу, образование, услуги торговли и здравоохранения и т.д. При этом они должны быть доступны всем гражданам независимо от уровня доходов, места жительства или личных жизненных обстоятельств. Сегодня одним из важных аспектов становится доступность информации о дорогах и транспорте, условиях передвижения.



Во-вторых, транспортная инфраструктура должна быть доступна всем категориям граждан и должна обеспечивать удобство и комфорт поездок.

В-третьих, транспорт и дороги должны быть безопасными и надежными всегда и для всех.

Для реализации этих принципов необходим стратегический и системный подход. Большинство задач в условиях современной жизни невозможно решать без взаимодействия с гражданами: общественность сегодня требует активного участия в проектах, которые влияют на ежедневный быт каждого человека. Для объединения усилий властей, экспертов и общественности в целях решения транспортных проблем подготовлен данный доклад.

### **Раздел 3. Общественная экспертиза уровня организации и безопасности дорожного движения в регионах России**

Дороги и дорожное движение становятся все более острой проблемой в российских регионах. Перегруженность улично-дорожной сети (УДС) снижает жизнеспособность экономики, увеличивает издержки предпринимательства. Низкое качество дорог и их несоответствие требованиям безопасности приводят к многочисленным ДТП. Среди промышленно развитых стран Россия имеет одни из самых худших показателей безопасности дорожного движения. Экологическая устойчивость снижается в результате загрязнения атмосферного воздуха, а также в результате старения, плохого состояния и технологической отсталости многих транспортных средств. За всем этим стоит целый комплекс вопросов – от несовершенства законодательства до недостаточности финансовых ресурсов, которые не позволяют субъектам и муниципальным образованиям развивать дорожно-транспортную инфраструктуру и обеспечивать ее безопасность.

Для всестороннего изучения проблем эксперты рабочих групп провели мониторинг и анализ ситуации в регионах. Общественный контроль осуществлялся по следующим основным направлениям:

- общественная оценка уровня безопасности и организации дорожного движения, мониторинг ситуации в сфере безопасности и организации дорожного движения, деятельность властей региона, Госавтоинспекции и транспортных ведомств в указанной сфере;
- реализация мероприятий по повышению безопасности дорожного движения в субъектах РФ, в том числе реализация федеральных и региональных проектов и программ по повышению безопасности дорожного движения;
- реализация мероприятий по совершенствованию организации дорожного движения в субъектах РФ, в том числе реализация федеральных и региональных проектов и программ;
- развитие институтов гражданского общества, деятельность общественных организаций в целях соблюдения участниками дорожного движения требований правил дорожного движения, создание нетерпимого отношения к нарушителям;
- выявление проблемных вопросов, снижающих уровень безопасности дорожного движения и повышающих риск и тяжесть последствий дорожно-транспортных происшествий, вопросов организации дорожного движения, анализ ситуации, разработка предложений с привлечением общественных организаций и экспертов;
- развитие систем автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения;

– соблюдение нормативов и стандартов строительства и оборудования дорог.

В рамках мониторинга был проведен официальный опрос: во все 83 субъекта Российской Федерации направили анкету с вопросами о деятельности и ситуации в сфере организации и безопасности дорожного движения. Ответы на запросы получены из 67 субъектов (80%). Кроме того, эксперты рабочих групп посетили более 10 регионов, в том числе Нижегородскую, Тульскую, Свердловскую, Калужскую, Рязанскую, Воронежскую области. Отметим, что поездки экспертов в регионы в ходе подготовки доклада, как и собственно Общественный доклад, направлены не на обличение недостатков, а на оказание практической помощи в организации работы по повышению уровня организации и безопасности дорожного движения, выявление актуальных проблем, чтобы в итоге их анализа представить в Общественном докладе предложения по их решению.

В частности, в Нижегородской области эта проблематика обсуждалась с руководством Управления ГИБДД, представителями Общественной палаты области, которая намерена в ближайшее время создать областную Комиссию по общественному контролю и мониторингу безопасности и организации дорожного движения. Эксперты встречались с председателем Общественного совета при областном ГУ МВД России для анализа итогов реализации первого этапа проекта «Безопасный город». В рамках реализации проекта общественные наблюдатели обсудили вопросы внедрения автоматической фотовидеофиксации, которая позволит повысить безопасность дорожного движения на дорогах Нижегородской области.

По словам представителей ГИБДД, эффект от установки комплексов проявился с первых дней функционирования. Совместно с нижегородскими общественниками эксперты рабочих групп будут продолжать анализировать результаты реализации проекта, чтобы оценить работу вновь введенных в эксплуатацию камер автоматической фиксации ПДД. Эксперты уделили внимание и безопасности пешеходных переходов вблизи школьных учреждений, при этом особенно внимательно были рассмотрены предложения горожан. В преддверии учебного года этот вопрос становится наиболее актуальным. Нижегородцы предлагают увеличить количество комплексов на дорогах Нижнего Новгорода, так как они отмечают значительное снижение нарушений правил дорожного движения в местах установки камер.

Конструктивное сотрудничество успешно развивалось в Тульской области: два совещания с экспертами провел губернатор В.С. Груздев. При его активной поддержке эксперты предложили план мероприятий по улучшению организации дорожного движения и созданию комплексной системы организации и безопасности дорожного движения в регионе. По инициативе общественников в Туле на основных маршрутах передвижения детей появились модернизированные пешеходные переходы. Были реконструированы четыре нерегулируемых пешеходных перехода на улицах Фрунзе, Кирова, Оборонной и Первомайской. Эти пешеходные переходы были открыты к 1 сентября, они оборудованы новейшими техническими средствами организации движения и обеспечивают безопасность детей вблизи школ и образовательных учреждений.

Ни для кого не секрет, что существует проблема межведомственного взаимодействия при решении такого важного вопроса, как организация и безопасность дорожного движения. Для его успешного преодоления необходима твердая позиция руководства региона. И эксперты рабочих групп с удовлетворением отметили, что получили такую поддержку не только в Тульской области, но и в других субъектах РФ.

В поездках по стране представители рабочих групп общественных советов МВД России и Минтранса России встречались с жителями регионов, изучали их предложения и стремились активизировать роль общественности в устранении причин травматизма и

смертности на дорогах. В результате таких обсуждений порой рождались новые идеи и проекты, как правило, они приводили к пополнению числа экспертов за счет активного включения в работу местных специалистов, местных общественных советов.

Общественные советы при территориальных управлениях МВД России в соответствии с Указом Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 обладают достаточно широкими полномочиями, в том числе возможностью участвовать в разработке и рассмотрении различных транспортных и инфраструктурных программ, проводить общественные экспертизы проектов нормативных актов, осуществлять общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел. Этого ждут от них не только граждане нашей страны, но и сотрудники полиции. Как отметил на заседании Общественного совета при МВД России министр внутренних дел Владимир Колокольцев, широкий круг полномочий, который предоставлен членам Общественного совета при МВД России, еще раз подтверждает готовность министерства к гражданскому контролю, открытости и диалогу с обществом.

Особая ценность общественных и экспертных оценок и комментариев – в их независимости, объективности, непредвзятости. Общественность сегодня может предложить нестандартные подходы в решении проблем (в том числе тех, которые невозможно решить на региональном уровне без внесения изменений в федеральные законодательные акты), а также новые идеи по повышению безопасности дорожного движения, по развитию взаимодействия населения и институтов гражданского общества.

### **3.1. Обзор законодательства в сфере безопасности и организации дорожного движения**

Основными федеральными законами в сфере организации и безопасности дорожного движения являются Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (далее Закон 196-ФЗ) «О безопасности дорожного движения», Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (№ 257-ФЗ), Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Обеспечение организации и безопасности дорожного движения включают в себя проведение мероприятий, разработка и проведение которых осуществляются в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации на основе проектов, схем и иной документации, утверждаемой в установленном порядке. Данные мероприятия направлены на повышение безопасности дорожного движения и пропускной способности дорог и осуществляются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, являющимися собственниками или иными владельцами автомобильных дорог.

Кроме того, эта деятельность должна осуществляться на основе комплексного использования технических средств и конструкций, применение которых регламентировано действующими в Российской Федерации техническими регламентами и предусмотрено проектами и схемами организации дорожного движения.

#### **Законодательные акты, регулирующие сферу организации и безопасности дорожного движения:**

Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (дает определение понятия «организация дорожного движения» в связи с обеспечением безопасности дорожного движения, однако это определение не в полной мере отражает всю сложность современных инструментов, алгоритмов и технологий организации дорожного движения);

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ;

Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении поправок в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»;

Постановление Правительства РФ № 1090 от 23 октября 1993 г. «О правилах дорожного движения», утвердившее «Правила дорожного движения Российской Федерации и Основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»;

Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 «О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)»;

Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации»;

Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 100 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 гг.»;

Постановление Правительства РФ от 31 мая 2006 г. № 338 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848»;

Постановление Правительства РФ от 24 сентября 2010 г. № 757 «О паспортах пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации»;

Постановление Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 гг.»;

Приказ МВД РФ от 8 июня 1999 г. № 410 «О совершенствовании нормативно-правового регулирования деятельности службы дорожной инспекции и организации движения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» («в целях повышения эффективности контроля со стороны Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации за соблюдением правил, нормативов и стандартов при проектировании, строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов в части обеспечения безопасности дорожного движения»);

Приказ Министерства транспорта РФ от 23 июля 1998 г. № 91 «Об утверждении типовых программ квалификационной подготовки специалистов юридических лиц и предпринимателей, осуществляющих перевозочную деятельность на автомобильном транспорте»;

Приказ Министерства транспорта РФ от 27 апреля 2011 г. № 125 «Об утверждении Порядка осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств, в том

числе порядка организации пунктов весового и габаритного контроля транспортных средств»;

Приказ Министерства транспорта РФ от 06 июля 2012 г. № 199 «Порядок подготовки документации по планировке территории, предназначенной для размещения автомобильных дорог общего пользования федерального значения»;

Приказ Министерства транспорта РФ от 24 июля 2012 г. № 258 «Об утверждении Порядка выдачи специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов»;

Приказ Министерства транспорта РФ от 16 ноября 2012 г. № 402 «Об утверждении Классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог»;

Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 декабря 2010 г. № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования»;

Приказ Министерства образования и науки РФ от 18 июня 2010 г. № 636 «Об утверждении Примерных программ подготовки водителей транспортных средств различных категорий»;

Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования»;

Приказ Госстандарта РФ от 4 июня 2001 г. № 171 «О проведении целевого государственного надзора за соблюдением требований государственных стандартов на стадиях проектирования и эксплуатации автомобильных дорог».

Постановление Госстроя РФ от 29 октября 2002 г. № 150 «Об утверждении Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации»;

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52289-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 декабря 2004 г. № 120-ст) (с изменениями и дополнениями);

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52290-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Знаки дорожные. Общие технические требования» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 декабря 2004 г. № 121-ст);

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 51256-2011 «Технические средства организации дорожного движения. Разметка дорожная. Классификация. Технические требования» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 13 декабря 2011 г. № 1175-ст);

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 54809-2011 «Технические средства организации дорожного движения. Разметка дорожная. Методы контроля» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 13 декабря 2011 г. № 1174-ст);

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 50971-2011 «Технические средства организации дорожного движения. Световозвращатели дорожные. Общие технические требования. Правила применения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 апреля 2011 г. № 53-ст);

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52605-2006 «Технические средства организации дорожного движения. Искусственные неровности. Общие технические требования. Правила применения» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 декабря 2006 г. № 295-ст);

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52282-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Светофоры дорожные. Типы и основные параметры. Общие технические требования. Методы испытаний» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 декабря 2004 г. № 109-ст);

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52767-2007 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства. Методы определения параметров» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 23 октября 2007 г. № 271-ст);

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р 52766-2007 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы обустройства. Общие требования» (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 23 октября 2007 г. № 270-ст);

Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 50597-93 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения» (принят постановлением Госстандарта РФ от 11 октября 1993 г. № 221);

Решение Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 827 «О принятии технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог»;

Поправка к ГОСТ Р 52289-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств»;

Поправка к ГОСТ Р 52290-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Знаки дорожные. Общие технические требования»;

Поправка к ГОСТ Р 52289-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств»;

Поправка к ГОСТ Р 52290-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Знаки дорожные. Общие технические требования»;

Стандарт отрасли ОСТ 218.1.002-2003 «Автобусные остановки на автомобильных дорогах. Общие технические требования» (принят и введен в действие распоряжением Государственной службы дорожного хозяйства Министерства транспорта Российской Федерации от 23 мая 2003 г. № ИС-460-р);

Распоряжение Федерального дорожного агентства от 21 февраля 2013 г. № 207-р «Об издании и применении ОДМ 218.6.010-2013 «Методические рекомендации по организации аудита безопасности дорожного движения при проектировании и эксплуатации автомобильных дорог»;

Распоряжение Федерального дорожного агентства от 27 февраля 2013 г. № 236-р «Об издании и применении ОДМ 218.6.003-2011 «Методические рекомендации по проектированию светофорных объектов на автомобильных дорогах».

### **3.2. Реализация субъектами Российской Федерации полномочий по организации и безопасности дорожного движения**

В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» на региональном уровне государственные функции в сфере организации и безопасности дорожного движения осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ, на муниципальном – органы местного самоуправления муниципальных образований.

Вопросы организации и безопасности дорожного движения также регламентируются Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Однако компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в указанных сферах до настоящего времени не нашла четкого нормативно-правового закрепления. Положения федеральных законов № 196-ФЗ, № 257-ФЗ не раскрыты в соответствующих подзаконных нормативных актах. Действующие нормативные правовые акты не позволяют четко распределить обязанности и ответственность субъектов управления на всех уровнях, установить их функциональные связи и координировать деятельность, рационально планировать осуществление первоочередных комплексных мероприятий.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного управления в Российской Федерации» не отражены даже в общем виде полномочия соответствующих органов в области организации и безопасности дорожного движения.

Кроме того, федеральное законодательство не определяет целевую установку деятельности по организации дорожного движения – обеспечение безопасности и бесперебойности дорожного движения, создающих необходимые условия для полного удовлетворения транспортной потребности населения.

Отсутствует система персональной ответственности представителей исполнительной власти за уровень организации и безопасности дорожного движения на региональном и муниципальном уровнях. Усилия надзорных органов по привлечению к ответственности должностных лиц за нарушение законодательства в сфере организации и безопасности дорожного движения малоэффективны. Обеспечение исполнения (соблюдения) соответствующими субъектами управления норм, устанавливающих требования к организации дорожного движения, не в полной мере подкреплено мерами административной ответственности, установленными КоАП Российской Федерации.

Общая для всех субъектов России проблема – отсутствие структур (подразделений), ответственных за проведение единой технической политики в сфере организации дорожного движения. Как правило, эксплуатацией светофорного хозяйства и дорожных знаков занимается одна организация, пешеходными ограждениями, нанесением дорожной разметки и информационным обеспечением (маршрутным ориентированием) – другие, и это в лучшем случае. В некоторых случаях одним и тем же видом деятельности могут заниматься несколько организаций. Еще остались регионы, в которых обслуживанием технических средств организации дорожного движения занимаются структуры территориальных УМВД, что противоречит закону «О полиции» и здравому смыслу.

Лишь немногие российские города создали специализированные и профессиональные подразделения, отвечающие за организацию дорожного движения. Основными функциями таких центров являются: координация действий различных ведомств, участвующих в организации дорожного движения; сбор и анализ информации о дорожном движении, в том числе анализ причин дорожно-транспортных происшествий; планирование, проектирование и внедрение безопасных и эффективных мероприятий по организации дорожного движения. Опыт показывает, что создание таких подразделений может дать положительные результаты. Например, созданный в Новосибирске Центр по организации дорожного движения внедрил автоматизированную систему организации дорожного движения и добился увеличения средней скорости движения на 15-20%, пересмотрев при этом действующие ограничения скоростного режима и систему регулирования скорости движения. Согласно экспертным оценкам, количество ДТП со смертельным исходом или серьезными увечьями сократилось за два года на 18-20%.

