Юридические науки

УДК 340.11

Совершенствование механизма реализации методов осуществления государственной власти в Российской Федерации¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия), e-mail: roman7771777@yandex.ru

Методы осуществления государственной власти, как это становится понятно из предшествующего изложения материала, являются сложным многогранным явлением, которому присуще множество свойств и разнообразие видов, что предопределяет сложность как для самого его исследования, так и совершенствования в процессе изменения правового регулирования.

Механизм реализации методов осуществления государственной власти, как нам представляется, включает в себя сложный комплекс элементов, принимающих участие в воплощении правовых предписаний в жизнь с момента их зарождения в умах законодателей в качестве законопроекта. К элементам механизма реализации методов государственной власти могут быть отнесены: субъекты реализации, процедуры их взаимодействия, ресурсное обеспечение, а также внутренние условия, сопровождающие соответствующую систему общественных отношений.

Реализация государственной власти в широком смысле представляет собой целенаправленный управленческий процесс. В литературе существует большое количество точек зрения на вопрос о стадиях (циклах) управленческих процессов. Эта проблематика стала особенно актуальной ввиду воплощения в современных системах государственного и местного управления некоторых схем и принципов, первоначально прошедших «обкатку» в сфере коммерческих отношений.

Не обращаясь к спору о том, какие стадии (этапы) управления следует выделять, обратимся лишь к одной точке зрения, демонстрирующей подход, ставший во многом классическим. В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин называют следующие основные этапы (стадии) любого управленческого цикла:

- определение задачи воздействия на процесс;
- исследование проблемы и постановка диагноза;
- выявление основных целей, к которым следует стремиться для решения задачи;
 - поиск решения проблемы;
 - принятие решения;

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

- подготовка к введению решения в действие;
- реализация решения;
- контроль за реализацией решения и его оценка [12, С. 13].

Каждая из перечисленных стадий в свою очередь может также дробиться, подразделяясь на более дробные составляющие в зависимости от конкретных целей, которые ставит перед собой исследователь или субъект управления. Важно отметить, что выбор надлежащих методов осуществления государственной власти должен происходить уже на первоначальном этапе процесса управления, стадии определения задач воздействия на процесс, поскольку потенциал различных методов осуществления государственной власти далеко неодинаков.

Совершенствование механизма реализации методов государственной власти, как нам представляется можно рассмотреть посредством последовательного изучения стадий реализации. В этих целях возьмем в качестве сквозного примера проблему повышения безопасности дорожного движения. Данному вопросу на протяжении последнего десятилетия специально посвящалось две федеральных целевых программы, которые, закономерно сменив друг друга, действуют по сей день [15, 18]. Следуя вышеизложенной логике интерпретации управленческого процесса, последовательно рассмотрим стадии, через которые должен пройти процесс реализации методов государственной власти.

Установление сферы правового регулирования, требующей изменения государственно-правового регулирования.

В концепции вышеупомянутой федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах» проводится анализ ситуации в сфере безопасности дорожного движения, исходя из которого становится очевидной необходимость совершенствования регулирования в указанной сфере.

Так, в России показатель смертности на дорогах в пропорции к численности населения (на 100 тыс. населения) в 2006 г. составлял 23,4, в то время как в Соединенных штатах Америки он был равен 14,3, в Австралии – 7,8, Японии – 5,7, а Великобритании и того меньше - 4,8 [22]. Результаты реализации стратегии обеспечения безопасности дорожного движения в России, основу которой с 2006 г. составляет федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах», утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 100, свидетельствуют, что использование программно-целевых методов управления в этой сфере позволило значительно улучшить ситуацию с дорожно-транспортной аварийностью в стране. К примеру, за 5 лет ее реализации число лиц, погибших в дорожно-транспортных происшествиях, удалось сократить на 23 %.

Смертность на дорогах является лишь одним из многих показателей, характеризующих безопасность дорожного движения. В качестве дополнительных ярких свидетельств можно привести множество резонансных событий последних лет, связанных с массовой гибелью людей в результате нарушения ПДД, неоднократное выявление случаев управления транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения и прочее [3, 17]. В одном из недавно проведенных социальных опросов 12 % респондентов признались, что иногда садятся за руль в нетрезвом состоянии [4]. Если прибавить к этому низкий уровень культуры вождения и дорожно-транспортной дисциплины как водителей,

так и пешеходов, а также плохие дорожные условия, становится очевидна вся глубина проблемы.

Установление сферы правового регулирования, требующей изменения государственно-правового регулирования ставит следующий вопрос: об установлении «слабых мест», «точек уязвимости» в регулируемой системе, в нашем сквозном примере - в существующей системе обеспечения безопасности дорожного движения.

Выявление частных проблем в существующей и сложившейся системе государственного управления, подразумевает вычленение в результате целенаправленного анализа сложившейся ситуации тех аспектов, которые объективно могут рассматриваться в качестве первопричин появления более широкой проблемы.

