

Шипова Е.А.

ИЗУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА ПО ПРОБЛЕМЕ БЮРОКРАТИЧЕСКИХ БАРЬЕРОВ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГРАЖДАН С ГИБДД (НА МАТЕРИАЛЕ СМИ)¹

1. «Портрет» ГИБДД

На начальном этапе исследования был составлен «портрет» ГИБДД (ГИБДД РФ, ГИБДД Москвы и ГИБДД Санкт-Петербурга) и сформировано представление о том, каким образом данная служба представлена в СМИ. Изучение этих данных позволило сформулировать «опорный» список проблем, бюрократических барьеров, которые граждане вынуждены преодолевать при взаимодействии с ГИБДД. Рассмотрим имеющиеся данные подробнее (см. графики на рис. 1, 2 и 3, построенные системой «Медиалогия»):

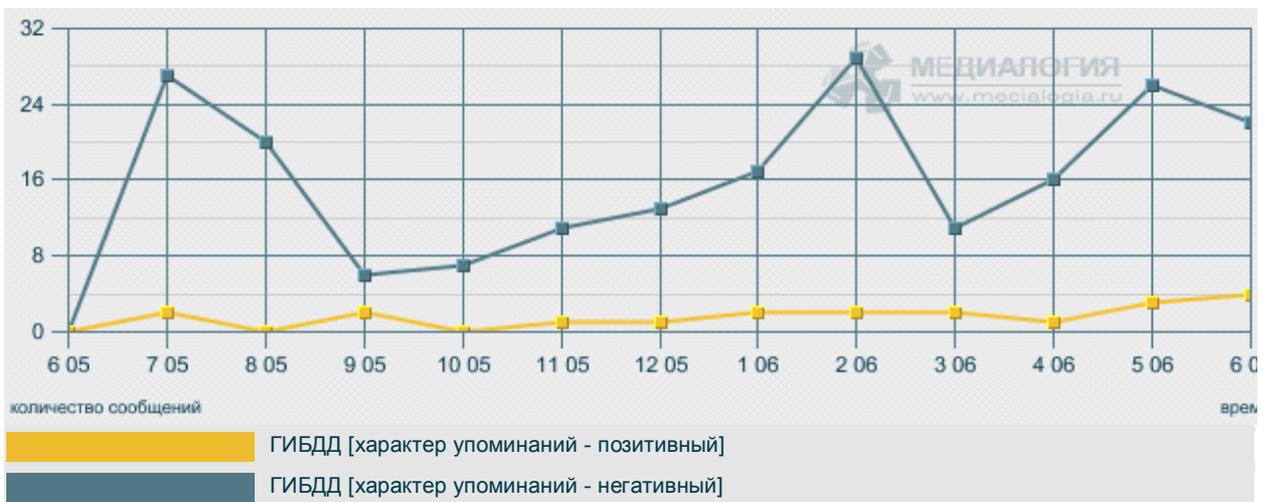


Рисунок 1. Характер упоминания ГИБДД России в СМИ за период с 22 июня 2005 по 22 июня 2006 года

¹ Данная аналитическая записка подготовлена на материале текстов СМИ за период с 22 июня 2005 года по 22 июня 2006 года. В качестве источника материала выступают различные печатные (федеральные и региональные) СМИ, телевизионные каналы, радио, информационные Интернет-порталы. Отчет подготовлен с помощью системы анализа и мониторинга СМИ «Медиалогия» (www.medialogia.ru).