Законодательство Российской Федерации, включая изменения в Закон № 257-ФЗ (внесенные Законом от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ), предусматривает передачу ответственности за организацию дорожного движения, включая организацию платных уличных стоянок на улицах и дорогах различных категорий, на конкретный уровень административно-территориальных образований, в чьей собственности находятся соответствующие автомобильные дороги. Однако реализуется это положение в различных городах по-разному. Например, в Волгограде все улицы и дороги внутри границ города находятся в муниципальной собственности. Но в большинстве случаев на территории одного города или муниципального образования расположены дороги нескольких собственников: автомобильные дороги федерального значения находятся в федеральной собственности, автомобильные дороги регионального значения – в собственности региональных администраций, а автомобильные дороги местного значения – в собственности муниципалитетов. В рамках одного административно-территориального образования могут иметься три различные структуры по организации дорожного движения, и чаще всего это значительно усложняет скоординированную политику по вопросам содержания улиц и дорог, работы парковок и организации дорожного движения.

В самом муниципальном образовании функции и обязанности в транспортной системе нередко распределены между разными структурными подразделениями и ведомствами (министерствами, департаментами, комитетами). Территориальное планирование и регулирование землеустройства обычно находятся в ведении департамента архитектуры и градостроительства; дорожным строительством, как правило, занимается строительный департамент. Например, в Тюмени есть департамент транспорта и связи, который отвечает за управление общественным транспортом, организацию дорожного движения и проведение транспортной политики, в Липецке функции координатора возложены на департамент архитектуры и градостроительства.



Еще одна важная проблема – создание эффективной транспортной инфраструктуры в условиях городской агломерации, охватывающей несколько муниципальных образований или субъектов Российской Федерации. Последовательное планирование и организацию работы транспорта, создание эффективной транспортной инфраструктуры необходимо вести в этом случае в рамках агломерации, но отсутствие соответствующей нормативно-законодательной документации усложняет этот процесс. Правительством Российской Федерации созданы Координационный совет по развитию транспортной инфраструктуры Москвы и Московской области (Московский транспортный узел), Координационный совет по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга и Ленинградской области (Санкт-Петербургский транспортный узел) для координации действий в части организации работы транспорта. Опыт работы этих координационных советов, такой как организационная структура, состав, процедуры принятия решений и методы распределения затрат, будет развиваться по мере того, как данные органы движутся в направлении реализации инвестиционных программ и интеграции систем общественного транспорта. Этот опыт в дальнейшем необходимо распространять и использовать как для формирования законодательной базы, так и для транспортного развития других крупных городов.

В большинстве регионов органами управления дорожно-транспортной инфраструктурой основное внимание уделяется решению текущих проблем, а не планомерному развитию дорожной сети. Подтверждением этого являются результаты опроса представителей органов государственной власти 67 субъектов Российской Федерации (приводятся ниже).

**Информация о планируемых к разработке законодательных и иных правовых актов в сфере организации и безопасности дорожного движения субъектами Российской Федерации (данные официального опроса):**

<b>Субъект Российской Федерации</b>	<b>Количество планируемых правовых актов</b>
Республика Адыгея	4
Республика Алтай	1
Республика Башкортостан	2
Республика Бурятия	1
Республика Дагестан	1
Республика Ингушетия	1
Кабардино-Балкарская Республика	1
Республика Калмыкия	2
Карачаево-Черкесская Республика	нет
Республика Коми	нет
Республика Мордовия	1
Республика Саха (Якутия)	1
Республика Татарстан	1
Республика Тыва	1

Республика Хакасия	1
Чеченская Республика	нет
Чувашская Республика	нет
Забайкальский край	1
Камчатский край	1
Краснодарский край	3
Красноярский край	1
Пермский край	2
Приморский край	1
Ставропольский край	2
Астраханская область	3
Белгородская область	2
Брянская область	1
Владимирская область	1
Вологодская область	2
Волгоградская область	3
Воронежская область	1
Калининградская область	4
Калужская область	2
Кемеровская область	3
Кировская область	3
Костромская область	1
Курганская область	1
Курская область	нет
Ленинградская область	1
Липецкая область	1
Магаданская область	1
Московская область	2
Мурманская область	нет
Нижегородская область	1
Омская область	3

Оренбургская область	1
Орловская область	нет
Пензенская область	1
Ростовская область	1
Рязанская область	1
Самарская область	нет
Саратовская область	1
Смоленская область	1
Тамбовская область	нет
Тверская область	4
Томская область	1
Тульская область	2
Тюменская область	1
Ульяновская область	2
Челябинская область	3
Ярославская область	нет
Ненецкий автономный округ	2
Ханты-Мансийский автономный округ	1
Ямало-Ненецкий автономный округ	нет
Еврейская автономная область	2
Санкт-Петербург	3

Среди запланированных к разработке и принятию в 2013-2014 гг. нормативных правовых актов в области – в основном государственные программы (подпрограммы) по обеспечению (повышению) безопасности дорожного движения, рассчитанные на 3-7 лет. Такие программы (подпрограммы) будут приняты или уже приняты в 38 из 67 опрошенных регионов, из них подпрограммы (являются частью программ по обеспечению общественного порядка, развития дорожного хозяйства и т.д.) – в 12 регионах.

Лишь в 5 регионах планируется принять нормативные правовые акты, касающиеся конкретизации полномочий регионов в данной сфере. В то же время в условиях растущей автомобилизации все большее значение будут иметь такие меры, как регулирование спроса на пользование индивидуальным транспортом на основе развития общественного транспорта, устройство перехватывающих парковок, применение мер транспортной и тарифной политики для ограничения поездок на индивидуальном автотранспорте и т.д.

Следствием сложившегося в регионах положения в сфере организации и безопасности дорожного движения является нарушение норм и требований в вопросах организации дорожного движения, которые напрямую влияют на уровень безопасности

дорожного движения в целом. Так, пешеходные переходы могут быть оборудованы дорожными знаками, но на них отсутствует дорожная разметка, расстановка светофорного оборудования и дорожных знаков не соответствует существующим нормативным требованиям, граждан не информируют об изменениях в организации дорожного движения и так далее. Во многих городах системы светофорного регулирования находятся в неудовлетворительном состоянии, нередко бывают довольно примитивны, а другие элементы систем управления дорожным движением, которые обеспечивали бы его безопасность – системы информации для водителей, системы обеспечения работы общественного транспорта и системы автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения, – вообще отсутствуют.

Необходимы упорядочивание и рационализация административно-правовых основ деятельности по обеспечению организации и безопасности дорожного движения, создание единой системы управления в данной сфере.

В частности, для создания унифицированной системы управления и контроля со стороны органов исполнительной власти субъектов РФ предлагается разработать типовое Положение о департаменте транспорта субъекта РФ. Данное Положение (название уполномоченного органа субъекта РФ может различаться в различных регионах) должно закреплять следующие основные полномочия:

- проведение единой государственной и инвестиционной политики в сфере дорожного хозяйства и транспорта, разработка стратегии развития дорожного хозяйства и транспорта;
- осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, контроля за обеспечением их сохранности;
- организация транспортного обслуживания населения;
- координация деятельности государственных предприятий и учреждений дорожного хозяйства и транспорта, находящихся в функциональном подчинении департамента.

Каждый из перечисленных пунктов должен быть детализирован с целью полного и точного описания задач департамента, прав и обязанностей его сотрудников.

Одним из необходимых условий обеспечения эффективной работы органов власти в сфере организации и безопасности дорожного движения является объективная оценка их работы. Перечень индивидуальных показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства от 3 ноября 2013 г. № 1142, содержит два показателя состояния безопасности дорожного движения (в разделе «Создание благоприятной и безопасной среды обитания»):

№ Пункта	Показатель	Государственный орган, предоставляющий информацию
33	Смертность населения в результате дорожно-транспортных происшествий (количество умерших на 100 тыс. человек)	МВД России
34	Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей	Росавтодор

Необходимо разработать и внедрить систему показателей и индикаторов уровня организации и безопасности дорожного движения в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации, которая позволяла бы объективно оценивать работу соответствующих структур и руководителей в данной сфере.

Еще одна нерешенная проблема – разработка и внедрение новой оценки социального, экономического и демографического ущерба от ДТП, которая должна быть использована для оценки эффективности мероприятий по обеспечению организации и безопасности дорожного движения. Методика, утвержденная приказом Минтранса России в 2000 году, окончила свое действие уже 8 лет назад. Причем проект новой методики уже разработан в рамках реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в России в 2006-2012 гг.» более 5 лет назад. Однако до сих пор по причине ведомственной разобщенности в данной сфере в различных случаях применяются или старая методика, или различные ведомственные документы.

### **3.3. Проблемы сбалансированного развития территорий.**

#### **Противоречия градостроительных и транспортных подходов. Транспортное планирование в Российской Федерации**

Отставание уровня развития транспортной инфраструктуры российских городов от новых потребностей городских сообществ становится ощутимым препятствием для реализации проектов всех уровней – от крупномасштабных национальных до частных проектов по реконструкции отдельного участка застройки. Попытки решения транспортных проблем вне системы планирования приводят либо к потере вложенных средств, либо к ухудшению транспортной ситуации.

В то же время в нормативном плане территориальное планирование практически никак не связано с транспортным планированием: оценка того, как новая застройка и изменение характера землепользования влияют на дорожное движение, проводится крайне редко. Главная причина этого – несовершенство основного законодательного акта – Градостроительного кодекса, принятого в 2004 году, который полностью исключил из градостроительной деятельности понятие транспортной системы территории.

Во всех технических заданиях на разработку генеральных планов присутствует раздел «Развитие транспортной инфраструктуры», при этом формулировки задания в большей или меньшей степени основаны на понятийном аппарате СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» 1989 г. Обновленный и перешедший в статус свода правил СП 42.1330.2011 документ сохранил ранее принятый понятийный аппарат. В то же время действующий Градостроительный кодекс РФ эти формулировки никак не поддерживает: в основном градостроительном документе понятие «транспортная инфраструктура» отсутствует. Есть упоминание, что в проекте планировки территории указываются линии, «обозначающие улицы и дороги». Смысл этих линий в Кодексе не раскрывается.

В результате этого «правового вакуума» транспортная часть генплана полностью подчинена требованиям мелкого зонирования территорий под те или иные функции.

Кроме того, в технических заданиях на разработку генеральных планов «транспортная инфраструктура» заменяется «дорожной». Хотя понятно, что транспортная

инфраструктура включает в себя и водные, и железнодорожные, и воздушные, и трубопроводные пути сообщения, трамвай и метрополитен.

Не являются обязательными Комплексные транспортные схемы (КТС), хотя по своей сути они должны содержать важную аналитическую часть, определяя объемы пассажирских перевозок и потоков между объектами отправления и прибытия. Учитывая фактическое функционирование городского транспорта в составе агломерации, проект КТС должен включать и анализ связей с пригородными зонами городов.

Таким образом, из-за заложенных в генеральных планах ошибок в проектировании улично-дорожной сети образуются аварийно-опасные и заторовые места, создается дискомфортная для жителей среда обитания, города и поселения лишаются возможности устройства высокоэффективных транспортных систем без коренных преобразований в землепользовании.

Разработка комплексных схем и проектов организации дорожного движения вне системы градостроительного проектирования разрешает на короткий срок лишь часть проблем. Далее в условиях продолжающегося роста автомобилизации проблемы еще более усугубляются.

Объем, структура и распределение дорожного движения по территории должны рассчитываться на самых ранних стадиях планирования, в увязке с планированием развития города и всей его транспортной инфраструктуры.

Для этого в систему документов территориального и транспортного планирования необходимо ввести дополнительные документы – комплексные транспортные схемы и комплексные схемы организации движения. Проекты организации дорожного движения, которые разрабатываются для отдельных узлов и участков улично-дорожной сети движения, также должны быть включены в состав документации проектирования.

Очевидно, что требуется пересмотр основного нормативно-технического документа в области градостроительства – СП 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», поскольку регламентируемые им нормы проектирования городских улиц и дорог сохраняются почти в неизменном виде более 50 лет (со времени принятия СНиП II-К.2-62 «Планировка и застройка населенных мест»). Данные нормы совершенно игнорируют принятый в европейской практике принцип соотношения функций «обеспечение движения – обеспечение доступа». В европейской практике управление движением в реальном времени на городских дорогах, в том числе предотвращение заторов, сводится к поддержанию оптимальной плотности и скорости транспортного потока. Обязательным условием результативного применения методов организации движения является полный контроль доступа к проезжей части скоростной дороги, т.е. он осуществляется только через развязки в разных уровнях; при этом жестко нормируется размещение развязок (или расстояний между примыканиями рамп).

Несмотря на отсутствие обязательных требований, многие города в последние 5 лет стали разрабатывать транспортные разделы новых генеральных планов в полном объеме – с проведением полного комплекса исследований и проектных работ. К этому побуждали явно видимые транспортные проблемы, мешающие жизнедеятельности городов. В период с 2005 по 2012 г. было разработано более 10 комплексных транспортных схем, проведены обследования подвижности населения в Санкт-Петербурге, Астрахани, Перми и других городах, стали проводиться обследования пассажирских и транспортных потоков, восстанавливаться испытанные временем и внедряться новые модельно-программные комплексы для расчета транспортных потоков в городских сетях.

### **3.4. Деятельность региональных комиссий по обеспечению безопасности дорожного движения**

В сложившихся условиях важным рычагом в улучшении ситуации на дорогах в стране является деятельность комиссий по обеспечению безопасности дорожного движения на всех уровнях. Нельзя не отметить активизацию их деятельности в последние годы. Это стало следствием реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 гг.». Во всех субъектах Российской Федерации и более чем в 1500 муниципальных образований с непосредственным участием комиссий приняты и реализуются программы по обеспечению безопасности дорожного движения.

Работу региональных комиссий, как правило, возглавляют заместители руководителей регионов.

В ее состав входят представители органов управления здравоохранения, образования, дорожного хозяйства, транспортного комплекса, Госавтоинспекции, управления государственного автодорожного надзора, регионального подразделения ГО и ЧС, предприятий дорожно-транспортного комплекса, общественных организаций и т.д.

В зависимости от поставленных перед региональной комиссией задач представительство в них органов исполнительной власти может различаться.

Планы работы региональных комиссий, как правило, разрабатываются на календарный год и формируются исходя из анализа: тенденций и прогнозов состояния аварийности; итогов проведенных мероприятий по снижению дорожно-транспортного травматизма, количества ДТП с особо тяжкими последствиями (результаты обследования улично-дорожной сети, проведения операции «Автобус» и т.д.); текущих проблем, влияющих на состояние аварийности и тяжесть последствий ДТП (сезонное содержание УДС, подготовка школ к новому учебному сезону, готовность снегоуборочной техники и т.п.).

Анализ деятельности региональных комиссий позволил выявить ряд проблем. В ряде случаев в документах, регламентирующих деятельность региональной комиссии, не определен должностной ранг ее председателя, не закреплена его ответственность за обеспечение безопасности дорожного движения в регионе.

В работе комиссий не всегда верно расставляются приоритеты. С одной стороны, принимаются важные решения, для исполнения которых не выделяются необходимые объемы финансирования, что в дальнейшем влечет их неисполнение. С другой – наблюдается уход от решения основных проблем ОБДД, требующих значительных человеческих и финансовых ресурсов, от долгосрочных и перспективных направлений с глубокой проработкой вопросов – к частным, «адресным» проблемам.

Во многих регионах отсутствуют планы по реализации решений комиссии, нет отчетности об исполнении поручений. Это приводит к тому, что зачастую принятые комиссией решения остаются нереализованными.

### **3.5. Деятельность надзорных органов**

Механизмом, обеспечивающим соблюдение требований к обеспечению безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации, является государственный надзор, а также контроль со стороны органов местного самоуправления за соблюдением требований по обеспечению БДД в обозначенной сфере.

Официальный сайт [www.dorogibezproblem.ru](http://www.dorogibezproblem.ru).

[info@dorogibezproblem.ru](mailto:info@dorogibezproblem.ru)

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими надзорную деятельность в области безопасности дорожного движения, являются Федеральный закон «О полиции», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и другие федеральные законы, Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, а также Постановление Правительства Российской Федерации, утвердившее положение о федеральном государственном надзоре в этой области.

Федеральный надзор осуществляется посредством организации и проведения плановых и внеплановых документальных и выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляемых сотрудниками органов внутренних дел (фактически – сотрудниками Госавтоинспекции), а также посредством осуществления иных полномочий, возложенных на органы внутренних дел для осуществления специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Предметом проверок, в частности, является соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований:

а) к строительству и реконструкции автомобильных дорог (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции автомобильных дорог), дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского электрического транспорта;

б) к эксплуатационному состоянию и ремонту автомобильных дорог (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного строительного надзора при капитальном ремонте и государственного надзора за обеспечением сохранности дорог федерального значения), дорожных сооружений, железнодорожных переездов, а также к установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения;

в) к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств.