Если мы берем в нашем случае сферу обеспечения безопасности дорожного движения, то первопричинными «точками уязвимости» следует назвать [18]:

Нарушение правил дорожного движения (от 78,8 % общего количества дорожнотранспортных происшествий в 2004 г. до 85 % в 2010 г. происходило по причине нарушения Правил дорожного движения водителями транспортных средств). Важно отметить, что именно в таких ДТП погибает и получает ранения подавляющее большинство пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий (83,6 % от общего числа погибших и 89,3 % от общего числа раненых);

Нарушение правил эксплуатации транспортных средств и перевозки пассажиров (к примеру, каждый второй погибший в дорожно-транспортном происшествии ребенок участвовал в дорожном движении в качестве пассажира, при этом нарушение правил перевозки детей фиксируется при оформлении каждого десятого дорожно-транспортного происшествия);

Недостатки эксплуатационного состояния улично-дорожной сети (они стали основной причиной почти каждого пятого дорожно-транспортного происшествия, гибели и ранения каждого пятого участника дорожного движения (в 2010 году - 21 % ДТП, 22,2 % погибших, 21 % раненых);

Управление транспортными средствами в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (по статистике одна четырнадцатая часть дорожнотранспортных происшествий с водителями легковых автомобилей совершается водителями, находящимися в состоянии опьянения). Вместе с тем, следует учитывать, что данные правонарушения сопровождаются гибелью, причинением существенного ущерба и вреда участникам дорожного движения;

Низкий уровень технологической оснащенности и безопасности эксплуатируемых транспортных средств. К примеру, по данным аналитического агентства «Автостат» в общем объеме парка легковых автомобилей европейской части страны по состоянию на 1 января 2011 г. (24,3 млн. штук) превалировали отечественные марки (LADA с долей 45,9%, автомобили Горьковского автомобильного завода — 4,7%, треть место у «Москвича» — 3,8%), которые, как известно, в большинстве своем не соответствуют никаким современным стандартам безопасности водителей, пассажиров и пешеходов [9].

Высокая продолжительность ожидания прибытия оперативных и спасательных служб на место дорожно-транспортного происшествия. Так, по статистике около 60 % летальных исходов при ДТП приходится на догоспитальный период, что, естественно,

объясняется самой тяжестью происшествий, но в то же время говорит, что нередко длительное время оживания первой помощи также становится причиной гибели людей. Как пример — опять же по статистике примерно каждая пятая технологическая операция при ликвидации последствий ДТП связана с оказанием первой помощи пострадавшим, каждая восьмая - с деблокированием пострадавших из транспортных средств.

Можно назвать и иные «слабые места» в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, однако для целей нашего исследования и указанного достаточно, чтобы продолжить изучение вопроса об эффективности реализации методов осуществления государственной власти.

Определение целей, задач и приоритетов корректировки рассматриваемой сферы государственного управления.

После установления зон уязвимости, очевидно необходимо установить цели, задачи приоритеты изменения названной системы. Так, несмотря на то, что за годы реализации федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах» Россия вошла в число стран - лидеров по темпам сокращения смертности на дорогах, смертность на российских дорогах по-прежнему высокая (к примеру, по данным ГИБДД, ежегодно в России в результате дорожно-транспортных происшествий погибают и получают ранения свыше 270 тыс. человек, только за период с января по август 2012 г. в стране произошло 129 121 ДТП, в которых погибли 17 057 человек) [19], а количество регистрируемых ДТП (в пропорции к численности населения), напротив, несопоставимо низко в сравнении с теми же европейскими странами.

Говоря о целях правового регулирования, можно заметить, что еще в середине XIX века Г. Аренс писал, что «государственное управление есть та деятельность государства, которая направлена к осуществлению государственной цели (курсив наш. — Р.С.), согласно с нормами государственного устройства посредством установленных властей, функций и органов в конкретных жизненных отношениях и случаях...» [1]. В нашем примере цели, задачи и приоритеты регулируемой системы определяются аспектами уязвимости. Глобальной целью в данном случае будет выступать состояние безопасности дорожного движения, а частные цели и задачи можно рассмотреть индивидуально.

Для такого названного нами критерия как «Нарушение правил дорожного движения» задачей можно определить реальное, статистически проверяемое, как в абсолютных цифрах, так и в процентах к аналогичному периоду прошлого года (АППГ), снижение количества таких нарушений; цель — более низкий уровень исследуемого показателя в новом отчетном периоде (к примеру, общее количество нарушений ПДД в сравнении с прошлым годом, количество отдельных видов нарушений ПДД (превышение установленного скоростного режима, выезд на полосу встречного движения, проезд на запрещающий сигнал светофора и т.п.). Это безусловно важно, поскольку из 28 000 погибших в ДТП в России в 2012 году — 10 500 стали жертвами ДТП с превышением скоростного режима, более 5 000 — из-за выезда на встречную полосу и т.д. [13].

Критерий «Нарушение правил эксплуатации транспортных средств и перевозки пассажиров» также требует рассмотрения в качестве приоритетной частной цели регулирования системы снижение общего количества нарушений правил эксплуатации

транспортных средств и перевозки пассажиров.