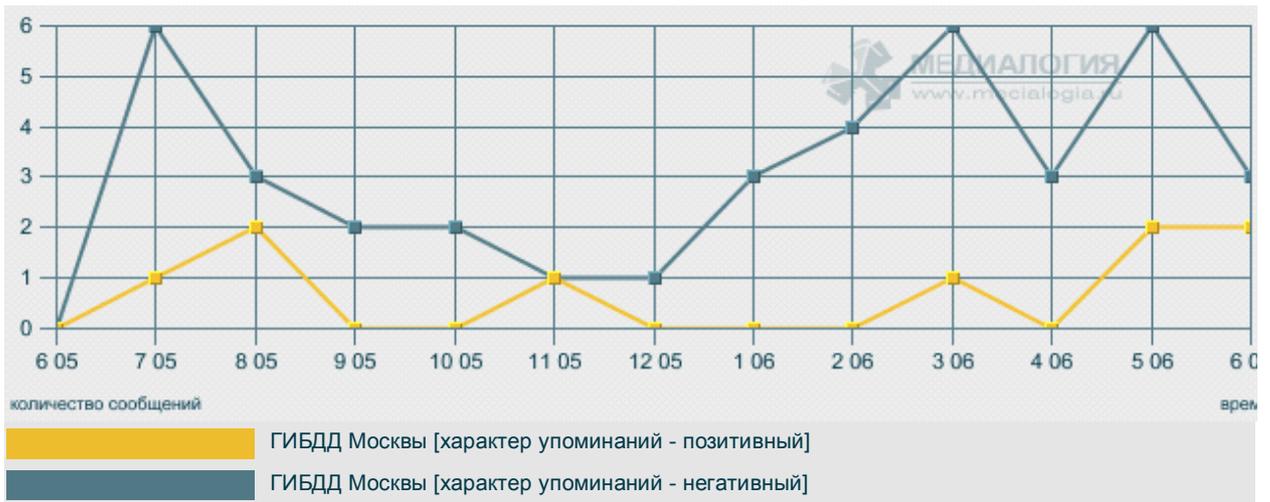


Рисунок 2. Характер упоминания ГИБДД Москвы в СМИ за период с 22 июня 2005 по 22 июня 2006 года

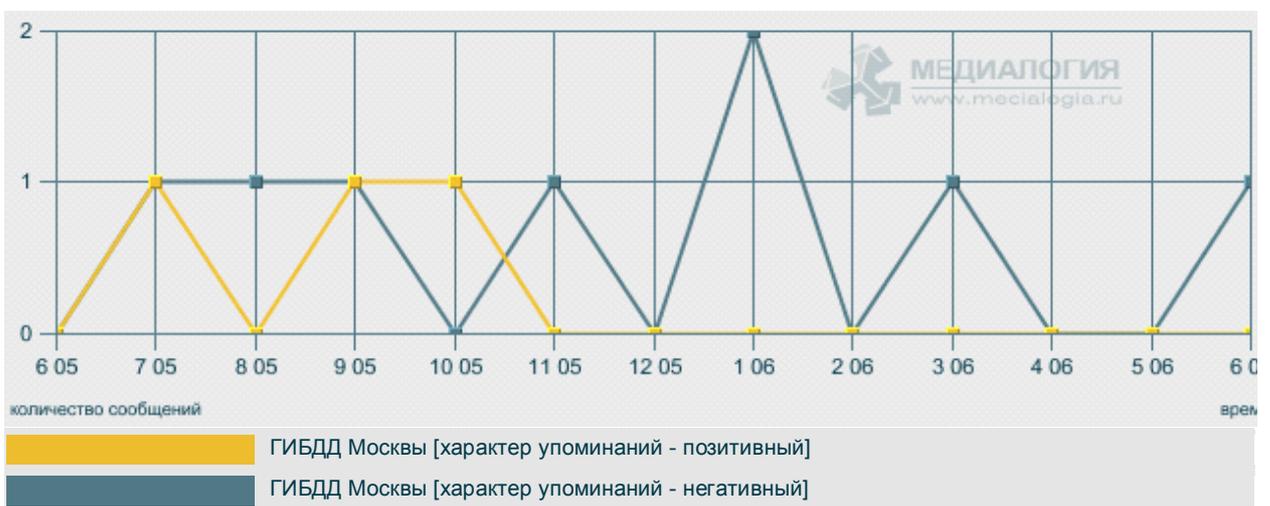


Рисунок 3. Характер упоминания ГИБДД Санкт-Петербурга в СМИ за период с 22 июня 2005 по 22 июня 2006 года

Показательно крайне низкое количество позитивных упоминаний ГИБДД в текстах. Львиную долю составляют сообщения негативного характера.