Кроме того, в соответствии с последними изменениями в Положении о Госавтоинспекции из обязанностей службы исключено участие в работе комиссий по приемке в эксплуатацию дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов, линий городского электрического транспорта; согласование в установленном порядке проектов организации дорожного движения в городах и на автомобильных дорогах.

Очевидно, что в условиях сокращения кадрового состава перечисленные выше изменения требуют разработки четкого механизма осуществления плановых и внеплановых проверок сотрудниками Госавтоинспекции, а также других функций в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

В настоящее время отсутствует единая нормативная правовая база, определяющая механизмы реализации органами исполнительной власти субъектов РФ полномочий по использованию автомобильных дорог и осуществлению дорожной деятельности, закрепленных Федеральным законом № 257-ФЗ, в том числе по осуществлению надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог.

Региональный государственный надзор за сохранностью дорог осуществляется бессистемно. Структура и сфера компетенции специализированных структурных подразделений органов власти в данной сфере – департамента дорожного хозяйства и



транспорта; Министерства промышленности, энергетики и транспорта; комитета по дорожному хозяйству и т.д. – могут существенно различаться в различных регионах. В одних регионах функции по осуществлению регионального надзора за сохранностью автомобильных дорог выполняют департаменты транспорта и их структурные подразделения, в других – часть функций делегирована административно-техническим инспекциям или рассредоточена по различным департаментам и управлениям. В каждом субъекте РФ разработан и принят свой руководящий документ, определяющий принципы работы и полномочия сотрудников соответствующего структурного подразделения, причем содержание документов может значительно различаться.

Однако в документах ряда субъектов РФ нормативное правовое обеспечение рассматриваемой сферы контроля (надзора) явно недостаточно. Соответственно, функции сотрудников департаментов транспорта в различных субъектах РФ могут существенно различаться.

В ряде регионов полномочия по контролю за состоянием дорожного покрытия магистралей, улиц, тротуаров и дворовых территорий возложены на административно-техническую инспекцию. При подготовке типовых нормативных правовых актов субъектов РФ необходимо предусмотреть передачу этих полномочий департаменту транспорта субъекта РФ.

Проведенный анализ показал необходимость унифицированного подхода к обеспечению сохранности автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения.

Актуальными остаются некоторые вопросы нормативно-технического регулирования дорожной деятельности, в частности, вопрос обеспечения содержания автомобильных дорог в надлежащем состоянии. Отраслевая методика ОДМ 218.0.000-2003 «Руководство по оценке уровня содержания автомобильных дорог» утратила свою актуальность и требует существенной переработки в связи с тем, что была разработана без учета новых нормативных правовых и нормативно-технических документов об автомобильных дорогах и дорожной деятельности, норм и правил по классификации работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог, нормативов денежных затрат и других документов нормативного и методического характера.

В ближайшее время необходима разработка административных регламентов, а также других документов, устанавливающих новые методы и формы работы соответствующих служб Госавтоинспекции.

Представляется, что деятельность Госавтоинспекции в сфере обеспечения безопасных дорожных условий должна быть акцентирована на следующих направлениях:

– предупреждение и пресечение административных правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, ремонте, реконструкции и содержании дорог. Представляется целесообразным в качестве административного наказания за неоднократное уклонение от выполнения законных предписаний органа Госавтоинспекции применять дисквалификацию должностных лиц дорожных организаций на срок, определенный статьей 19.5 Кодекса об административных правонарушениях;

– выявление причин административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, принятие своевременных мер по устранению этих условий;

– выявление дорожных условий, сопутствующих совершению ДТП, в местах совершения которых установлены нарушения требований нормативных правовых актов в

области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, ремонте, реконструкции и содержании дорог, а также недостатки организации дорожного движения. При этом необходимо особое внимание уделять анализу внедряемых мероприятий по организации дорожного движения с целью недопущения снижения уровня безопасности дорожного движения;

– временное ограничение или запрещение дорожного движения при создании угрозы безопасности дорожного движения, ограничение или запрещение проведения на дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения;

– руководителями территориальных управлений Госавтоинспекции должны быть приняты самые жесткие меры по недопущению умышленного использования сотрудниками Госавтоинспекции так называемых ловушек – участков улично-дорожной сети с недостатками планировки или организации дорожного движения (отсутствие или плохая видимость знаков, разметки и т.д.) – с целью привлечения водителей к ответственности за нарушения, которые зачастую они не могли не совершить.

### **3.6. Развитие систем автоматической фиксации в России**

Использование для контроля за дорожным движением специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме, – это необходимое условие повышения безопасности российских дорог. Эти средства доказали свою эффективность и широко распространены по всему миру.

Изменения в КоАП, разрешающие фиксировать нарушения ПДД в автоматическом режиме, были внесены в 2008 году. На сегодняшний день специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и кино съемки, видеозаписи, для фиксации нарушений правил дорожного движения действуют практически во всех регионах Российской Федерации. Сейчас они охватывают более 2 тысяч стационарных и 3,5 тысячи переменных зон контроля. В 67 регионах сформированы центры обработки информации, в которых аккумулируются все данные о нарушениях правил дорожного движения.

В октябре 2013 г. Правительство Российской Федерации утвердило Федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 гг.». На заседании было отмечено, что нужны дальнейшие шаги по повышению ответственности участников дорожного движения.

Внедрение фотовидеофиксации в России позволило значительно повысить дисциплину водителей. Но отсутствие стандартизированных требований к параметрам и использованию приборов может дать нарушителям шанс оспорить санкции в суде. Кроме того, существующее законодательство не обеспечивает эффективной системы взимания штрафов и административных ограничений для злостных неплательщиков.

Кроме того, отсутствие таких стандартов открывает возможности и для злоупотреблений со стороны властей. Нередко системы автоматической фиксации рассматривают как средство зарабатывания денег на водителях, когда их установка в первую очередь направлена на максимальный приток денежных средств в региональные бюджеты.

Группа экспертов в рамках общественного контроля изучила практику внедрения систем автоматической фиксации в десятках регионов нашей страны (Москве,

Московской, Тульской, Нижегородской, Воронежской, Свердловской, Калужской областях и др.), вопросы применения средств автоматической фотовидеофиксации нарушений ПДД, готовность соответствующих подразделений ГИБДД и региональных администраций.

Отсутствие единых требований и стандартов к применяемым техническим средствам и создаваемым системам приводит к путанице в понятиях, к «зоопарку» в используемом оборудовании и появлению оборудования и программного обеспечения сомнительного качества и функционала. Во многих случаях камеры ставят не в очагах аварийности, а там, где вероятность ДТП минимальна, но водители массово нарушают установленный скоростной режим.

Нередко главными цифрами отчетов о работе систем фотовидеофиксации становятся не данные о снижении числа ДТП, а суммы, заработанные на штрафах.

Так, например, в марте 2013 г. Министерство финансов Омской области сообщило, что планируется поступление в региональный бюджет 492,9 млн рублей штрафов за нарушения ПДД, зафиксированные средствами фотовидеофиксации, тогда как на установку и обслуживание комплексов направят лишь 380,2 млн рублей.

В сентябре 2013 г. в СМИ появилась статья, что благодаря нарушителям правил дорожного движения пополнился бюджет Астраханской области: с января по сентябрь поступления от штрафов составили 64 млн рублей, в то время как за такой же период прошлого года эта цифра составляла всего 37 млн, и основной причиной роста поступлений является увеличение количества передвижных видеосистем.

21 ноября 2013 г. депутаты Самарской областной думы на заседании комитета по законодательству, несмотря на то что финансирование мероприятий в сфере правопорядка в области сокращается с 144 млн руб. до 40 млн рублей, предложили увеличить финансирование программ, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения. Они отметили, что в первую очередь необходимо предусмотреть средства на продолжение финансирования системы видеонаблюдения на автомобильных дорогах, и основная причина – ее доходность. В 2012 году поступления от штрафов от фотовидеофиксации составили 513 млн руб.

Структура и штатное расписание существующих в регионах Центров автоматизированной фиксации административных правонарушений (ЦАФАП) не всегда соответствуют стоящим перед подразделениями задачам. Это приводит к невозможности в полном объеме обработать и направить нарушителям ПДД соответствующие административные материалы, рассмотреть в установленные сроки жалобы участников дорожного движения по вынесенным постановлениям.

Внедрение специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме и имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи для фиксации нарушений правил дорожного движения, сопровождается рядом проблем, связанных с допускаемыми в их работе ошибками. Среди них наиболее распространены:

- ошибки распознавания государственного регистрационного знака транспортного средства;
- ошибки определения места фиксации нарушения правил парковки, когда система определяет как нарушителя автомобиль, припаркованный в разрешенном месте;
- ошибки программного обеспечения автоматических комплексов как при определении собственно наличия факта нарушения, так и при установлении транспортного средства, нарушившего ПДД (случаи ложной идентификации).

Эти ошибки во многом обусловлены несовершенством самих технических средств, но прежде всего отсутствием национальной нормативной базы в данной области.

В таких условиях на должном уровне невозможно обеспечить реализацию основной цели внедрения систем фотовидеофиксации – снижения аварийности и сохранения жизни и здоровья участников дорожного движения. В итоге – низкий уровень неотвратимости наказания, нарушение процессуальных норм и наказание невиновных граждан за чужие либо мнимые нарушения, что дискредитирует саму идею автоматической фотовидеофиксации нарушений.

Необходимо разработать и принять четкие критерии оценки корректности работы приборов и соответственно выявления ошибок измерений и отбраковки материалов фотовидеофиксации, чтобы у граждан не было никаких сомнений в объективности зафиксированной оборудованием информации и правомерности наложенных штрафов. Все требования нужно свести в единый комплекс документов и закрепить как нормативную базу, основой которой должны стать национальные стандарты, устанавливающие общие технические требования к вышеназванным специальным техническим средствам и правилам их применения.

Данные стандарты должны также содержать требования к защите информации, исключающие возможность фальсификации материалов средств автоматической фиксации недобросовестными сотрудниками.

Необходимо рассмотреть возможность внедрения методов и материалов дополнительного документирования фиксируемого нарушения, позволяющих реконструировать его задним числом, например, двумя интервальными снимками через известный период времени для измерения скорости, либо видеозаписью процесса нарушения для ситуационных нарушений (проезд на красный свет, нарушение разметки и т.п.). При внедрении таких систем автоматической фиксации следует обеспечить наличие необходимой инфраструктуры – каналов связи и серверов для обеспечения передачи и хранения материалов дополнительного документирования, позволяющих проверить результаты фиксации и доказать отсутствие ошибок. Если государство будет защищать граждан от ошибок приборов, доверие водителей к системам автоматической фиксации возрастет, и их эффективность как систем повышения безопасности дорожного движения значительно повысится.

Разработчики стандартов обязаны учитывать сложившуюся в Российской Федерации практику разработки и использования средств автоматической фиксации, а также зарубежный опыт по нормативно-техническому регулированию в данной сфере. Процедуру публичного обсуждения проектов стандартов, которая предусмотрена законодательством, необходимо провести максимально открыто: в этот период высказать свои предложения смогут все заинтересованные стороны.

В случаях, когда материалы комплексов автоматической фиксации применяются только для фиксации нарушения правил дорожного движения, документация на комплексы (описание утвержденного типа, руководство по эксплуатации, технические условия) должна быть открыта для обеспечения защиты граждан от некомпетентного либо неправомерного использования комплексов эксплуатирующим органом, сокрытия либо искажения материалов.

В документации должны быть приведены:

– ясные и однозначные определения используемых терминов;

– все материалы, на которых фиксируется событие, с указанием их назначения (что именно фиксируется) без оговорок про вероятности, с указанием методов контроля их подлинности и отсутствия несанкционированных изменений;

– все типы вероятных ошибок, которые могут быть допущены комплексом;

– методики выявления ошибок с четким указанием, какие материалы и как изучать;

– информация о том, что, если в каком-либо случае методика не позволяет безоговорочно исключить любую из вероятных ошибок, то материалы фотовидеофиксации должны выбраковываться.

Также необходимо скорректировать положения КоАП РФ в части, относящейся к применению комплексов автоматической фотовидеофиксации нарушений, в частности, уточнив:

– примечание к статье 1.5 КоАП, указав, что в случае применения автоматических комплексов гражданин обязан доказывать только непричастность к управлению ТС, но не наличие ошибок измерения либо их интерпретации. Наоборот, обязанность стороны обвинения – доказать отсутствие таких ошибок;

– количественно-качественные требования к материалам, включаемым в постановление об административном правонарушении в случае автоматической фиксации. Эти материалы должны доказывать невозможность ошибочной фиксации правонарушения.

Результаты автоматической фиксации должны, с одной стороны, обеспечить надежную доказательную базу для невозможности избежать наказания истинным нарушителям, а с другой – защитить невиновных от ошибок самих комплексов, которые нельзя выявить и исключить автоматически. Наказания гражданам в случае автоматической фиксации должны выноситься на основании бесспорной доказательной базы, а не на основе административного ресурса власти, пользующейся отсутствием у граждан возможности реконструировать событие своими силами и фактически ликвидацией презумпции невиновности в этом случае.

### **3.7. Развитие механизмов государственно-частного партнерства при взаимодействии с негосударственными организациями**

Анализ финансирования мероприятий Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 гг.» и мероприятий Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения 2013-2020 гг.», а также основных направлений в сфере организации и обеспечения безопасности дорожного движения, определенных Федеральным законом «О безопасности дорожного движения», на предмет определения возможностей использования потенциала негосударственных организаций в этой сфере показал, что негосударственные структуры (коммерческие и некоммерческие организации) совместно с органами исполнительной власти и местного самоуправления уже реализуют существенную часть функций, связанных с организацией и обеспечением безопасности дорожного движения, и имеют потенциал для выполнения новых.

Финансирование мероприятий Программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 гг.» осуществлялось за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ (основной источник финансирования) и внебюджетных источников.

Официальный сайт [www.dorogibezproblem.ru](http://www.dorogibezproblem.ru).

[info@dorogibezproblem.ru](mailto:info@dorogibezproblem.ru)

На реализацию мероприятий в 2006-2012 гг. израсходовано более 44 млрд рублей.

Удельный вес средств внебюджетных источников на протяжении всего периода реализации программных мероприятий не превышал 8,4%. Несмотря на то что доля средств бюджетов субъектов РФ в общем объеме финансирования мероприятий Программы, напротив, имела тенденцию к возрастанию и изменялась в пределах от 40% (2070 млн рублей в 2007 году) до 59% (5346 млн рублей в 2011 году), она все равно остается крайне низкой. Данный вывод получен на основе анализа общих затрат: на строительство, реконструкцию и модернизацию капиталоемких мероприятий. Так, например, средняя стоимость пешеходного перехода может составлять от 40 до 200 млн руб. и выше в зависимости от того, надземный он или подземный, на каких дорогах и развязках находится, а также от наличия коммуникаций в черте застройки; если говорить о системах по обеспечению управления и контроля дорожного движения на территории, то здесь стоимость комплексных инвестиционных проектов, которые способствуют повышению организации безопасности дорожного движения в субъектах, рассматривается от 650 млн рублей и выше. Конечно, самостоятельно субъектам Российской Федерации с этим не справиться.

В связи с данными обстоятельствами возникает острый вопрос о взаимодействии органов власти с негосударственными организациями посредством государственно-частного партнерства, что является одним из направлений эффективного сотрудничества в сфере организации и обеспечения безопасности дорожного движения.

В России понятие «государственно-частное партнерство» (ГЧП) впервые появилось в Законе г. Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». К настоящему времени подобные законодательные акты приняты в 69 субъектах РФ, однако большая их часть является декларативными документами. Помимо региональных актов сферу ГЧП также регламентируют Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон РФ от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ». Тем не менее все эти нормативно-правовые акты покрывают далеко не все возможные формы данного партнерства.

Также хотелось бы обратить внимание и на то, что государственно-частное партнерство в России работает и без проработанной законодательной базы: на начало 2013 г. в России было запущено и реализовано порядка 300 таких проектов.