Такая точка уязвимости регулируемой системы как *«недостатки эксплуатационного* состояния улично-дорожной сети» требует установления в качестве долгосрочного приоритета качественное улучшение дорожно-транспортной инфраструктуры в Российской Федерации. По официальным данным в настоящее время в России около 40 000 населенных пунктов не обеспечены постоянной круглогодичной связью с транспортной сетью общего пользования по автомобильным дорогам с твердым покрытием. Различия между отдельными субъектами Российской Федерации по плотности дорог с твердым покрытием в расчете на 1000 км² достигают 450 раз. За последние 10 лет при росте уровня автомобилизации на 85 % увеличение протяженности автомобильных дорог общего пользования составило лишь 15,7 %, то есть темпы роста автомобилизации значительно опережают темпы роста протяженности сети автомобильных дорог. По оценкам экспертов, сегодня доля протяженности автомобильных дорог федерального значения, работающих в режиме перегрузки, достигла 29 % (14 000 км), а в пределах Московского транспортного узла - более 60 % [16]. Описанная ситуация требует целенаправленной работы по дорожно-транспортной инфраструктуры, повышение качества эксплуатационных характеристик, расширяющих пропускную способность дорожных сетей и обеспечивающих длительное их использование без необходимости осуществления ежегодных восстановительных ремонтов.

Такой резонансный фактор, негативно сказывающийся на общем уровне безопасности дорожного движения как управление транспортными средствами в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, ставит в качестве приоритетной цели снижения уровня подобных правонарушений и установление долгосрочной тенденции профилактической направленности в указанной сфере.

Следующий из указанных нами критериев — *«низкий уровень технологической оснащенности и безопасности эксплуатируемых транспортных средств»* ставит в качестве цели — увеличение доли транспортных средств, соответствующих передовым современным стандартам безопасности водителей, пассажиров и пешеходов в общем количестве эксплуатируемых транспортных средств.

Ну и наконец, высокая продолжительность ожидания прибытия оперативных и спасательных служб на место дорожно-транспортного происшествия, названная нами в качестве «точки уязвимости» регулируемой системы устанавливает приоритет обеспечения оперативной доступности пунктов базирования сотрудников ГИБДД, МЧС и системы здравоохранения в целях решения задачи максимально быстрого прибытия на место ДТП и оказания первой медицинской и иной помощи пострадавшим лицам.

После определения целей, задач и приоритетов корректировки рассматриваемой сферы государственного управления в контексте нашего исследования необходима предварительная оценка возможности использования тех или иных методов осуществления государственной власти в целях изменения регулируемой системы.

Определение потенциала использования методов осуществления государственной власти должно производится также строго и определенно по каждой из выявленных точек уязвимости регулируемой системы, поскольку подбор метода необходимо производить предметно и целенаправленно.

В рамках данного исследования мы не ставим своей целью определение исчерпывающего перечня методов, которые могли бы быть реализованы, даже если исключительно рассматривать взятый нами за основу сквозной пример. Рассмотрению, мы считаем, необходимо подвергнуть лишь ключевые аспекты проблематики подбора и использования отдельных методов в рамках целостного механизма реализации государственной власти.

Рассмотрим все те же «слабые места» в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Нарушение правил дорожного движения, наверное, является одной из наиболее очевидных сфер, где изменения в применяемых методах осуществления государственной власти, особенно увеличение принудительного воздействия государства на участников общественных отношений (например, введение штрафов за новые категории административных правонарушений или увеличение размеров штрафов по ранее применявшимся составам), дают наиболее быстро ощутимый эффект, вот почему законодатель именно к этому способу нередко обращается в первоочередном порядке. К примеру, с момента вступления в силу КоАП РФ по настоящее время в его двенадцатую главу «Административные правонарушения в области дорожного движения», состоящую всего из 37 статей добавили 4 новых статьи, а общее количество изменений и дополнений, внесенных в них превысило цифру 100 [11].

Интересно отметить, что по опросам граждан ключевым фактором нарушения правил дорожного движения, с точки зрения россиян, является низкий уровень культуры участников дорожного движения, независимо от их социального статуса (47%). 20% полагают, что дело в недостаточно жестких санкциях за нарушение правил дорожного движения, 18% - в его неэффективной организации. В 11% случаев респонденты указывают на наличие привилегий у отдельных водителей [7]. При этом социальные ожидания и фактически наблюдаемые результаты расширения сферы применения метода государственного принуждения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения во многом противоречивы. Так, на вопрос «Улучшит ли повышение штрафов ситуацию на дорогах?» в опросе, произведенном на сайте «Вести FM» 40% респондентов ответили «да», 55% — «нет», а 5% затруднились ответить. Когда той же целевой аудитории задали вопрос «Изменилась ли ситуация на дорогах после повышения штрафов?», всего 19% опрошенных согласились, 63% ответили «нет», а 19% сказали, что не обращают внимания [4].

Что демонстрируют подобных социальные опросы? С нашей точки зрения, несколько значимых обстоятельств.