Федеральный закон о ГЧП в России обсуждается уже с середины 2000-х годов, но первая его редакция была подготовлена только к июню 2012 г.. Вторая версия закона появилась через 4 месяца. 13 марта 2013 г. Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу РФ уже третий вариант законопроекта «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». Из нововведений можно отметить введение единого конкурса на весь проект ГЧП (вместо отдельных на каждый вид работ), а также, наоборот, отмена конкурса на передачу земельных участков, необходимых для строительства объекта ГЧП. Общепринятого определения партнерства, как и федерального закона о ГЧП, на сегодняшний день не существует. 26 апреля 2013 г. Государственная Дума РФ приняла в первом чтении законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», определяющий основы государственно-частного партнерства.

Развитие ГЧП в России сдерживается не только отсутствием проработанного законодательства. Не меньшее значение имеет и отсутствие механизмов долгосрочного

финансирования. Российский бизнес (в частности банки) не готов участвовать в длительных проектах (соглашения о ГЧП заключаются обычно на 10-50 лет), а это сдерживает субъекты Российской Федерации в реализации проектов ГЧП. В том числе и сфере организации и обеспечения безопасности дорожного движения. Сейчас большинство крупных проектов ГЧП реализуется в режиме «ручного управления».

Государственно-частное партнерство – это совокупность организационно-правовых, финансово-экономических отношений и действий государства и частного бизнеса, направленных на достижение общих целей реализации политики государства, так необходимая при реализации капиталоемких проектов в сфере организации и обеспечения безопасности дорожного движения.

Некоторые механизмы предусмотрены в паспорте Программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020гг» в разделе V «Механизм реализации Программы», включающий в себя механизм управления реализацией Программы: «Распределение сфер ответственности и механизм взаимодействия государственных заказчиков Программы» – предусмотрены в обязанностях государственных заказчиков Программы по привлечению внебюджетных источников».

Также в разделе IV «Ресурсное обеспечение Программы»: «С целью снижения нагрузки на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, заинтересованных в реализации мероприятий региональных программ, предусмотрена не только возможность сократить затраты своих бюджетов на капиталоемкие мероприятия за счет средств федерального бюджета, но и мобилизация средств внебюджетных источников, которая должна осуществляться на постоянной основе».

Государственно-частное партнерство должно осуществляться на основе следующих принципов:

- совместное сотрудничество;
- стороны партнерства представлены государственным и частным секторами экономики;
- договорная основа сотрудничества. Взаимоотношения сторон зафиксированы в официальных документах (соглашениях, договорах, контрактах и др.);
- равноправие сторон, которое должно носить партнерский, то есть равноправный, характер;
- общность целей, определенность интереса. Стороны имеют общие цели и четко определенный государственный интерес;
- совместное финансирование. Сторонам необходимо объединять свои вклады для достижения общих целей;
- разделение рисков и выгод. Сторонам необходимо распределять между собой расходы и риски, участвовать в использовании полученных результатов;
- государственная поддержка в части координации действий участников государственно-частного партнерства (ГЧП).

Назрела острая необходимость единого органа по вопросам ГЧП, который будет обеспечивать эффективное руководство программами ГЧП в рамках реализации направлений по организации и обеспечению безопасности дорожного движения. Роль единого органа также заключается в том, чтобы оказывать методологическую поддержку государственным органам власти на уровнях федерального и ниже, которые отвечают за реализацию региональных проектов ГЧП на местах.

Участниками проектов ГЧП могут быть любые организации при условии наличия у них необходимых финансовых средств.

Участие в проекте ГЧП в рамках организации и обеспечения безопасности дорожного движения для негосударственных структур возможно на любой стадии проекта.

Развитие системы ГЧП в сфере организации и обеспечения безопасности дорожного движения целесообразно по следующим направлениям деятельности:

- автотранспортное (например, общегородская система автотранспортных предприятий как государственно-частных бизнес–партнерств; профессиональные сообщества, объединяющие компании по производству автомобилей и запасных частей к ним, которые могут осуществлять контроль соответствия эксплуатируемых транспортных средств современным условиям обеспечения БДД);

- содержание и техническое обслуживание автомобильных дорог (например, управление системой уличного освещения, содержание и техническое обслуживание всех сопутствующих объектов дорожного хозяйства);

- создание и эксплуатация систем по обеспечению управления и контроля дорожного движения на территории: фотовидеофиксация, мониторинг дорожно-транспортной ситуации, весогабаритный контроль, контроль за состоянием дорог, модернизация светофорных объектов, внедрение методов координированного и адаптивного управления;

- строительство надземных и подземных пешеходных переходов;

- информационно-образовательное (например, центр повышения квалификации, подготовка водителей транспортных средств);

- производственно-технологическое (например, разработка и изготовление технических средств для оснащения дорог);

- IT-технологии (например, создание и ведение информационных баз; программное обеспечение консорциума коммерческих компаний и профессиональных общественных объединений, заинтересованных в развитии массового рынка ИТС (по аналогии с ERTICO в Евросоюзе));

- пропагандистское (например, обучение граждан правилам и требованиям безопасности дорожного движения);

Развитие механизмов ГЧП в рамках организации и обеспечения безопасности дорожного движения при взаимодействии органов государственной власти с негосударственными структурами будет способствовать:

- эффективному привлечению негосударственных структур к участию в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения и использованию накопленного ими потенциала;

- повышению роли (статуса) негосударственных структур, участвующих в реализации мероприятий в рамках организации и обеспечения безопасности дорожного движения;

- консолидации усилий органов власти и негосударственных структур в целях достижения эффективных результатов в осуществлении государственной политики в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения;

- созданию объективных инвестиционных взаимовыгодных условий реализации проектов в сфере организации и обеспечения безопасности дорожного движения как для некоммерческих организаций, так и для органов исполнительной власти с точки зрения снятия краткосрочной нагрузки с бюджета;



– созданию единого информационного пространства в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения.

В конечном итоге это будет способствовать достижению поставленных целей и задач в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения, сохранению жизни и здоровья граждан Российской Федерации, а также повышению их благосостояния.

### **3.8. Техническое регулирование в сфере организации и безопасности дорожного движения**

#### **3.8.1. Техническое регулирование в области безопасности автомобильных дорог**

Технические нормы, устанавливающие требования к обеспечению безопасных дорожных условий, могут быть установлены в технических регламентах, национальных стандартах, в том числе предварительных, сводах правил, стандартах организаций и в других технических документах. Причем, безусловно, обязательными в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» являются требования, установленные только техническими регламентами. Национальные стандарты, своды правил и другие документы по стандартизации могут применяться на добровольной основе для обеспечения соблюдения требований принятого технического регламента.

Решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. утвержден технический регламент Таможенного союза ТР ТС014/2011 «Безопасность автомобильных дорог» (вступает в силу с 15 февраля 2015 г.).

Объектами технического регулирования данного технического регламента являются вновь строящиеся, реконструируемые, капитально ремонтируемые и эксплуатируемые автомобильные дороги общего пользования и дорожные сооружения на них, включая элементы обустройства (для объектов дорожного и придорожного сервиса регулируется только их расположение), а также связанные с ними процессы проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и эксплуатации автомобильных дорог и дорожных сооружений, применяемые дорожно-строительные материалы и изделия (в том числе технические средства организации дорожного движения). Причем требования данного технического регламента не распространяются на улицы населенных пунктов, а также на автомобильные дороги, не относящиеся к автомобильным дорогам общего пользования.

Данный регламент устанавливает минимально необходимые требования безопасности к вышеуказанным объектам, а также формы и порядок оценки соответствия этим требованиям.

К сожалению, в соответствии со статьей 16.1 вышеуказанного закона неприменение международных и национальных стандартов не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов и для оценки соответствия какой-либо продукции допускается применение любых других технических документов. Это положение не позволяет гарантировать соблюдение требований безопасности (относящихся к защите жизни или здоровья граждан, охраны окружающей среды), предъявляемых ко многим объектам технического регулирования и значительно осложняет процедуры оценки соответствия объектов технического регулирования.

В настоящее время в соответствии с принятым решением коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 июня 2012 г. № 81 Программой к 2015 году должны быть разработаны более 100 межгосударственных стандартов, в результате применения

которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» (ТР ТС 014/2011).

Все эти стандарты можно разделить на несколько групп в соответствии со структурой технического регламента: изыскания автомобильных дорог, проектирование и строительство автомобильных дорог; эксплуатация автомобильных дорог; дорожно-строительные материалы и изделия, в том числе технические средства организации дорожного движения (ТСОД). Исходными документами для разработки стандартов являются национальные стандарты государств-участников Таможенного союза, стандарты Европейского союза.

Разработчики конкретных стандартов определяются на конкурсной основе уполномоченными органами управления государств-участников Таможенного союза.

Одновременно в Российской Федерации в соответствии с программой разработки национальных стандартов Росстандарта и соответствующими планами Минтранса России и Росавтодора проводится работа по совершенствованию национальных стандартов в данной области.

Основополагающим нормативно-техническим документом, устанавливающим перечень и допустимые по условиям обеспечения безопасности движения предельные значения показателей эксплуатационного состояния автомобильных дорог, улиц и дорог городов и других населенных пунктов, а также требования к эксплуатационному состоянию технических средств организации дорожного движения является ГОСТ Р 50597-93 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения». Установленные стандартом требования должны обеспечиваться организациями, осуществляющими содержание и ремонт автомобильных дорог, в том числе улиц и дорог населенных пунктов. Все требования стандарта в соответствии со статьей 46 Федерального закона «О техническом регулировании» подлежат обязательному исполнению, поскольку направлены на сохранение жизни и здоровья людей и введены в действие до вступления в силу данного Федерального закона.

В 2013 году начата работа по пересмотру положений данного стандарта, а также разработка нового стандарта, устанавливающего требования к методам контроля эксплуатационного состояния дорог. Основные нововведения связаны с тем, что с момента введения в 1993 г. в действие ГОСТ Р 50597-93 произошли значительные изменения в нормативной базе, определяющей требования к элементам обустройства автомобильных дорог, в том числе к техническим средствам организации дорожного движения (дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств), и правилам их применения. Более того, с момента ввода в действие национальных стандартов, устанавливающих требования к дорожным знакам, разметке и правилам их применения в них уже вносились изменения, направленные на их совершенствование. Таким образом, нормы ГОСТ Р 50597 в части, устанавливающей требования к эксплуатационному состоянию ТСОД, значительно устарели и требуют корректировки.

В 2014 году планируется ввести в действие пакет новых изменений к стандартам в этой сфере, устанавливающий общие технические требования к дорожным знакам, разметке, искусственным неровностям для принудительного снижения скорости движения ТС, другим элементам обустройства автомобильных дорог.

Другие нововведения связаны с появлением более совершенных строительных материалов для ремонтно-восстановительных работ дорожного покрытия, новых методов борьбы с зимней скользкостью. Требования к состоянию покрытия также претерпели

изменения. В проекте стандарта вводятся требования к допустимой колейности дорожного покрытия (в настоящее время данная норма содержится только в отраслевых дорожных нормах ОДН 218.0.006-2002, не имеющих статуса документа по стандартизации) и другим дефектам покрытия.

В настоящее время проводится работа по внесению изменений в ряд стандартов, устанавливающих требования к параметрам дорог, дорожных сооружений, методам их контроля.

Также запланирована и осуществляется разработка комплекса стандартов, регламентирующих требования к интеллектуальным транспортным системам, в том числе к их физической и функциональной архитектуре, техническим элементам информирования участников дорожного движения и т.д. В ближайшее время необходим пересмотр положений стандартов, определяющих требования к одной из основных составляющих интеллектуальных транспортных систем – автоматизированных систем управления дорожным движением (АСУД). Существующая нормативно-техническая база по созданию АСУД носит поверхностный общий характер, что приводит к возникновению определенных сложностей при конкретизации требований к той или иной АСУД. В современной нормативно-технической базе в части оборудования АСУД существует единственный стандарт ГОСТ 34.401 – 90, регламентирующий минимально необходимые технические требования к периферийному оборудованию АСУД, но в данном документе отсутствуют, например, требования, касающиеся правил применения оборудования, интерфейсов, способов сопряжения и протоколов обмена данными между периферийными устройствами. Кроме того, требуется разработка новых стандартов, устанавливающих требования в части конкретных подсистем АСУД: подсистемы управления общественным транспортом, подсистемы мониторинга метеорологической и экологической обстановки и т.д.

Одна из задач совершенствования национальных стандартов в области обеспечения безопасных дорожных условий – ликвидация разрыва между научно-техническим уровнем национальных и международных стандартов, гармонизации отечественных и международных норм по эксплуатации дорог с учетом требований обеспечения безопасности движения. Примером решения такой задачи является проект национального стандарта на дорожные знаки с переменной информацией, разрабатываемый с учетом положений европейских норм EN 12966.

В условиях параллельного развития национальной и межгосударственной стандартизации одна из основных задач – обеспечение согласованности положений межгосударственных стандартов, обеспечивающих соблюдение требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» и национальных стандартов, которые после вступления в силу технического регламента Таможенного союза будут нормировать требования безопасности дорожного движения только в населенных пунктах и на дорогах, не относящихся к автомобильным дорогам общего пользования. Здесь могут возникнуть определенные проблемы, связанные с тем, что многие из межгосударственных и национальных стандартов, устанавливающих требования к одному и тому же объекту стандартизации (например, к дорожным светофорам), разрабатываются разными организациями государств-участников Таможенного союза. То же самое касается некоторых взаимосвязанных межгосударственных стандартов. Так, например, стандарт, устанавливающий требования к дорожным знакам, разрабатывается в Республике Беларусь, к дорожной разметке – в Российской Федерации.

В целях повышения эффективности нормотворческой работы, обеспечения максимальной гармонизации межгосударственных и национальных стандартов в этой области, исключения противоречий в положениях взаимосвязанных стандартов представляется необходимым активно привлекать к рассмотрению проектов стандартов на всех стадиях их разработки общественные организации, независимых экспертов, имеющих опыт работы в данной области.

ФЗ «О безопасности дорожного движения» допускает соответствие построенных, реконструированных дорог, а также состояния эксплуатируемых дорог не только требованиям технических регламентов, но и другим нормативным документам. Однако разработка регламентов, устанавливающих обязательные требования безопасности к улицам населенных пунктов и автомобильным дорогам необщего пользования, также необходима. В частности, это обусловлено положением статьи 22 указанного закона, согласно которой деятельность по организации дорожного движения должна осуществляться на основе комплексного использования технических средств и конструкций, применение которых регламентировано действующими в Российской Федерации техническими регламентами.

Недостатки системы технического регулирования, в частности, добровольность применения межгосударственных стандартов не позволят в полной мере обеспечить безопасность автомобильных дорог.

Соблюдение требований безопасности (относящихся к защите жизни или здоровья граждан, охраны окружающей среды), предъявляемых ко многим объектам технического регулирования, в том числе автомобильным дорогам, не может быть гарантировано без обязательности применения национальных, международных стандартов и других документов, входящих в перечень документов по стандартизации, применяемых для обеспечения соблюдения требований технических регламентов. Это требует внесения существенных изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании».

Следует обеспечить активное участие общественности, в том числе экспертного сообщества, при разработке стандартов и других документов в области обеспечения безопасных дорожных условий.

Наряду с совершенствованием нормативно-технической базы внимание общественности должно быть привлечено к принятию оперативных мер по устранению опасных мест на дорогах, в том числе с помощью новейших инновационных технологий, материалов и изделий. В настоящее время уже имеется положительный опыт применения такого сверхнормативного оборудования во многих регионах за последние несколько лет. В первую очередь это касается обустройства проблемных пешеходных переходов новыми дорожными знаками и светосигнальным оборудованием. После внедрения новшеств количество ДТП на соответствующих пешеходных переходах заметно снизилось.

### **3.8.2. Техническое регулирование в области обеспечения безопасности транспортных средств**

Анализ нормативно-технических, руководящих и иных нормативных документов, действующих в сфере безопасности транспортных средств, показал, что российские стандарты в целом соответствуют современным международным требованиям безопасности. Основопологающим документом в части проверки технического состояния транспортного средства является Технический регламент «О безопасности колесных транспортных средств». Данный основополагающий документ разработан с учетом международных требований, гармонизирован с Правилами ЕЭК ООН.

В ГОСТ Р 51709-2001 указана современная терминология, определены методы и детально расписаны процедуры проверки систем и агрегатов современных транспортных средств, в том числе с использованием средств инструментального контроля.