Во-первых, осознаваемую обществом в качестве действенной меры увеличение репрессивной составляющей в политике государства. Возмущаясь величиной штрафов и мздоимством автоинспекторов, граждане России осознают сами за собой, что увеличивающийся контроль со стороны государства стимулирует их к соблюдению установленных правил. На действенность метода убеждения в этой сфере никто не возлагает каких-либо фактических надежд. В 2007 г., когда Государственная Дума рассматривала законопроекты об ужесточении наказаний за нарушение ПДД, опросы показывали, что слишком мягкими наказания считали 29% респондентов, напротив,

чересчур жёсткими – лишь 15%. Половина россиян были за ужесточение наказаний для нарушителей ПДД и лишь четверть – против [5]. Отвечая на вопрос о том, как улучшить контроль над соблюдением ПДД, подавляющее большинство опрошенных как тогда, так и сейчас склоняются к разного рода мерам прямого и косвенного контроля со стороны государства (опрос «Вести FМ»): 16 % считают необходимым увеличить число видеокамер, 2% – увеличить численность автоинспекторов, 39% качественно пересмотреть состав ГИБДД, а 40% – принять все указанные меры [4]. Другой опрос (ВЦИОМ) в качестве эффективных мер, направленных на обеспечение неотвратимости наказания за нарушение ПДД, показал: ужесточение наказаний за повторные нарушения — 84%, видеонаблюдение и использование системы ГЛОНАСС — 86%, установка на ведомственных машинах видеорегистраторов и фиксаторов скорости — 84%, фиксация правонарушения на основании авторегистраторов частных лиц (80%) [7].

Во-вторых, опросы показывают, что в применении методов осуществления государственной власти законодателями должна быть найдена та тонкая грань, которая определяет меры ответственности как максимально эффективные и при этом минимально социально конфликтные. Говоря иным языком, можно сказать, что применяемый метод государственной осуществления власти, прежде всего это касается государственного принуждения, должен сочетать в себе весомое профилактическое свойство с должным уровнем приемлемости самим обществом. Наказание должно быть социально оправданным, и если унизительным, то только в той части, в какой это допускает общество. В этом отношении интересно отметить, какие меры воздействия на нарушителей ПДД признают наиболее действенными сами участники дорожного движения. По опросу, произведенному ВЦИОМ, среди мер по ужесточению наказаний водителей, нарушающих ПДД, наиболее популярны: арест на 15 суток (52% опрошенных одобряют, 31% не одобряет эту меру); расширение списка нарушений, за которые суд может лишить прав (одобряют 51%, не одобряют 31%); и увеличение минимального размера штрафа с 50 рублей до 3000 рублей (одобряют 47%, не одобряют 34%). Увеличение размера штрафов в 5-10 раз скорее не одобряется респондентами (одобряют 36%, не одобряют 42%) [5]. Отметим, что несмотря на в целом негативное восприятие населением увеличения штрафов, многие водители на личном примере признают, что к соблюдению правила об использовании ремней безопасности их подвигло именно возросший единовременно в 5 раз, со 100 до 500 рублей, с 1 января 2008 г. размер штрафа по статье 12.6 КоАП РФ2.

Говоря об этом же вопросе, можно отметить, что штраф представляет собой негативный экономический стимул, что определяет возможность привязки указанной формы реализации методов государственной власти к определенным экономическим показателям. По опросам российские граждане высказываются против увеличения штрафов, ссылаясь на то, что от повышения штрафов пострадают малообеспеченные, а для состоятельных граждан штрафы несущественны и они будут продолжать их нарушать (11%), а также что повышать штрафы не следует по причине низкого уровня доходов большинства населения (10%) [5]. В этой связи в настоящее время широко обсуждается

 $^{^2}$ См. ст. 12.6 КоАП РФ в ред. Федеральных законов от 22.06.2007 № 116-Ф3, от 24.07.2007 № 210-Ф3

вопрос о возможности привязки штрафов за нарушение ПДД к доходам водителей (14% опрошенных придерживаются указанной точки зрения) или стоимости машины, что считают оправданным 33% респондентов [4].

Следующий критерий, рассмотренный нами, «управление транспортными средствами в состоянии алкогольного или наркотического опьянения» также относится к сфере нарушений ПДД, однако в силу бульшей социальной опасности требует применения особенно жестких мер со стороны государственной власти. Серия резонансных ДТП с участием пьяных водителей, произошедших в 2012 г., обеспечила широчайшую общественную поддержку инициатив по ужесточению наказания за пьянство за рулем. Так, наибольшее одобрение общественности вызвало предложение приравнять управление авто в нетрезвом виде, приведшее к гибели человека, к умышленному убийству и увеличить максимальный срок лишения свободы с 7 до 15 лет (85%). При этом, введение более жесткого варианта ответственности в этом случае – пожизненное заключение респонденты восприняли более критично (63%). Высокий уровень поддержки получила идея ввести наказание за систематическое нарушение правил ПДД (76%). В меньшей степени россияне поддержали идею введения запрета на примирение сторон после ДТП со смертельным исходом во избежание подкупа родственников погибших со стороны виновника ДТП (72%), привлекать к уголовной ответственности пьяных водителей, даже если они не совершили ДТП, а просто были задержаны сотрудниками ГИБДД (70%). Несколько меньше сторонников оказалось у предложений конфисковать автомобиль, в случае если человек второй раз задержан пьяным за рулем (64%) [6].