Проведенный анализ показал, что европейские требования являются более жесткими в сфере регулирования вредных факторов транспортных средств (содержание загрязняющих веществ в отработавших газах, шум), а требования к тормозной системе, действующие на территории Российской Федерации (в части разности тормозных усилий на колесах одной оси), наоборот, являются более жесткими, чем в зарубежных странах.

Однако наличие достаточно жестких требований должно сопровождаться эффективной системой контроля за их соблюдением, в том числе при эксплуатации транспортных средств.

Согласно вышеуказанному техническому регламенту оценка соответствия транспортных средств, находящихся в эксплуатации на территории Российской Федерации, проводится в отношении каждого зарегистрированного в установленном порядке в Российской Федерации транспортного средства в форме проверки его технического состояния, которая осуществляется в рамках технического осмотра. Целью проверки технического состояния транспортного средства является получение доказательств того, что транспортное средство соответствует требованиям, предусмотренным техническим регламентом.

В 2011 году система проведения технического осмотра транспортных средств претерпела кардинальные изменения после вступления в силу Федерального закона от 01 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно данному закону проверка технического состояния транспортного средства осуществляется негосударственными организациями – операторами технического осмотра, аккредитованными в установленном порядке.

Как показали первые итоги работы новой системы, она имеет существенные недостатки. Новая система технического осмотра транспортных средств не привела к улучшению их технического состояния. К сожалению, неисправности систем управления транспортными средствами в последние несколько лет неоднократно являлись непосредственной причиной дорожных происшествий с тяжкими последствиями.

Осуществление контроля за безопасностью ТС при эксплуатации в форме проверки представителями страховых компаний наличия талона ТС при выдаче полиса ОСАГО показало свою неэффективность. Экономическая заинтересованность лиц, обязанных контролировать наличие талона ТО, в реализации как можно большего количества полисов ОСАГО (от этого напрямую зависит величина их доходов) способствует большому количеству нарушений в данной сфере. Этот вывод касается также и отдельных страховых компаний. Подобная практика идет вразрез с международным опытом, где контроль за безопасностью ТС при эксплуатации является обязанностью полиции, а надзор за организацией процесса ТО осуществляют государственные органы. Замена талона ТО на диагностическую карту принципиально не изменяет процедуру выдачи полиса ОСАГО и соответственно механизм контроля за безопасностью ТС.

Предусмотренная Законом о техническом осмотре система контроля за операторами ТО со стороны профессионального объединения страховщиков также работает недостаточно эффективно. Это подтверждается выявленными фактами регистрации (при участии заинтересованных страховых компаний) фиктивных пунктов ТО, выдававших талоны ТО без осуществления какой-либо проверки технического

состояния ТС, что стало возможным ввиду отсутствия процедуры выездных проверок при аккредитации пунктов ТО.

Анализ стоимости процедуры ТО в регионах РФ показал, что в ряде регионов предельная стоимость прохождения ТО в 2012 г. существенно занижена по сравнению с себестоимостью данной процедуры, что делает данный вид бизнеса нерентабельным.

Таким образом, существующая политика в сфере определения предельной стоимости ТО ставит под вопрос возможность обеспечить необходимым количеством пунктов ТО ряд регионов РФ.

Квалификационные требования к техническим экспертам в целом достаточные. Однако существует явный дефицит квалифицированного персонала, отвечающего существующим требованиям. Серьезным недостатком является отсутствие требования сдачи квалификационных экзаменов техническими экспертами.

Требуется внести изменения в основополагающий документ – Федеральный закон о техническом осмотре, – касающиеся усиления контроля за деятельностью страховщиков и операторов ТО со стороны государственных органов, определить компетентный государственный орган для осуществления инспектирования операторов ТО. Необходимо внести изменения в правила аккредитации операторов ТО, направленные на повышение требований к этим организациям, а также ввести обязательную сдачу квалификационных экзаменов для кандидатов в технические эксперты.

Следует внести изменение в форму диагностической карты: вернуть идентификацию номера двигателя ТС и параметр «Внесение изменений в конструкцию ТС». Отсутствие данных позиций в диагностической карте не позволяет документировать нарушения, связанные с эксплуатацией ТС, в конструкцию которых внесены несанкционированные изменения или установлен двигатель, полученный незаконным путем. Также целесообразно указать порядок проведения идентификации ТС в Правилах проведения ТО.

Контроль за безопасностью ТС, находящихся в эксплуатации, со стороны МВД в настоящее время осуществляется при проверке наличия полиса ОСАГО у водителей на дорогах. С целью совершенствования системы контроля за безопасностью транспортных средств, находящихся в эксплуатации, целесообразно ввести прямой контроль со стороны Госавтоинспекции за прохождением ТО ТС на дорогах посредством применения специальных технических средств фотовидеофиксации, работающих в автоматическом режиме для выявления ТС с просроченным сроком диагностической карты либо отрицательным заключением в диагностической карте (сверка по единой системе ЕАИС ТО). Реализация данного решения, с одной стороны, значительно повысит эффективность контроля за ТС, не соответствующими требованиям безопасности, с другой – минимизирует коррупционную составляющую при осуществлении контроля.

В то же время очевидно, что разовый контроль (1 раз в год, два, три в зависимости от возраста ТС) не гарантирует соответствие контролируемых параметров ТС требованиям Технического регламента в течение всего срока между ТО. В частности, широкое распространение получила порочная практика установки в фары ТС источников света, не соответствующих типу фар, чаще газоразрядных, в результате чего происходит нарушение светораспределения фар и, как следствие, ослепление других участников движения. Необходимость соответствия ТС нормативным требованиям в этих случаях обходится нарушителями очень просто – перед процедурой ТО в фары устанавливаются штатные лампы, после выезда за ворота пункта ТО опять устанавливаются нештатные лампы. Аналогичная ситуация с тонировкой стекол передней полусферы ТС, ревушими

глушителями и т.д., то есть с такими нарушениями, которые доставляют проблемы не самому нарушителю, а окружающим его людям.

Пресечь такие нарушения можно только системным контролем эксплуатируемых ТС. Это требует внесения серьезных законодательных изменений, направленных на обеспечение возможности контроля технического состояния ТС на дорогах квалифицированными уполномоченными должностными лицами.

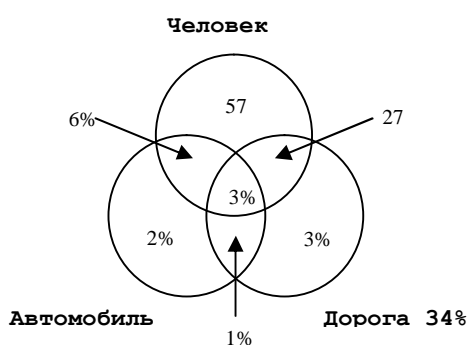
### 3.9. Экспертная оценка принимаемых решений в сфере организации и безопасности дорожного движения. Оценка уровня безопасности автомобильных дорог. Развитие механизмов независимой экспертизы

Долгое время считалось, что соблюдение стандартов при проектировании, строительстве и эксплуатации автомобильных дорог и транспортных средств служит гарантией безопасности дорожного движения. При помощи стандартов поддерживаются оптимальные параметры и элементы для их безопасного взаимодействия в процессе дорожного движения.

Однако практика показывает, что соблюдение норм и стандартов при проектировании, строительстве и эксплуатации дорог и транспортных средств не гарантирует отсутствие ДТП. Ровные, прямые и широкие дороги, отвечающие требованиям стандартов, часто имеют высокий уровень аварийности.

Это объясняется тем, что на дороге человек слишком часто оказывается в нестандартных ситуациях, когда быстрота и качество принимаемых решений определяются его опытом, возрастом, личными качествами, физическим и эмоциональным состоянием, особенностями восприятия и т.д. Поэтому неудивительно, что причиной подавляющего количества ДТП является ошибка водителя (см. Рисунок 1).

#### Роль факторов риска и их сочетаний в возникновении ДТП (данные Министерства транспорта Германии, 2002 г.)



Возникла потребность в дисциплине, которая могла бы решать задачи, связанные с повышением безопасности дорожного движения в малоизученной области, связанной с человеческим фактором, находящимся за пределами стандартов и норм.

Концепция «аудит безопасности» впервые появилась в 80-е годы в Великобритании на основе развития методов расследования причин ДТП и практики их устранения.

Впоследствии практика успешно зарекомендовала себя в Новой Зеландии, Австралии, Канаде, Дании, Нидерландах, Швеции, Норвегии. Сегодня это страны с самыми высокими уровнями безопасности дорожных сетей.

Независимая оценка уровня дорожной безопасности подразумевает оценку уровня дорожной безопасности существующей или строящейся автомобильной дороги и дорожных сооружений, организации дорожного движения независимыми квалифицированными экспертами.

Результат аудита дорожной безопасности как системы контроля качества на всех стадиях технологического цикла развития дорожных проектов – повышение безопасности эксплуатации дорожной сети для всех категорий дорожных пользователей путем снижения вероятности совершения ими ошибок в процессе дорожного движения. При этом аудит уровня дорожной безопасности направлен на предупреждение ДТП еще до того, как они произошли, в отличие от традиционных методов повышения безопасности сети дорог, основанных на выявлении участков концентрации ДТП.

Оценка уровня дорожной безопасности выполняется на различных стадиях жизненного цикла дороги (от проектирования до эксплуатации).

На любой стадии оценка уровня дорожной безопасности требует решения следующих задач:

- сведение к минимуму вероятности возникновения ДТП на стадии эксплуатации объекта;
- применение результативных решений для сведения к минимуму последствий вероятных ДТП на тех участках дороги, где невозможно исключить риск полностью (например, на горной дороге);
- снижение затрат на последующих стадиях жизненного цикла за счет выявления и исключения дефектов на предыдущих стадиях.

Рекомендации, подготовленные в результате независимой оценки уровня дорожной безопасности, предоставляются на рассмотрение заказчику и исполнителям работ на соответствующем технологическом этапе: планировщику, проектировщику, подрядчику, эксплуатирующей организации.

Подход к проведению оценки уровня дорожной безопасности отличается от российской практики оценки уровня содержания автомобильной дороги, которая ограничивается оценкой состояния конструктивных элементов дороги, включая проезжую часть, земляное полотно, искусственные сооружения, обустройство и обстановку дороги.

Объектами независимой оценки уровня дорожной безопасности могут быть также следующие вопросы:

- изменения условий движения, связанные с проведением дорожных работ;
- введение новых схем организации дорожного движения либо их изменение;
- условия безопасности для велосипедного движения;
- условия безопасности для пешеходного движения и др.

Применение практики независимой оценки уровня дорожной безопасности за рубежом доказало ее результативность по повышению уровня безопасности дорожного движения и сокращению издержек, связанных с ДТП.

Опыт проведения аудита на дорогах России пока еще очень небольшой. Но первые результаты также позитивные. В частности, это относится к проведению аудита безопасности движения на федеральной дороге М8 Москва – Архангельск, результаты которого стали основанием для проектирования круговой развязки на пересечении с а/д, ведущей к Северодвинску.



В качестве методической основы проведения аудита дорожной безопасности при проектировании и эксплуатации внегородских автомобильных дорог Российской Федерации с 1 июня 2013 г. вводятся в действие методические рекомендации ОДМ 218.6.010-2013, утвержденные Росавтодором.

С целью определения эффективности данных рекомендаций необходимо организовать оценку уровня дорожной безопасности (аудит) на тестовых участках дорожной сети, характеризующихся опасными условиями движения, в частности, в местах концентрации ДТП, в течение нескольких лет. Результаты такого тестирования покажут эффективность данного подхода для России и вышеуказанной методики и целесообразность ее повсеместного применения.

Основопологающим документом для проведения оценки уровня дорожной безопасности на территории Российской Федерации является Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», предусматривающий документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводам правил или условиям договоров».

Однако для регламентации проведения аудита дорожной безопасности необходима разработка и законодательная регламентация механизма его реализации, в том числе правил аккредитации соответствующих организаций, аттестации кандидатов в аудиторы, порядка проведения аудита на различных стадиях жизненного цикла дороги. В настоящее время нормативная база в этой области представлена лишь нормативными правовыми актами (в том числе постановлением правительства), регламентирующими проведение негосударственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и (или) результатов инженерных изысканий для подготовки такой документации.

### **3.10. Подготовка и повышение квалификации кадров в сфере организации и безопасности дорожного движения**

Применение современных методов транспортного планирования и организации дорожного движения, расширение сферы применения интеллектуальных транспортных систем (ИТС) – характерная тенденция современного этапа развития экономики России. Их внедрение требует опытных профессионалов и особой системы подготовки кадров.

Отсутствие в России системы подготовки специалистов по организации и безопасности дорожного движения, транспортному планированию, разработке интеллектуальных транспортных систем и обеспечению их функционирования приводит к ситуациям, когда реализуются отдельные невзаимосвязанные мероприятия. В результате вместо качественного изменения условия движения не только не улучшаются, но порой приводят к существенным затруднениям. Например, экспертами рабочих групп проанализирован опыт реализации локальных мероприятий по организации дорожного движения в г. Красногорске Московской области, где после бездумного, не имеющего научных и технических обоснований мероприятия движение в городе практически встало.

Первичный анализ ситуации в регионах показывает, что при условии срока переходного периода в 5 лет для разработки необходимого объема документации в сфере транспортного планирования потребуются одновременно задействовать более 7 тысяч специалистов в сфере организации и безопасности дорожного движения. При существующей ситуации в образовательном комплексе подготовить грамотного работника-бакалавра нужной квалификации невозможно. Необходимое количество (7

Официальный сайт [www.dorogibezproblem.ru](http://www.dorogibezproblem.ru).

[info@dorogibezproblem.ru](mailto:info@dorogibezproblem.ru)

тысяч студентов) будет обеспечено за 5 лет, если вести набор по 30 студентов в год в 44 вузах страны, где сегодня ведется подготовка специалистов по ОБД. Кроме того, необходимо обучение магистров по направлению «строительство» с профилем «транспортное планирование».

По экспертным оценкам, в настоящее время в государственных и частных проектных и научных институтах занято не более 3 тысяч специалистов, способных разрабатывать комплексные документы транспортного планирования. При этом более 30% из них (во многих организациях – и более 50%) находятся в предпенсионном и пенсионном возрасте. Практически полное отсутствие заказа и финансирования работ по транспортному планированию в последние 10 лет не позволило создать необходимый кадровый резерв более молодых специалистов (в возрасте от 30 до 40 лет).

Сложившуюся ситуацию прекрасно иллюстрирует анализ рынка труда. По данным кадровых агентств соотношение вакансий и резюме по позициям в рассматриваемой сфере составляет от 3 до 5 вакансий к 1 резюме.

Для устранения такой проблемной ситуации необходима подготовка специалистов на новой концептуальной платформе, на деле обеспечивающей реализацию принципов системного управления в процессе жизненного цикла транспортных систем.

Анализ образовательных программ ведущих университетов мира показывает, что в том или ином объеме курсы по рассматриваемой тематике входят практически во все направления подготовки специалистов транспорта. Во многих странах реализуются образовательные программы подготовки бакалавров и магистров в сфере ОДД и БДД, транспортного планирования и ИТС, существуют системы переподготовки кадров.

Учитывая важность координации подходов к реализации образовательных программ в сфере ИТС, Европейский союз финансировал специальный проект ETNITE по созданию транснациональной образовательной сети. В этом проекте участвовали университеты Германии, Англии, Швеции, Австрии и других стран. Цель проекта – разработка стратегии перехода к устойчивой организационной структуре подготовки специалистов для ИТС с учетом новых профессиональных требований. Основные задачи, которые были решены при выполнении этого проекта, заключались в формировании общей базы знаний ИТС, формировании центров подготовки, определении методов и инструментария для подготовки таких специалистов.

С первых шагов становления такой системы речь шла не только о подготовке студентов, но также о переподготовке и повышении квалификации действующих специалистов.

В России сегодня сложилась достаточно противоречивая ситуация. С одной стороны, существует понимание необходимости применения методов транспортного планирования и организации дорожного движения, развертывания интеллектуальных транспортных систем. С другой – в образовательной сфере имеется явное отставание, ограниченный опыт подготовки на студенческом уровне и уровне повышения квалификации действующих специалистов.

В перспективе отсутствие квалифицированных специалистов в данной области будет являться критическим фактором, не позволяющим эффективно реализовать проекты развития транспортной инфраструктуры, управления движением, транспортного обеспечения потребностей народного хозяйства и населения.

Если вопросы подготовки студентов в целом достаточно ясны, то повышение квалификации действующих специалистов требует более гибкого подхода. Прежде всего необходима дифференциация программ подготовки для различных целевых групп с

учетом следующих классификационных признаков: квалификация и должность персонала; необходимый уровень профессиональных знаний; специализация деятельности; методы обучения.

Очевидно, что одну из целевых групп должны представлять сотрудники федерального, регионального и муниципального уровней. Для них особенно важно изучение вопросов государственного регулирования транспортных систем, планирования и проектирования, финансирования, образовательной деятельности.

Для целевой группы, представляющей университетский уровень, наиболее важными являются вопросы осуществления образовательной деятельности в области транспортных систем, исследований, технической поддержки внедрения мероприятий, консалтинговой деятельности.

Для организаций, функционирующих в рассматриваемой сфере, обучение должно акцентироваться на вопросах проектирования транспортных систем, их эксплуатации и обновления информации. Что касается методики, то многие из этих программ повышения квалификации невозможно будет реализовать без обучения на специальных тренинговых центрах.

Таким образом, в России необходимо создание инновационной образовательной системы подготовки кадров и непрерывного повышения квалификации специалистов в области транспортного планирования, организации и безопасности дорожного движения. Эта система должна строиться на основе учебных программ, отвечающих мировым требованиям, интегрированных в процесс научных исследований, чтобы среда обучения постоянно адаптировалась к новым требованиям, а специалисты были в состоянии принять новые технологические вызовы.

## **Раздел 4. Безопасность детей на дорогах**

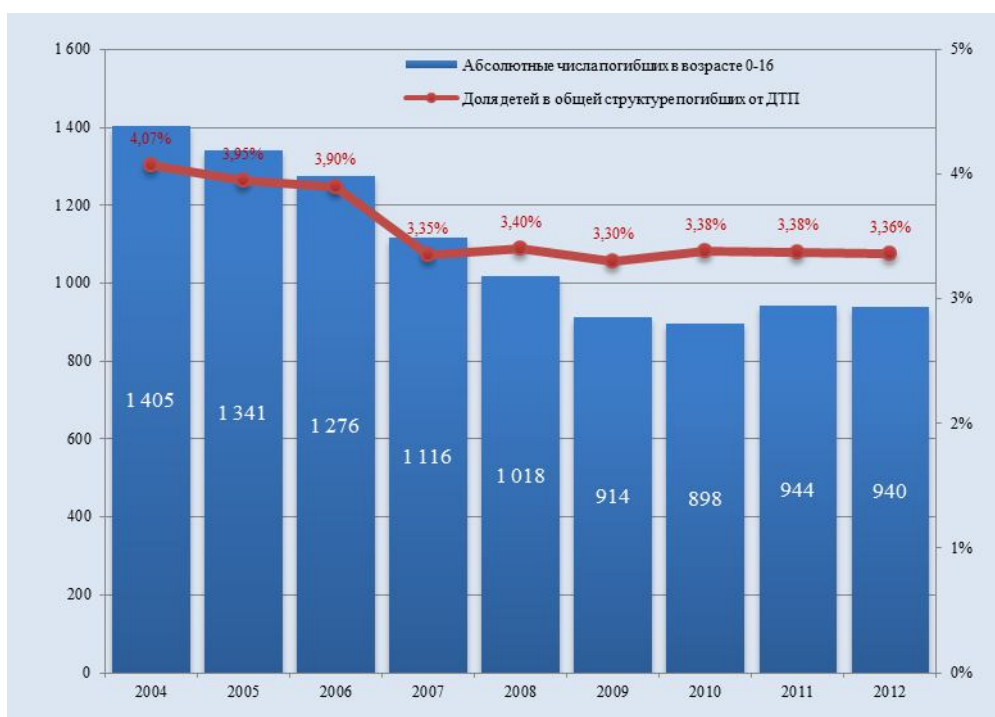
### **4.1. Общая ситуация с детским дорожно-транспортным травматизмом на территории Российской Федерации (2004-2012 гг.)**

*В данном документе представлен анализ динамики смертности детей в возрасте до 16 лет в результате дорожно-транспортных происшествий, произошедших на территории Российской Федерации. В качестве отчетного периода был выбран временной интервал с 2004 по 2012 г.*

В связи с ростом численности автопарка и увеличивающейся интенсивностью движения на дорогах России особо остро стоит проблема дорожно-транспортного травматизма. Анализ существующей ситуации убедительно показывает, что население России не подготовлено должным образом к безопасному участию в дорожном движении. Наиболее уязвимыми участниками дорожного движения становятся дети, поскольку в большинстве случаев их безопасность зависит от действий или бездействия взрослых. Несмотря на наблюдаемые положительные тенденции по снижению количества погибших и раненных в ДТП детей, смертность от ДТП продолжает занимать второе место в структуре причин смертности детей в возрасте до 15 лет (по данным Росстата за 2008 г.).

Ранения, полученные в дорожно-транспортных происшествиях, чрезвычайно опасны: особенно здесь выделяются черепно-мозговые травмы (почти 80% всех пострадавших детей) в сочетании с тяжелыми повреждениями органов грудной и брюшной полости (около 4%) и переломами конечностей (около 25%). Практически каждый десятый ребенок получает множественные ушибы. Травмами, полученными детьми-пассажирами в 75% случаев являются ушибы лица, головы, ног. При этом 15% травм приводят к смертельному исходу.

**Динамика общего числа погибших в ДТП детей (ось слева)  
и динамика доли детской смертности от ДТП  
в общей структуре смертности от ДТП в 2004-2012гг. (человек, %)**



**Источник: ГИБДД**

Последствия травм, полученных в результате ДТП, оставляют физические увечья и морально-психологические потрясения на всю жизнь и не всегда проявляются сразу. В среднем каждый травмированный ребенок проводит на больничной койке около двух месяцев, а срок реабилитации составляет 8-10 лет. Некоторые остаются инвалидами на всю жизнь.

В целом в период с 2004 по 2010 г. происходило снижение детской смертности в абсолютных значениях. Однако с 2011 г. наблюдается увеличение числа погибших детей. В 2012 г. в России произошло 20 879 ДТП, в которых погибли 940 и были ранены 22 016

Официальный сайт [www.dorogibezproblem.ru](http://www.dorogibezproblem.ru).

[info@dorogibezproblem.ru](mailto:info@dorogibezproblem.ru)

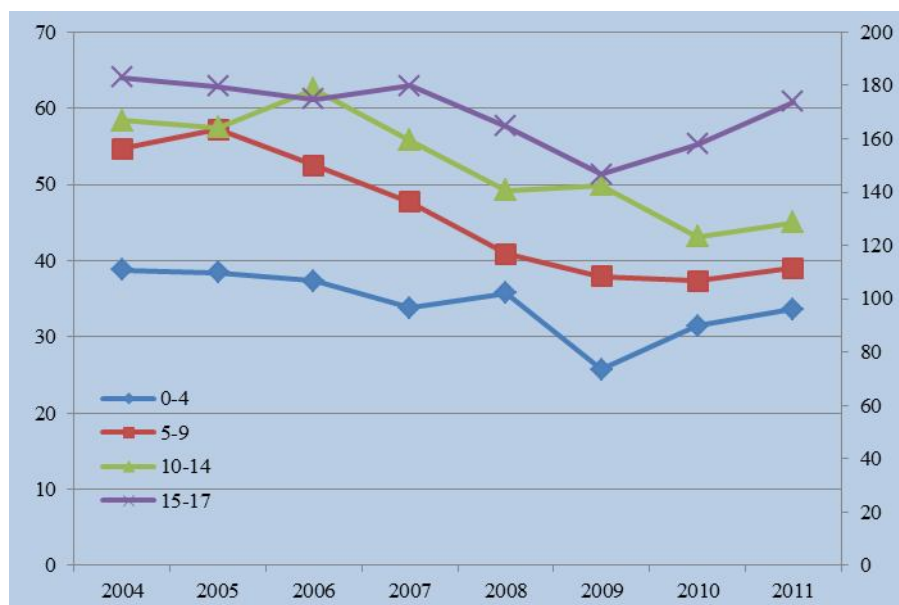
детей в возрасте до 16 лет. Таким образом, количество погибших по сравнению с 2011 г. уменьшилось на 4 ребенка.

За 10 месяцев 2013 г. наблюдалось сокращение детской смертности. Так, по отношению к аналогичному периоду 2012 г. число ДТП с участием детей за январь – октябрь сократилось на 0,8% (17 958 ДТП), число погибших – на 10,5% (740 детей), раненых – на 0,4% (19 035 детей). Ввиду этого можно прогнозировать, что тенденция дальнейшего снижения детской смертности продолжится.

## 4.2. Возрастная дифференциация детской смертности в России

Вклад отдельных возрастных групп в детскую смертность от ДТП также различен. Динамика повозрастных коэффициентов смертности показывает, что начиная с 2004 г. в возрастных группах 0-4, 5-9 и 15-17 лет наметилось снижение смертности. В возрастной группе 10-14 лет снижение численности погибших началось с 2006 г. В 2010 г. во всех возрастных группах падение снова сменилось ростом.

**Динамика повозрастных коэффициентов смертности от ДТП в детских возрастах, 2004-2011 гг. (на 1 млн населения в соответствующей возрастной группе)**



Источник: ГИБДД

В 2012 г. группой особого риска являлись лица в возрасте 15-17 лет – 41% от общего числа детских смертей. Второй по значимости стала группа 0-4 года – 21% от общего числа погибших детей.

## 4.3. Сезонные колебания детской смертности в России

При анализе детского дорожно-транспортного травматизма было также проведено исследование зависимости попадания детей в ДТП от времени года, дня недели и времени суток. Его результаты дают дополнительную информацию, которую необходимо учитывать при разработке профилактических мероприятий.

### Зависимость от времени года

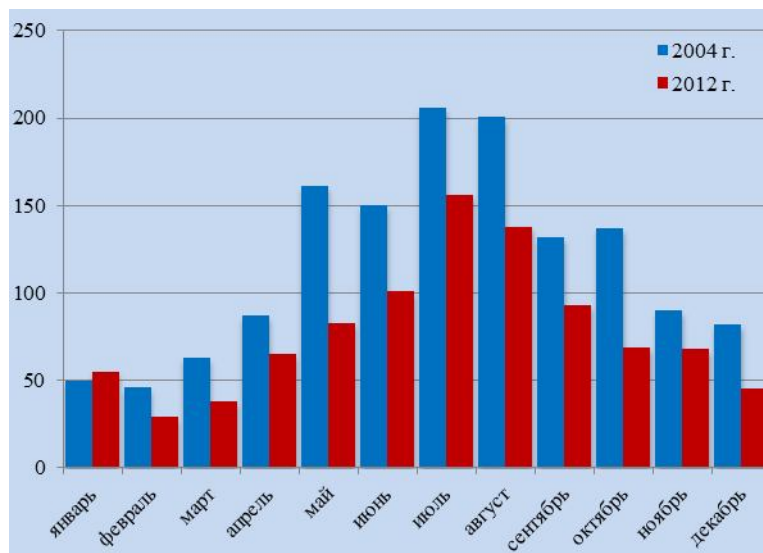
На протяжении рассматриваемого периода заметный рост смертности среди детей в целом начинает наблюдаться с апреля и достигает своего максимума к концу летнего

Официальный сайт [www.dorogibezproblem.ru](http://www.dorogibezproblem.ru).

[info@dorogibezproblem.ru](mailto:info@dorogibezproblem.ru)

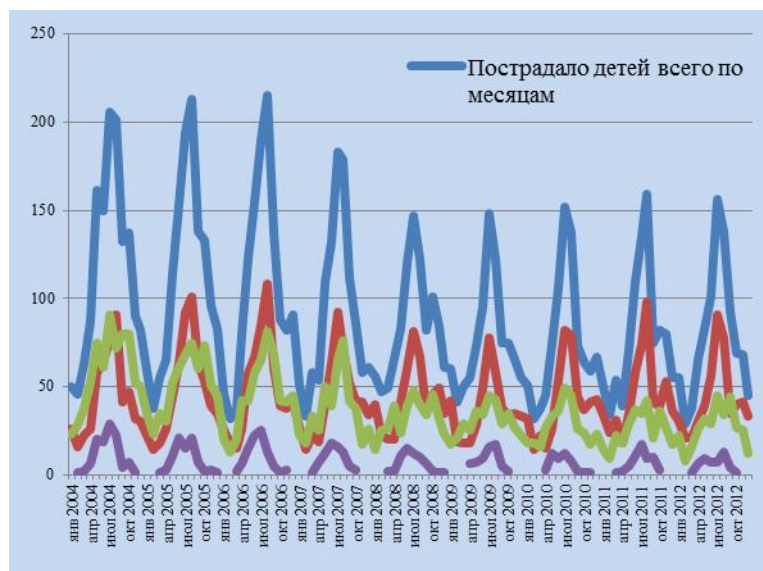
периода. В последующие осенние месяцы происходит постепенное снижение числа погибших. Наименьшее число происшествий происходит в зимний период. Распределение погибших детей по месяцам представлено в таблице ниже.

**Распределение погибших в результате ДТП детей по месяцам (2004, 2012 гг., человек)**



Источник: ГИБДД

**Распределение по месяцам погибших в ДТП детей по категории участника дорожного движения (2004-2012 гг., человек)**



Источник: ГИБДД

С 2004 по 2012 г. произошло снижение детской смертности в абсолютных значениях. В 2012 г. более 50% всех ДТП с участием детей пришлось на период с начала мая по конец августа.

Сезонность смертности детей по всем категориям участников дорожного движения (пешеходы, пассажиры, водители) совпадает. Из рисунка ниже видно, что основное снижение за рассматриваемый период происходило за счет снижения смертности в летние месяцы. В зимние месяцы количество погибших продолжает оставаться достаточно стабильным.

### Зависимость от дней недели

Максимальный риск детской смертности в результате ДТП в России приходится на выходные дни (суббота и воскресенье) – 39%, понедельник и пятница составляют в среднем по 15%, на середину недели приходится около 11% смертельных ДТП соответственно.

### Зависимость от времени суток

Количество смертельных случаев, связанных с детьми, в зависимости от времени суток распределено неравномерно. Так, в ночное время с 00:00 часов по 06:00 происходит наименьшее количество ДТП с пострадавшими детьми.

Основная часть смертельных ДТП с участием детей происходит в вечернее время. Особенно опасным является период с 16:00 до 22:00.

### Распределение детской смертности от ДТП по времени суток (Россия, среднее значение за период 2004-2012 гг., человек)



Источник: ГИБДД

## 4.4. Категории участников дорожного движения

Дети как участники дорожного движения делятся на три категории: дети-пешеходы, дети-пассажиры, дети-водители (двухколесные моторные и немоторные средства).

В 2004 г. на категорию детей-пешеходов приходилось 50% всех погибших детей, на детей-пассажиров – 38%. На детей-велосипедистов и детей-других участников дорожного движения в сумме приходилось 12% погибших.

За рассматриваемый период произошли существенные перестановки в структуре погибших участников дорожного движения. На первое место в 2006 г. вышли дети-пассажиры, доля которых на сегодняшний день составляет 55%, тогда как на детей-пешеходов приходится около 34%. С 2006 по 2010 г. происходило постоянное снижение числа погибших среди всех категорий детей, однако с 2010 г. снижение приостановилось.

### Абсолютные числа погибших детей по категории участников дорожного движения (2004-2012 гг., человек)

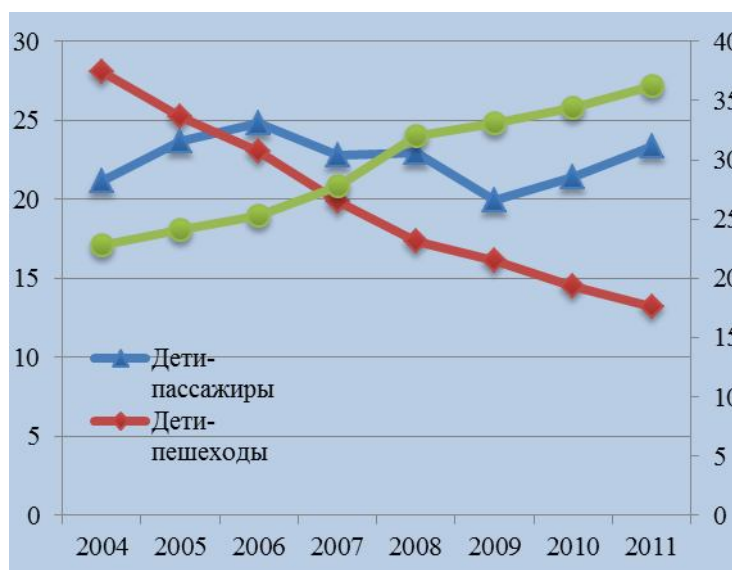
Официальный сайт [www.dorogibezproblem.ru](http://www.dorogibezproblem.ru).