Следующую «точку уязвимости», нарушение правил эксплуатации транспортных средств и перевозки пассажиров, мы считаем необходимым увязать с другим критерием эффективности системы – низким уровнем технологической безопасности эксплуатируемых транспортных средств. Первый критерий во многом взаимосвязан с вышерассмотренным (нарушение ПДД), поэтому расширение сферы применения мер государственного принуждения здесь также может быть эффективным, однако, с нашей точки зрения, метод убеждения в этой части также может быть действенным. Например, большая профилактическая, пропагандистская и агитационная работа, развернутая в последние годы по вопросу об использовании детских кресел и удерживающих устройств, на наш взгляд, даёт свой результат: нередко водители, пренебрежительно относясь к собственной безопасности, достаточно трепетно относятся к безопасности свих детей. Если подкрепить метод поощрения методом принуждения, то эффект может быть еще больше: статистика, накопленная Ассоциацией страховщиков Германии и дорожной полицией этой страны, красноречиво свидетельствует, что с момента введения в 1993 г. штрафов за перевозку детей без автокресел, (на сегодня равного 40 евро) смертность детей-пассажиров, ставших участниками ДТП, упала на 75%, а травматизм снизился на 57% (за период в 15 лет по конец 2007 г) [21]. Данный опыт в России был бы очень полезен, поскольку по статистике за 11 месяцев 2012 г. произошло 8258 аварий с участием детей-пассажиров, при этом в каждой десятой аварии ребенок не находился в детском кресле [2].

В контексте этих же критериев, нам бы хотелось, обратить внимание на потенциальную эффективность экономического стимулирования населения к

приобретению новых, технологически более совершенных транспортных средств, обеспечивающих должный уровень защиты всем участникам дорожного движения. В этом аспекте актуальны инициативы, касающиеся финансируемых государством компенсаций за утилизируемые старые автомобили, введение повышенных ставок транспортного налога на машины, имеющих длительный период эксплуатации, несоответствующие нормам экологических стандартов и т.п. С нашей точки зрения, вполне очевидно, что никакие административные методы осуществления государственной власти не могут быть более эффективны в решении вопроса об обновлении автопарка страны и, как следствие, обеспечения технологической безопасности участников дорожного движения.

Интересно, что параллельно с решением задачи по обеспечению безопасности дорожного движения методами экономического стимулирования косвенно можно решать и иные, не менее актуальные вопросы современности. К примеру, в настоящее время в США в связи с ростом цен на нефтепродукты широко обсуждается вопрос о переводе транспорта на энергоэффективные и экологически чистые технологии. Одна из таких технологий – использование в двигателях внутреннего сгорания природного сжиженного газа. Для того, чтобы обеспечить массовый переход потребителей на использование автомобилей с такими двигателями, правительство США планирует экономически стимулировать перевод предпринимателями используемых ими крупных грузовиков (седельных тягачей) с дизельного на сжиженное газовое топливо. В этих целях будет компенсироваться стоимость такого переоборудования автомобилей, а также материально строительство необходимого количества стимулироваться заправочных Планируется, что массовый переход на газовое топливо грузового автотранспорта и появление соответствующей инфраструктуры повлекут за собой спрос и рядовых потребителей на транспортные средства, использующие такой, более дешевый и экологически чистый вид топлива [23]. Данный пример показывает наглядно соотношение прямых и косвенных методов осуществления государственной власти, а также возможное сочетание сфер их реализации, в данном случае – экономической и экологической.

Следующий названный нами критерий *«недостатки эксплуатационного состояния* улично-дорожной сети» в России является притчей во языцех, что подтверждается и количество дорожно-транспортных официальной статистикой: происшествий автомобильном транспорте в последние годы увеличивалось в среднем на 10 % в год, а ежегодные потери от транспортных происшествий достигают 8 % валового внутреннего продукта [16]. Если увязать данные показатели с ранее нами приведенными данными о том, как часто причинами ДТП становятся именно недостатки улично-дорожной сети, то становится понятно, что наиболее эффективными в этой сфере должны быть методы осуществления государственной власти. Здесь экономические совершенно очевидным, что обеспечение безопасности, в том числе безопасности дорожного движения, оказывает существенное влияние на состояние многих, в том числе, экономических отношений.

Во-первых, необходимо внедрение в практику системы налогообложения пользователей дорожно-транспортной инфраструктуры таким образом, чтобы при этом адекватно оценивались эксплуатационные характеристики транспортного средства и ущерб, причиняемый дорогам при его эксплуатации. К примеру, поскольку износ дорог

напрямую зависит от веса автомобиля и распределения нагрузок на оси, этот показатель должен ложиться в основу определения ставки транспортного налога. В настоящее же время согласно ст. 359 Налогового кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 108-ФЗ) налоговая база транспортного налога определяется как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах [14].

Во-вторых, плательщики налогов должны быть максимально приближены к субъектам, ответственным за ремонт и эксплуатацию дорожно-транспортной сети, т.е. распоряжение бюджетом дорожного фонда должно максимально эффективно распределяться между соответствующими распорядителями средств федерального, регионального или местного значения. В настоящее время, как известно, транспортный налог отнесен в нашем законодательстве к региональным налогам (глава IX Налогового кодекса РФ).

В-третьих, на организации, осуществляющие ремонт дорог должны возлагаться экономические санкции, которые бы гарантировали эксплуатационные характеристики дороги в течение определенного количества лет. В этих же целях, как мы считаем, было бы возможно внедрение в систему предварительного финансового обеспечения при государственной органами власти или местного самоуправления заключении соответствующих контрактов с подрядными организациями. Процедура реализации данного метода должна быть следующей: подрядная организация вносит обеспечительные средства на счет органа-заказчика, после чего участвует в конкурсе, если выигрывает его, то заключается контракт, после чего подрядная организация выполняет работу, затем заказчиком проверяет качество выполненных работ, и если оно его устраивает, выплачивается сумма, обговоренная в контракте, а также возвращается сумма финансового обеспечения. Строительство и последующий ремонт дорог, очевидно, должны вестись одними и теми же субъектами. В дополнение, штрафные санкции за нарушение технологических правил и условий также должны быть абсолютно адекватны потенциальному ущербу, быть пропорциональны совокупным затратам необходимым для производства ремонта дорожной сети.