[info@dorogibezproblem.ru](mailto:info@dorogibezproblem.ru)

	Дети-пассажиры	Дети-пешеходы	Дети-велосипедисты	Другие участники
2004	530	702	111	62
2005	571	608	85	77
2006	579	537	92	68
2007	517	451	77	71
2008	517	390	62	49
2009	450	363	62	39
2010	489	332	48	29
2011	541	307	58	38
2012	515	320	49	56

Источник: ГИБДД

**Динамика общих коэффициентов смертности от ДТП у детей-пассажиров и детей-пешеходов в возрасте до 16 лет (на 1 млн дет. нас.) и рост автопарка (млн)**



Источник: ГИБДД

Следует также отметить, что общее снижение численности погибших детей наблюдается на фоне стремительно растущего автопарка, который на сегодняшний день составляет уже порядка 40 млн автомобилей.

С целью более подробного анализа ситуации, сложившейся на сегодняшний день, в рамках каждой из категорий детей-участников дорожно-транспортных происшествий будут рассмотрены основные проблемы, характерные для каждой из категорий; освещены направления, по которым ведется работа с целью снижения численности погибших детей, а также намечены следующие шаги в этой области.

#### **4.5. Безопасность детей-пассажиров: популяризация использования детских удерживающих устройств и необходимость повышения качества предложения детских удерживающих устройств**

Официальный сайт [www.dorogibezproblem.ru](http://www.dorogibezproblem.ru).

[info@dorogibezproblem.ru](mailto:info@dorogibezproblem.ru)



Одной из особенностей темы детской транспортной безопасности является большая зависимость безопасности ребенка от действий или бездействия взрослых. Как следствие, решение таких проблем, как низкий уровень культуры использования детских автокресел, наличие пробелов и нечетких законодательных формулировок, а также существующая нерегламентированность рынка автокресел в России, могут в комплексе привести к существенному снижению количества гибнущих детей-пассажиров.

Для лучшего понимания текущей динамики смертности в категории «дети-пассажиры» и эффективности комплекса предпринимаемых действий приведем статистику за 2012 г. и 10 месяцев 2013 г.

В 2012 г. в России произошло 8891 ДТП с участием детей-пассажиров, в которых погибли 515 и были ранены 9813 детей.

За 10 месяцев 2013 г., по официальным данным ГИБДД на долю происшествий с детьми-пассажирами пришлось 7773 ДТП (+ 1,8%), в которых погибли 415 (- 5,9%) и были ранены 8662 (+ 2,1%) ребенка.

По отношению к сентябрю 2013 г. число ДТП с участием детей-пассажиров сократилось на 13%, число погибших сократилось на 42% а число раненых сократилось на 5,4%.

Хотя нельзя не отметить, что в последние годы благодаря активным действиям государственных министерств и ведомств, а также общественных организаций наблюдается положительная динамика по сокращению числа ДТП с детьми, тем не менее для дальнейшего снижения необходима выработка комплексного подхода к решению вышеуказанных проблем.

### **Культура использования детских автокресел в России**

На сегодняшний день не остается сомнений в том факте, что автокресло и детская автолюлька (для детей до одного года) являются самыми действенными и эффективными детскими удерживающими устройствами. По данным ВОЗ, риск получить травму для ребенка в возрасте до 4 лет снижается на 80% при использовании автокресла, установленного против направления движения. Для детей в возрасте 5-9 лет детские удерживающие устройства снижают степень травматизма на 52%. Однако в России культура использования автокресла находится еще на очень низком уровне, что подтверждается проведенными социологическими опросами.

По результатам исследования ВЦИОМ, которое было проведено в апреле 2013 г., доля тех, кто использует детское автокресло при перевозке ребенка в собственном автомобиле, составляет 51%. 15% опрошенных родителей не пользуются никакими средствами безопасности при перевозке детей.

**Распределение ответов на вопрос «Какие средства пассивной безопасности автомобиля вы обычно используете при перевозке детей в автомобиле? В собственном автомобиле?» (в % от респондентов, имеющих детей до 12 лет)**



**Источник: всероссийский репрезентативный социологический опрос ВЦИОМ (апрель 2013 г.)**

Автокресло есть в наличии почти у половины родителей с детьми до 12 лет. В Москве доля таких родителей значительно выше и составляет 75%. Также в Москве значительно ниже доля тех родителей, которые не собираются приобретать автокресло, – 19% против 41% по России.

Таким образом, очевидно, что на сегодняшний день значительная доля родителей в России пользуются для перевозки детей альтернативными средствами удерживающих устройств – порядка 27%, и порядка 15% в принципе не пользуются никакими средствами пассивной безопасности.

Важен и другой факт – только около 24% родителей покупают детскую автолюльку к моменту выписки из роддома, тогда как 40% респондентов приобретают автокресло еще позже – в период, когда ребенок уже начинает сидеть, а еще 17% приобретают автокресло ребенку после 1 года. При этом совершенно не учитывается тот факт, что перевозка ребенка до этого момента вне автолюльки крайне опасна и чревата серьезными последствиями, что подтверждается данными статистики: в возрасте до 1 года только в 2012 г. погибли 69 и были ранены 576 детей.

**Распределение ответов на вопрос «Когда вы приобрели детское автокресло или другое специальное удерживающее устройство в автомобиль для вашего (самого младшего) ребенка?» (в % от респондентов, имеющих детей до 12 лет)**



**Источник: всероссийский репрезентативный социологический опрос ВЦИОМ (апрель 2013 г.)**

Эти данные социологических опросов можно объяснить следствием двух причин – неинформированностью об эффективности детского автокресла, а также законодательными пробелами, позволяющими производителям бустеров и накладок позиционировать свои товары в качестве дешевой и соответствующей действующему законодательству альтернативы детскому автокреслу.

Официальный сайт [www.dorogibezproblem.ru](http://www.dorogibezproblem.ru).

[info@dorogibezproblem.ru](mailto:info@dorogibezproblem.ru)

## Социальные кампании

В этих условиях важным фактором, который может повлиять на повышение уровня информированности родителей об эффективности детских автокресел и стимулировать их приобретение уже к моменту выписки из роддома, является профилактическая работа с родителями и их детьми.

В России к настоящему моменту в этом направлении достигнуты значительные успехи. Разработано большое количество материалов, которые позволяют проводить работу, направленную на вовлечение в тему дорожной безопасности, и, как следствие, формировать культуру у нынешних и будущих участников дорожного движения. В 2011 и 2012 гг. были проведены два этапа всероссийской кампании «Автокресло – детям!», а в 2013 г. – кампания «Пристегнись!», которые не только смогли остановить начавшийся с 2010 г. рост числа погибших детей-пассажиров, но и начать его снижение путем постоянной поддержки темы детской транспортной безопасности в фокусе общественного мнения и тем самым привлечения к проблеме широкой общественности. Результатом кампаний также стало увеличение числа родителей, использующих автокресла с 32% (данные середины 2011 г.) до 51% (данные на апрель 2013 г.).

Однако необходимо признать, что не всегда методы доведения информации, касающейся основных аспектов детской безопасности на дороге, соответствуют необходимым требованиям. В результате многие вопросы освещаются поверхностно. Следствием этого является распространение в обществе слухов и неточной информации, которая тормозит процесс становления дорожной культуры среди населения. Активно способствуют этому недобросовестные производители, которые, прикрываясь сертификатами о соответствии ГОСТу и дезинформируя граждан о возможностях своих устройств, самым непосредственным образом создают опасность для жизни и здоровья детей.

В этой ситуации необходимо продолжить формирование постоянного информационного контакта с гражданами с целью донесения полной и объективной информации, касающейся детских удерживающих устройств. Учитывая постоянный контакт с населением в заведениях, оказывающих услуги здравоохранения, одним из наиболее эффективных вариантов профилактической работы с родителями может стать обязательное информирование будущих родителей в женских консультациях и в рамках послеродовой выписки сотрудниками медучреждений. Подобными мероприятиями могут стать:

- информирование об эффективности детских автолюлек и автокресел;
- инструктаж по правильному выбору и установке автолюлек;
- информирование о правовой ответственности;
- включение автолюльки в список необходимых вещей для новорожденного при выписке из роддома;
- использование вместо конвертов специальных детских комбинезонов, позволяющих фиксировать ребенка с помощью трехточечных ремней в автолюлке;
- подготовка обучающего фильма по использованию автолюлек и автокресел и перевозке детей в машине для будущих мам.

Подобная информация, полученная от профессионалов, будет пользоваться большим доверием и, как следствие, повлечет к значительному сокращению количества погибших и раненых детей.

## Законодательные инициативы

Примером успешной работы в законодательной сфере являются недавно принятые изменения, согласно которым, в частности, предполагается увеличение ответственности за неиспользование детских удерживающих устройств с 500 рублей до 3000 рублей с 1 сентября 2013 г..

Инициатива данных изменений была предложена несколько лет назад, после чего вопрос прошел долгое обсуждение в федеральных законодательных органах. Здесь необходимо отметить, что проведенные социологические опросы показали одобрение почти 40% населения факта увеличения штрафа за отсутствие детского удерживающего устройства при перевозке детей в качестве действенного инструмента по профилактике детской смертности. Как следствие, данный закон был принят и по имеющимся оценкам должен дать значительный положительный эффект в ближайшем будущем.

В настоящий момент большим количеством экспертов в сфере безопасности дорожного движения высказывается мнение о необходимости внесения изменений также и в формулировку статьи 22.9 Правил дорожного движения РФ, которая в подобном случае однозначно трактовала бы автокресло в качестве единственного допустимого средства пассивной безопасности для перевозки детей.

### Рынок автокресел

На сегодняшний день, по данным производителей, более 70% поступающих на российский рынок детских автокресел изготавливаются из некачественных материалов, не соответствуют требуемым стандартам качества и не прошли все необходимые краш-тесты. Тем не менее они пользуются огромным спросом ввиду отсутствия знаний у значительной части населения о том, как правильно подобрать и проверить автокресло, а также низкой привлекательной цены. Используя такие кресла, родители не только не защищают своих детей, но и подвергают их дополнительной опасности.

В связи с этим необходима разработка и проведение дополнительных мероприятий для информирования общественности об опасности некачественных автокресел, а также совершенствование практики государственного контроля рынка и существующих государственных стандартов с целью их соответствия требованиям времени.

#### **4.6. Безопасность детей-пешеходов: популяризация использования световозвращающих элементов и необходимость введения стандартов производства детской одежды с использованием световозвращающих элементов**

Дети-пешеходы являются второй категорией по числу смертельных случаев после детей-пассажиров. В результате комплекса мероприятий, проведенных в рамках Федеральной целевой программы 2004-2012 гг. на ее долю пришелся самый значительный положительный сдвиг в динамике смертности и травматизма: с 2004 г. смертность детей-пешеходов сократилась более чем в 2 раза: с 702 до 320 детей в 2012 г. При этом число раненых продолжает оставаться огромным и снижается гораздо медленнее: с 13 551 до 9142 детей.

За 10 месяцев 2013 г. с участием детей-пешеходов произошло 7296 ДТП, в которых погибли 223 и были ранены 7289 детей. Общее снижение к аналогичному периоду 2012 г. составило 5% по ДТП, 21,2% – по погибшим, 4,8% – по раненым. Таким образом, в 2013 г. продолжается положительная динамика снижения смертности детей-пешеходов.

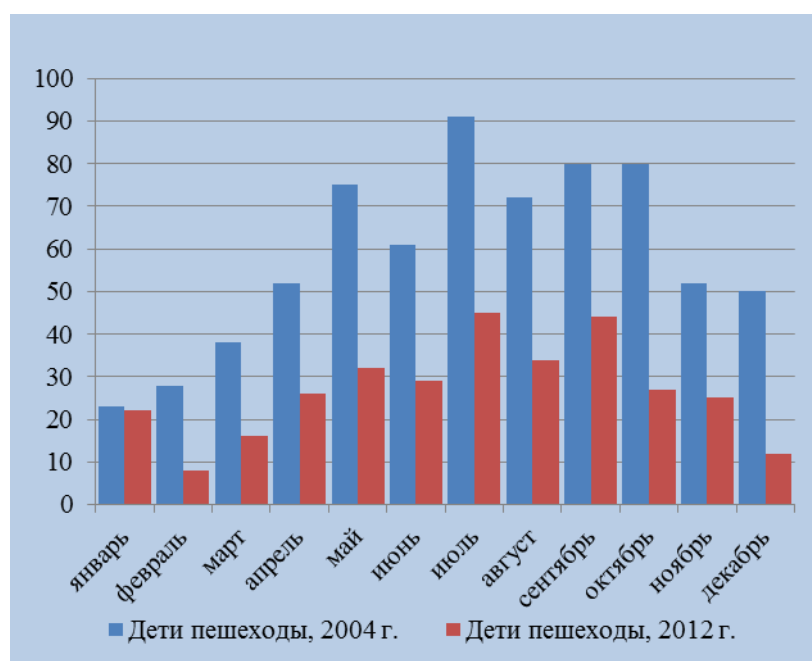
## Культура пешеходов

Основное место в ряду проблем, влияющих на смертность детей-пешеходов, занимает инфраструктурная составляющая: отсутствие или несоответствующее состояние и оборудование пешеходных переходов, дорожных ограждений, неполадки со светофорными объектами, малое число выделенных пешеходных дорожек.

Тем не менее, как и в случае с детьми-пассажирами, значимую роль играет недостаточный уровень дорожной культуры родителей и, как следствие, их детей. В результате основными причинами ДТП по неосторожности детей становятся: нарушение правил перехода проезжей части (порядка 32%), неподчинение сигналам светофора (порядка 5%), неожиданный выход из-за транспортного средства (порядка 28%), игра на проезжей части (порядка 8%), неумелое управление двухколесным транспортом (порядка 3% от всех ДТП с детьми-пешеходами).

Учитывая тот факт, что значительная часть детей-пешеходов гибнет и получает травмы в результате ДТП, происходящих в весенне-осенние месяцы в вечернее время суток, эффективными решениями, способствующими значительному сокращению как числа погибших, так и числа раненых детей-пешеходов, могут стать меры по популяризации использования световозвращающих элементов, позволяющих увеличить видимость пешехода для водителя с 40 до 200 метров.

### Число погибших в ДТП детей-пешеходов по месяцам (2004 г., 2012 г., человек).



Источник: ГИБДД

Проведенные ВЦИОМом социологические исследования показали, что абсолютное большинство респондентов не использует световозвращающие элементы для обозначения себя на дороге. Уровень знания респондентов-родителей и их детей о важности использования световозвращающих элементов на одежде довольно низок. Лишь около 25% опрошенных слышали об их эффективности, тогда как пользуются данными элементами лишь примерно 17% россиян.

**Распределение по вопросу «Используете ли вы световозвращающие элементы для обозначения себя на дороге?» (в процентах от всех опрошенных)**

Официальный сайт [www.dorogibezproblem.ru](http://www.dorogibezproblem.ru).

[info@dorogibezproblem.ru](mailto:info@dorogibezproblem.ru)



Источник: всероссийский репрезентативный социологический опрос ВЦИОМ

### Социальные кампании

Подобная ситуация стала поводом для проведения общероссийских кампаний, направленных на повышение знания и популяризацию использования световозвращающих элементов в 2010 («Засветись») и 2012 гг. («Пешеход на переход!»). Их результатами стало увеличение информированности среди населения относительно необходимости использования световозвращающих элементов, а также поддержка почти 85% респондентов инициативы по обязательному использованию световозвращающих элементов пешеходами в темное время суток.

Стоит также добавить, что в рамках новой «Федеральной целевой программы по безопасности дорожного движения 2013-2020 гг.» отдельная статья расходов была выделена именно на производство и распространение световозвращающих элементов среди детей. Подобная стратегия, несомненно, должна дать позитивные результаты в самом ближайшем будущем.

### Законодательные инициативы

Инициатива разработки и введения стандартов использования световозвращающих элементов при производстве детской одежды была предложена общественными организациями в 2012 г. Данная инициатива была поддержана и включена в качестве рекомендации в рамках Национальной стратегии детства в части, касающейся детской безопасности. Однако стоит отметить, что на данный момент она не получила своего продолжения, в связи с чем необходимо проводить дальнейшие переговоры с представителями производителей детской одежды и привлечением других заинтересованных сторон.

## 4.7. Изучение основ безопасности дорожного движения в образовательных учреждениях как важнейший элемент безопасности детей на дорогах

Культура поведения на дороге должна формироваться с самого раннего возраста и поддерживаться на протяжении всего периода взросления детей. Хотя многие дети получают базовые знания по безопасности дорожного движения от своих родителей, значение получаемого образования в рамках государственных образовательных учреждений в этом вопросе трудно переоценить.

Изучение основ безопасности дорожного движения должно начинаться в дошкольных образовательных учреждениях, органично вписываться в образовательные программы общеобразовательных учреждений и окончательно производиться в специальных образовательных учреждениях (автошколах), где полученные ранее знания углубляются и дополняются практическими навыками по вождению автомобиля. Однако на сегодняшний день данная стройная система отсутствует.

### **Существующая образовательная система в сфере безопасности дорожного движения**

Если на уровне дошкольных образовательных учреждений проблема изучения правил дорожного движения заключается в основном в недостаточном уровне подготовки воспитателей, то на следующих этапах – общеобразовательном и специальном – ситуация гораздо сложнее.

Для школ основной проблемой становятся временные ограничения, накладываемые на изучение тех или иных предметов в соответствии со школьной программой. На сегодняшний день в школьной программе не хватает времени для уроков по безопасности дорожного движения. В структуре дополнительного образования детей есть всего десять часов, которые могут использоваться школами по своему усмотрению и распределяться на дополнительные программы образования детей.

Поэтому включение учебных часов, посвященных изучению темы безопасности дорожного движения, зависит от директоров средних учебных заведений, которые вынуждены отдавать часы на другие предметы или не всегда осознают важность данного предмета для детей, в результате чего тема безопасности дорожного движения в большинстве случаев изучается по «остаточному принципу».

Отдельным вопросом является уровень подготовки преподавателей в школах. В большинстве случаев они не имеют какого-либо специального образования в сфере безопасности дорожного движения, в связи с чем опираются в основном лишь на собственные представления о том, как должна преподаваться тема дорожной безопасности детям.

Ситуация с системой преподавания в автошколах, являющихся основными учреждениями в структуре дополнительного профессионального образования по профессии «водитель», также оставляет желать лучшего.

Главной проблемой, имеющей существенное влияние на процесс формирования дорожной культуры у начинающих водителей, является отсутствие в применяемых в учебном процессе программах аспектов, связанных с пассивной безопасностью, или недостаточное количество часов, выделенных на их изучение.

В случае, если не будет выстроена линейная система обучения основам безопасности дорожного движения, все остальные меры инфраструктурного, законодательного, правоприменительного характера будут являться лишь паллиативами, не способными радикальным образом изменить сложившуюся ситуацию со смертностью и травматизмом в результате дорожно-транспортных происшествий. Стоит отметить, что

понимание данной ситуации присутствует на самом высоком уровне и предпринимаются необходимые меры с целью выстраивания подобной системы образования.

### **Законодательные инициативы**

В этом контексте знаковым событием стало принятие Федерального закона Российской Федерации от 7 мая 2013 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который помимо разбивки категорий водительских удостоверений также ввел новую категорию «М», получить которую будет возможно всем детям после 16 лет, желающим управлять мопедом или скутером, после прохождения курса теории и его успешной сдачи. Реализация данного положения должна сократить число подростков, управляющих двухколесными моторными средствами, которые не только зачастую пренебрегали основными правилами техники безопасности, но и совершенно не были теоретически готовы к условиям передвижения по дорогам, результатом чего являлась печальная статистика погибших и раненых в мотосезон.

В соответствии с положениями этого же закона в настоящий момент на ведомственном уровне идет подготовка усовершенствованных с учетом современных требований образовательных программ подготовки водителей, которые будут включать в себя помимо стандартных тем рассмотрение вопросов, непосредственно относящихся к дорожной культуре. В результате данных изменений обучение в автошколах в самом ближайшем будущем должно будет давать все основополагающие знания, необходимые для культурного и профессионального водителя.

### **Коммуникации и инновации**

Параллельно с законодательными мерами продолжается развитие коммуникационных инструментов, с помощью которых доносится тема безопасности дорожного движения. На ежегодной основе проводятся всероссийские социальные кампании, пропагандирующие тему безопасности дорожного движения с помощью современных инструментов социального маркетинга. Создаются детские обучающе-познавательные радио- и телевизионные программы, широко используются интернет-ресурсы: всевозможные детские игры, различные тесты, компьютерные программы. Отдельный ресурс, посвященный детской безопасности, был создан в рамках официального портала Государственной инспекции дорожного движения. На нем представлены разнообразные информационные материалы, которые будут полезны не только детям, но и их родителям, преподавателям, а также сотрудникам ГИБДД.

Отдельным направлением воспитательной работы с детьми стало активное внедрение мобильных автогородков, работу которых можно оперативно организовать даже в самых отдаленных населенных пунктах. Такой опыт хорошо себя зарекомендовал в ряде регионов (Краснодар, Ростов-на-Дону, Санкт-Петербург), где учащиеся успешно прошли подобное обучение. Учебные заведения, обладающие достаточными свободными площадями, организуют на своей базе постоянные автогородки. Проведение практических занятий в автогородках позволяет максимально наглядным образом продемонстрировать детям все основные темы безопасности дорожного движения.

Исходя из сложившейся ситуации отсутствия необходимых учебных часов в среднеобразовательных школах общественными организациями была предложена инициатива органичного включения отдельных тем по безопасности дорожного движения в существующие школьные уроки по физике и биологии, что позволит одновременно давать учащимся не только научные знания по предмету, но и расширять их кругозор в



области дорожной безопасности. В настоящий момент обсуждение данного вопроса находится на рассмотрении в Министерстве образования.

Отдельного пристального внимания к себе требует невысокий уровень подготовки преподавателей детских садов и школ, ведущих уроки по дорожной безопасности. В связи с этим необходимо подумать об организации и проведении на постоянной основе информационных семинаров с участием представителей пропаганды Госавтоинспекции МВД России, в рамках которых преподавателям будут доноситься необходимые сведения о том, какие темы безопасности дорожного движения и каким образом должны преподаваться в рамках уроков в детских садах и школах.

Реализация всех этих мер будет способствовать формированию системы непрерывного образования, в которой тема безопасности дорожного движения будет на профессиональном уровне доводиться до детей с самого раннего возраста, что в конечном счете приведет к повышению культуры на российских дорогах и снижению детской смертности.

## **Выводы**

Культура дорожного движения формируется годами, поэтому начинать воспитывать законопослушного участника дорожного движения нужно с рождения. Тот ребенок, который перевозился в автокресле, переходил дорогу на зеленый сигнал светофора по пешеходному переходу, вырастет в цивилизованного гражданина своей страны, который не станет понапрасну рисковать своей и чужими жизнями, нарушая правила дорожного движения.

Для формирования подобной культуры необходимо наличие четко выстроенной системы образования, которая должна подкрепляться совокупностью инфраструктурных, законодательных, правоприменительных и других мер.

Стоит отметить, что осознание необходимости проведения комплексных изменений в области дорожной безопасности все более ярко проявляется и на федеральном, и на региональном уровнях.

Так, многие руководители регионов, не дожидаясь принятия Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 гг.», уже приняли свои местные программы, заложили в них требуемые на развитие средства, инициировали строительство необходимых инфраструктурных объектов на вверенных им территориях. Ведется активная работа по строительству детских автогородков, организации различных образовательных мероприятий для детей и взрослых.

Все это весьма показательный пример переосмысления руководителями регионов подходов к решению проблемы безопасности на дорогах, понимания того, что это весьма важная составляющая социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Только единая слаженная работа на федеральном и региональном уровнях позволит добиться существенных результатов в деле снижения детской смертности на дорогах России.

Кроме того, очевидно, что работа по профилактике детского травматизма на дороге должна быть непрерывным, последовательным процессом, включающим в себя два основных направления:

- развитие и расширение уже существующих программ и мер, нацеленных на снижение детского травматизма;
- предложение, анализ и внедрение новых инициатив.

Таким образом, только комплексный подход к проблеме в совокупности с участием всех авторов (государство, бизнес, общество) позволит продолжить и развить те успехи, которые были достигнуты с момента принятия первой Федеральной целевой программы по безопасности дорожного движения.

## Раздел 5. Рекомендации

### **5.1. Поддержать инициативу о разработке и принятии Федерального закона «Об организации дорожного движения и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

Данный федеральный закон должен прежде всего:

– создать законодательную основу для построения единой системы государственного управления организацией дорожного движения в Российской Федерации, для регулирования всех базовых вопросов, связанных с организацией дорожного движения; определить место и роль организации дорожного движения как экономического и социально ориентированного направления дорожной деятельности в Российской Федерации;

– определить полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации дорожного движения;

– установить основные требования к документации по организации дорожного движения.

### **5.2. Внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации, устанавливающие:**

– обязательность проработки вопросов организации и обеспечения безопасности дорожного движения на всех стадиях градостроительного проектирования, требования к структуре, содержанию, порядку разработки, экспертизы и утверждения комплексных транспортных схем городов, комплексных схем организации дорожного движения и проектов организации движения транспорта и пешеходов;

– нормативно-правовое регулирование создания и эксплуатации городских парковочных пространств и полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере деятельности, включая их правовой статус, основания и принципы взимания платы за парковку автомобилей, возможность самостоятельно определять уровень штрафов за нарушения правил остановки или стоянки транспортных средств и др.;

– требования по установлению и актуализации «красных линий», механизмы резервирования территории для планируемого размещения объектов транспортной инфраструктуры;

– основание и порядок введения ограничений на движение и размещение транспортных средств, связанных с предельной загрузкой дорог.

**5.3. Внести в Государственную Думу Российской Федерации проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 01 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на усиление контроля за деятельностью страховщиков и операторов ТО со стороны государственных органов. Подготовить постановление Правительства РФ о назначении компетентного государственного органа для осуществления инспектирования операторов ТО.**

**5.4. В части внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) необходимо предусмотреть ужесточение ответственности за нарушение правил дорожного движения. В связи с этим целесообразно внести в КоАП РФ статью, предусматривающую ответственность физических, юридических и должностных лиц за непринятие или несоблюдение требований нормативных актов по организации дорожного движения с указанием размера административного штрафа как для физических, так и для юридических и должностных лиц.**

**5.5. Отдельно рассмотреть вопрос внесения изменений в Градостроительный кодекс РФ. В настоящее время в кодексе отсутствуют прямые указания на обязательность решения вопросов по созданию эффективной и безопасной транспортной системы территории в рамках разработки документов территориального планирования, зонирования и планировки.**

В кодексе необходимо заложить правовые основы создания эффективных и безопасных территориальных транспортных систем в форме комплексных транспортных схем и комплексных схем организации движения транспорта и пешеходов. Необходимо установить термин «улично-дорожная сеть» с учетом ее значения для градостроительной деятельности и организации движения транспорта и пешеходов.

**5.6. Разработать и принять нормативные акты Правительства Российской Федерации, обеспечивающие внедрение системы институциональных, организационных, инженерно-технических и распорядительных мероприятий в сфере организации дорожного движения на всех уровнях исполнительной власти в Российской Федерации.**

Подготовить постановление Правительства Российской Федерации, устанавливающее:

– компетенцию и ответственность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации дорожного движения на находящихся в их ведении автомобильных дорогах и улицах;

– четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти в сфере организации дорожного движения на автомобильных дорогах и улицах, регламенты межведомственного и межсубъектного взаимодействия, установление прав, обязанностей и ответственности вышеназванных субъектов деятельности в указанной сфере;

– ответственность должностных лиц, заказчиков строительства, инвесторов, подрядчиков и других субъектов градостроительной и дорожной деятельности за нарушение положений градостроительного законодательства в части планирования развития транспортной инфраструктуры и организации дорожного движения на дорогах и улицах;

– компетенцию и ответственность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в части обеспечения нормативной транспортной доступности и условий дорожного движения при проведении капитального ремонта, ремонта и реконструкции автомобильных дорог;

– порядок оценки эффективности мероприятий по организации дорожного движения.

**5.7. Необходима разработка комплекса нормативных, руководящих и методических документов:**

- по проектированию, планировке и застройке магистральных улиц, площадей, транспортных узлов городской территории для приведения нормативно-технической базы в соответствии с ожидаемым уровнем автомобилизации для обеспечения передвижения транспортных потоков без ущерба для качества жизни горожан;
- по прогнозированию транспортных и пассажирских потоков, генерируемых крупными объектами притяжения, необходимых для разработки проектных решений, минимизирующих влияние придорожных объектов на условия дорожного движения;
- по внедрению мероприятий в сфере организации движения транспорта и пешеходов.

**5.8. Усилить работу по привлечению внебюджетных источников в целях финансирования мероприятий, региональных проектов и программ в субъектах РФ в сфере организации и безопасности дорожного движения, при этом предпочтение должно быть отдано многолетним контрактам жизненного цикла, реализуемым как за счет региональных средств, так и за счет инвестиций.**

**5.9. Завершить работу над проектом «Методика оценки социального, экономического и демографического ущерба от ДТП» и принять меры по обеспечению обязательности использования данной методики при разработке мероприятий в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а также при выплате компенсаций пострадавшим и родственникам лиц, погибших в результате ДТП.**

**5.10. Принять комплекс мер по повышению безопасности детей на дорогах, в том числе:**

- разработать дополнительные требования к подготовке водителей, осуществляющих детские перевозки (необходима дополнительная подготовка таких водителей и их специальная сертификация; должны быть усилены административные и технические меры по контролю данных водителей);
- рассмотреть вопрос об обязательном включении основ безопасности дорожного движения на уровне школьных программ в качестве дополнительных часов в рамках курса по ОБЖ и отдельных тем, связанных с безопасностью дорожного движения в рамках смежных тем уроков по физике, биологии, психологии;
- разработать методику и проводить силами пропагандистов или других специалистов в сфере дорожной безопасности тренинги преподавательского состава образовательных учреждений, ведущих уроки в рамках курса по ОБЖ, с целью донесения особенностей и специфики преподавания темы безопасности дорожного движения;
- разработать методику и проводить силами пропагандистов или других специалистов в сфере дорожной безопасности тренинги персонала медицинских учреждений (преимущественно женских консультаций и роддомов) с целью дальнейшего проведения ими информационных семинаров для родителей о необходимости использования детских удерживающих устройств для перевозки детей на транспорте;
- провести модернизацию существующего ГОСТа Р 41.44-2005 относительно «Единого предписания, касающегося удерживающих устройств для детей,

находящихся в механических транспортных средствах» в соответствии с новейшими требованиями, предъявляемыми к детским удерживающим устройствам. В частности, внести соответствующие необходимые изменения в описание детской удерживающей системы как «совокупности элементов, состоящих из лямок или гибких элементов с пряжками, регулирующих устройств, деталей крепления и в некоторых случаях дополнительного устройства (например, детской люльки, съемного детского кресла, дополнительного сиденья и/или противоударного экрана), которое может быть прикреплено к внутренней части кузова автотранспортного средства»;

– внести изменения в «Правила дорожного движения», направленные на исключение возможности использования «иных средств, позволяющих пристегнуть ребенка с помощью ремней безопасности» (пункт 22.9 раздела 22 «Перевозка людей»), в том числе накладок на ремни безопасности, являющихся крайне опасным средством, но позиционирующимся в настоящий момент на рынке в качестве законной альтернативы ДУУ; дать однозначное определение детского удерживающего устройства;

– вернуться к обсуждению необходимости введения на законодательном уровне обязательства производителей детской одежды использовать при ее производстве световозвращающие элементы. В случае положительного решения внести соответствующие поправки в технический регламент №307 от 7 апреля 2009 г. «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков» в раздел «Требования безопасности одежды, изделий из текстильных материалов, кожи, меха, трикотажных изделий и готовых штучных текстильных изделий» на основании положений ГОСТа Р 51835 – 2001 «Светоотражающие элементы детской и подростковой одежды».