Наконец, последняя из названных нами точек уязвимости в системе обеспечения безопасности дорожного движения — это высокая продолжительность ожидания прибытия оперативных и спасательных служб на место дорожно-транспортного происшествия. Экспертные данные свидетельствуют, что неэффективная организация работы по оказанию медицинской помощи лицам, пострадавшим в результате таких дорожно-транспортных происшествий, является одной из основных причин их высокой смертности. Общая смертность указанных лиц в 12 раз выше, чем при получении травм в результате других несчастных случаев, инвалидами они становятся в 6 раз чаще, а нуждаются в госпитализации в 7 раз чаще [15]. Устранение названного негативного фактора требует одновременного решения нескольких задач.

Во-первых, требуется адекватно оценить *инфраструктурный компонент* в механизме реализации государственного управления. Как свидетельствует практика, осуществление отдельных программ может натолкнуться на проблему отсутствия или

недостаточности определенных инфраструктурных ресурсов³. В этих целях необходимо, исходя из статистических данных о времени прибытия оперативных и спасательных служб на место ДТП, на каждом отдельно взятом участке дорожно-транспортной сети оценить потребность в постройке стационарных постов ГИБДД, МЧС и т.п. Далее, исходя из экономической затратности строительства подобных объектов, принять решение о том, что выгоднее и быстрее: строить объект за счет средств бюджета или налоговыми вычетами, льготными условиями предоставления земли, субсидиями и прочими мерами (методами осуществления государственной власти косвенного воздействия) простимулировать строительство коммерческих объектов на трассах с неразвитой инфраструктурой, после чего возвести рядом с уже возникшими объектами посты и контрольные пункты, необходимые для обеспечения безопасности дорожного движения.

Во-вторых, посредством введения в практику отчетности должностных лиц, отвечающих за обеспечение безопасности дорожного движения на отдельных участках дорожно-транспортной сети, показателей, характеризующих безопасность, методами принуждения) проведение поощрения (и, необходимости, стимулировать ПО устранение профилактических возможных причин работ, своевременное ДТП, максимально быстрое прибытие на место ДТП и прочее. В настоящее же время, по данным Министерства здравоохранения и социального развития РФ, доля лиц, погибших до прибытия в лечебное учреждение, составляет 55 % общего количества лиц, погибших вследствие ДТП [15].

Определение прогноза временных, финансовых и прочих затрат, в том числе затрат на внесение изменений в институциональные и структурные составляющие регулируемой системы является следующим этапов в механизме реализации методов осуществления государственной власти.

Как мы отмечали выше, по каждой из выявленных точек уязвимости в рамках управленческого процесса необходимо произвести оценку эффективности имеющихся и потенциально возможных методов осуществления государственной власти. Поскольку по каждому из рассматриваемых направлений возможно применение нескольких методов (прямых и косвенных, административных и экономических, принуждения и убеждения и т.д.), то исходя из общих целей и задач, стоящих перед субъектом управления, необходимо произвести сравнение затрат времени, финансов, человеческих и прочих ресурсов. При этом важно осознавать, что наиболее очевидный и быстро действующий метод осуществления государственной власти далеко не всегда в действительности

³ Наиболее яркий пример в этом отношении - либерализация в сфере уголовно-правовой политики, в частности замена наказания в виде лишения свободы на наказания, не связанные с изоляцией осужденных от общества, столкнувшаяся с инфраструктурной недостаточностью, когда рассматриваемые альтернативные наказания в виде исправительных (глава 7 Уголовно-исправительного кодекса $P\Phi$) и обязательных работ (глава 4 Уголовно-исправительного кодекса $P\Phi$) не реализовывались на практике, поскольку в большинстве регионов страны отсутствуют. Таким образом, оказалось, что либерализация методов осуществления государственной власти столкнулась с элементарной недостаточностью ресурсов, и, важно отметить, что подобная тенденция не меняется ввиду того, что указанный нами выше фактор не принимался во внимание как на этапе создания законодательства, так и в процессе его реализации.

наиболее эффективный. К примеру, быстрый результат дает применение метода принуждения (повышение штрафов, установление ответственности за новые общественно опасные составы и т.д.), однако в долгосрочной перспективе эффективность подобных средств снижается, а значит важнейшая цель регулирования системы не достигается. В тоже время применение методов косвенного воздействия, к примеру, экономическое стимулирование, вложение средств в инфраструктурные составляющие, имеет очевидный недостаток, состоящий, прежде всего, в затратности для бюджетов различного уровня, однако совокупный эффект, достигаемый при этом спустя годы, будет в разы выше и, по крайней мере в идеале, это должно работать на опережение. К примеру, бессмысленно в силу бесперспективности данной меры постоянно повышать штрафы за превышение скорости, выезд на полосу встречного движения и т.п. правонарушения, если при этом не развивать дорожно-транспортную инфраструктуру, открывающую возможность для автовладельцев перемещаться на принадлежащих им транспортных средств без нарушения ПДД. Очевидно, что несмотря на общий низкий уровень культуры управления транспортными средствами российских автовладельцев, нарушения ПДД в большинстве случаев происходят не ради самих нарушений, не из-за демонстративного пренебрежения установленными нормами права, а ввиду желания пройти намеченный путь с минимальными затратами времени. Если государство в перспективе с учетом роста числа автомобилей обеспечит надлежащую пропускную способность дорожно-транспортной среды, то не будет ни необходимости нарушать установленные правила, ни привлекать к ответственности за многие деяния, в настоящее время признаваемые правонарушениями.

Следующими этапами управленческого процесса, о которых мы уже выше упоминали, являются:

- принятие окончательного решения об используемых методах осуществления государственной власти;
- подготовка к введению решения в действие (законодательное оформление принятого решения, финансовое, ресурсное и организационное сопровождение принятого решения);
- реализация решения (претворение принятого решения в практике деятельности органов государственной власти);
 - контроль за реализацией решения и его оценка.

Мы не станем уделять внимание вопросам о законодательном оформлении конкретного управленческого решения, поскольку об этом написано уже немало трудов. Дополнительно охарактеризуем лишь стадию непосредственной реализации и стадию контроля. Говоря об этих этапах управленческого процесса, важно еще раз сделать акцент на динамизме любой системы управления и многофакторном детерминизме происходящих в ней изменений.

Ввиду того, что общество и государство не может пребывать в неизменном состоянии постоянно субъект управления должен постоянно контролировать эффективность применяемых им методов осуществления государственной власти. Для этого необходимо предварительное установление и (в рамках реализации) постоянное использование критериев, целевых показателей (индикаторов) оценки эффективности своей деятельности. Если, к примеру, социальные опросы будут демонстрировать растущую

поддержку ужесточения ответственности за определенные правонарушения, законодатели и правоприменители должны непосредственным образом реагировать на это. Если напротив реализация определенных методов осуществления государственной власти сталкивается с ростом социальном напряженности (конфликтности) необходима корректировка системы в пользу установления баланса интересов государства, общества и отдельной личности. Это будет свидетельствовать об отзывном характере государственной власти.

Говоря о многофакторном детерминизме изменений в любой системы управления, важно отметить, что субъекту управления нельзя ограничиваться концентрацией воздействия лишь по одному направлению. Скажем, выше мы упоминали инициативы о возможной привязке штрафов за нарушение ПДД к доходам водителей или стоимостью машины. Предварительная оценка потенциальной эффективности этих мер закономерно ставит вопрос о том, что первая мера (привязка к доходам водителей) с неизбежностью натолкнется на фальсификации истинных доходов, поскольку теневой сектор российской налоговой системы достаточно широк, а вторая мера также неидеальна, т.к. стоимость автомобиля в условиях рынка - понятие весьма абстрактное и неосязаемое. Проводя реализацию соответствующих решений, правоприменители должны одновременно обеспечивать корректировку смежных сфер государственного управления. В контексте нашего исследования сфера безопасности дорожного движения косвенно зависит о сферы социально-экономического прогнозирования, образования и просвещения, регистрационноэкзаменационной деятельности, налогообложения и т.д. В этой связи в рамках рассматриваемого нами сквозного примера вполне очевидна необходимость реализации совокупности программ, связанных с:

- прогнозированием развития дорожно-транспортной инфраструктуры и потребностей в её совершенствовании;
- образованием и правовым просвещением участников дорожного движения (достигаемая цель знание участниками дорожного движения, прежде всего детьми, ПДД, выработка у них навыков соблюдения установленных правил);
- оптимизацией транспортных потоков и маршрутов движения общественного транспорта (цель равномерное распределения во времени и пространстве транспортных средств в целях избежания излишней их концентрации, стимулирование пассажиров к использованию альтернативных вариантов передвижения);
- повышением качества подготовки водителей в автошколах и объективности принятия у них экзаменов в экзаменационных подразделениях ГИБДД;
- обучением и подготовкой специалистов по оказанию помощи пострадавшим и ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий⁴.

Таким образом, рассмотренный нами механизм реализации методов осуществления государственной власти способствовал установлению ряда проблем, присущих этой сфере. Они могут быть сформулированы в нескольких определяющих положениях:

⁴ Этот перечень является открытым, так как обеспечение безопасности дорожного движения, как и всякая управленческая деятельность, носит вариативный характер и на различных этапах управленческой деятельности одни факторы будут активизироваться, а другие, наоборот, будут утрачивать свою актуальность.

- 1) ключевой проблемой реализации методов осуществления государственной власти является проблема правильного определения целей правового регулирования социальных, экономических, политических и прочих процессов;
- 2) исходя из определенных законодательно-закрепленных целей, важна правильная постановка задач и выбор надлежащих методов осуществления государственной власти:
- 3) в установлении надлежащих методов осуществления государственной власти определяющим моментом должны становится гарантирование и охрана прав и свобод как отдельно взятого субъекта права, так и социума в целом, чьи интересы в правовом регулирования должно представлять государство. Законодательство, регламентирующее реализацию методов осуществления государственной власти, требует постоянного совершенствования как с технико-юридической стороны, так и с точки зрения имплементации международных стандартов деятельности, ориентированных на достижение максимальной эффективности;
- 4) в осуществлении методов государственной власти важным аспектом должна признаваться адекватная оценка потенциала каждого из используемых методов в целях наиболее достоверного прогнозирования возможности достижения позитивных результатов;
- 5) реализация методов осуществления государственной власти должна основываться на принципах публичности принимаемых государственно-властных решений, обязательности исполнения законов и неотвратимости ответственности за их неисполнение.
- 6) в процессе реализации методов осуществления государственной власти должны использоваться механизмы коррекции, позволяющие субъектам применения права должным образом реагировать на изменения социальной среды, экономических и прочих сопутствующих условий в целях наиболее эффективного использования государственноправовых средств. Корректировка должна происходить в процессе конструктивного диалога государства с институтами гражданского общества;
- 7) методы осуществления государственной власти должны реализовываться субъектами с четко определенной компетенцией. Органы и должностные лица, осуществляющие государственную власть, должны находиться под постоянным контролем, взаимно уравновешиваться полномочиями и компетенцией друг друга, дабы не происходила узурпация власти и её незаконное, антидемократическое использование.

Литература

- 1. Аренс Г. Юридическая энциклопедия. М.: Тип. К. Андерса, 1862.
- 2. Баршев В. Ремня не хватает. Штраф за перевозку ребенка без детского кресла увеличат до пяти тысяч рублей// Российская газета. 2012. 18 декабря. № 5964 (291)
- 3. В Москве пьяный водитель насмерть сбил 7 человек RT INO TV. URL: http://inotv.rt.com/2012-09-23/V-Moskve-pyanij-voditel-sbil
 - 4. Все голосования / Вести FM (сайт). URL: http://radiovesti.ru/vote/show/
 - 5. ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 668 «Правила дорожного движения: нужно ли

ужесточать наказания?». URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=4348.

- 6. ВЦИОМ. Пресс-выпуск №2133. 10 октября 2012 года. Пьянство за рулем: как с ним бороться? URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113191
- 7. ВЦИОМ. Пресс-выпуск №2267. 1 апреля 2013 г. Безопасность дорожного движения глазами его участников, сотрудников ГИБДД и общества. URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113800
- 8. Де Бройль Л. По тропам науки. М.: Изд-во иностранной литературы, 1962. 408 с.
- 9. Инфографика. Структура автопарка легковых автомобилей европейской части России. URL: http://www.autostat.ru/news/view/8793/
- 10. КоАП РФ в ред. Федеральных законов от 22.06.2007 № 116-Ф3, от 24.07.2007 № 210-Ф3.
- 11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.05.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2013) // Российская газета. № 256. 31.12.2001.
- 12. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980.
- 13. Место России по смертности на дорогах в результате ДТП. URL: http://vitki.org/2012/05/29/966/
- 14. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-Ф3 (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства РФ. 2000. 7 августа. № 32, ст. 3340.
- 15. Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 100 (ред. от 22.11.2012) «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 2012 годах»
- 16. Постановление Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 (ред. от 05.05.2013) «О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010 2020 годы)»
- 17. Пьяный водитель сбил трех детей у школы и пытался скрыться. URL: http://svpressa.ru/accidents/news/65136/
- 18. Распоряжение Правительства РФ от 27.10.2012 № 1995-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 2020 годах» // Собрание законодательства РФ, 05.11.2012, № 45, ст. 6282.
- 19. Смертность на дорогах России за восемь месяцев выросла почти на 5%, погибли 17 тысяч человек 13.09.2012 «Газета.Ru» // http://www.gazeta.ru/auto/news/2012/09/13/n_2527777.shtml
- 20. Самойлюк Р.Н. Государственное управление в области обеспечения безопасности дорожного движения // Наука. Мысль. 2015. № 2. С. 68-74.
- 21. Сколько жизней стоит автокресло для перевозки детей? URL: http://lutskprokat.in.ua/for_kids/autokrislo/skilku_gut_vart_avt/
- 22. Road Casualties. Deaths on Great Britain's roads at all time low. URL: http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=1208

23. The New Truck Stop: Filling Up With Natural Gas for the Long Haul. URL: http://news.nationalgeographic.com/news/energy/2013/03/130318-natural-gas-truck-stops/

Samojljuk R. N. 3.2. Sovershenstvovanie mehanizma realizacii metodov osushhestvlenija gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federacii / R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 4. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

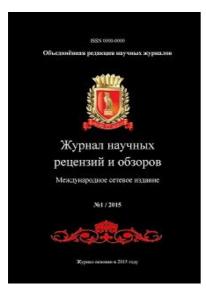
© «Наука. Мысль», 2015.

Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

 $- \bullet -$

Подписано в печать 1.11.2015. © Наука. Мысль, 2015.



® ВНИМАНИЮ РЕЦЕНЗЕНТОВ НАУЧНЫХ ЖУРНАЛОВ

Новый проект «Объединенной редакции научных журналов» - ЭНЖ «Журнал научных рецензий и обзоров».

Гл. редактор Т. М. Хусяинов. URL: www.jreviews.state-and-society.ru

Журнал размещает бесплатно рецензии на научные статьи и сборники трудов в журналах «Объединенной редакции», а также отзывы на рефераты. Подробности на сайте