Позитивные упоминания ГИБДД присутствуют в текстах постоянно, но на достаточно низком уровне. Как показал анализ данных, эти упоминания не связаны непосредственно с обязанностями этой службы. В таких статьях, как правило, речь идет о рейдах, совершаемых ГИБДД совместно с представителями правоохранительных структур (в результате одного из них, например, был выявлен факт незаконной постановки на учет подержанных иномарок, купленных в Европе), об отдельных случаях проявления героизма среди сотрудников (например, о задержании преступников), о различных акциях ГИБДД (например, 8 марта ГИБДД Москвы приняло решение

Преодоление бюрократических барьеров в Федеральной миграционной службе МВД РФ и ГИБДД МВД РФ снисходительно относиться к женщинам за рулем, а при проверке документов дарить им цветы).

Что касается негативных упоминаний, то, как уже было сказано ранее, анализ позволил составить представление о том, какие проблемы могут возникнуть у граждан при контактах с ГИБДД, какие административные барьеры они будут вынуждены преодолеть. Среди них, в частности, выделяются следующие: для ГИБДД Санкт-Петербурга – это нарушение должностных инструкций и произвол сотрудников ГИБДД при эвакуации автомобиля на штрафстоянку; для ГИБДД Москвы – это очереди при прохождении техосмотра автомобиля, проблемы с постановкой автомобиля на регистрацию, снятием с регистрации; в числе статей, в которых негативный характер упоминания имеет ГИБДД России, указываются, как и в предыдущих случаях, проблемы постановки на учет / снятия с учета транспортного средства, проблемы доверия граждан ГИБДД, проблемы, связанные с прохождением техосмотра. Кроме того, к числу негативных, очевидно, относятся статьи, в которых обсуждается коррупционная ситуация на российских дорогах, но, как отмечалось выше, это предмет дополнительного исследования.

2. Бюрократические барьеры при взаимодействии граждан и ГИБДД

Вернемся непосредственно к анализу текстов. Система анализа текстов СМИ «Медиалогия» позволила привлечь для исследования три массива (корпуса) текстов для анализа проблем, возникающих при взаимодействии граждан с ГИБДД России, ГИБДД Москвы и ГИБДД Санкт-Петербурга (в первой колонке табл. 1 указано исходное количество статей в каждом из корпусов).

В начале все три массива текстов прошли процедуру предварительной обработки. Из исходных корпусов были отобраны только те тексты, в которых обсуждаются те или иные бюрократические барьеры. Следовательно, можно подсчитать долю «чистого» аналитического материала в исходных текстах (см. табл. 1).

Таблица 1. Доля аналитического материала в исходных корпусах

	исходный материал (кол-во статей)	отобраны для анализа (кол-во статей)	доля (%)
ГИБДД России	21 507	862	4%
ГИБДД Москвы	3 593	258	7%

ГИБДД Санкт-Петербурга	1 332	75	5,7%
------------------------	-------	----	------

Из таблицы видно, аналитического материала в исходных корпусах крайне мало. Это подтверждает тот факт, что дискуссии по проблемам взаимоотношений ГИБДД и граждан (и граждан и чиновников шире) возникают в прессе довольно редко. Тем не менее, наибольшая доля «аналитического» материала именно в корпусе ГИБДД Москвы. По всей видимости, это объясняется следующими причинами. По всей видимости, именно Москва как столица стремится к тому, чтобы соответствовать уровню европейских столиц. То же самое можно сказать и о Санкт-Петербурге. В июле 2006 года в городе проходила встреча руководителей стран «Большой восьмерки». Власти города приложили максимум усилий для того, чтобы подготовить город к этому мероприятию. Именно к контексте подготовки к саммиту в прессе начинают обсуждаться многие проблемы (в частности, вопросы, связанные с эвакуацией транспортных средств на штрафстоянку). Относительно низкая доля аналитического материала в текстах корпуса ГИБДД России объясняется, по всей видимости, тем, что в исходный корпус попадает максимальное количество сообщений о фактах (об авариях, дорожных и погодных условиях). Именно эти сообщения «растворяют в себе» и без того малое количество аналитики.

В соответствии с основной целью исследования, все тексты, отобранные для анализа, были сгруппированы по проблемам, возникающим при взаимодействии граждан и ГИБДД, которые в них обсуждаются. Доля каждой проблемы в выборке показана на рис. 4, 5 и 6. Остановимся более подробно на каждой из них.

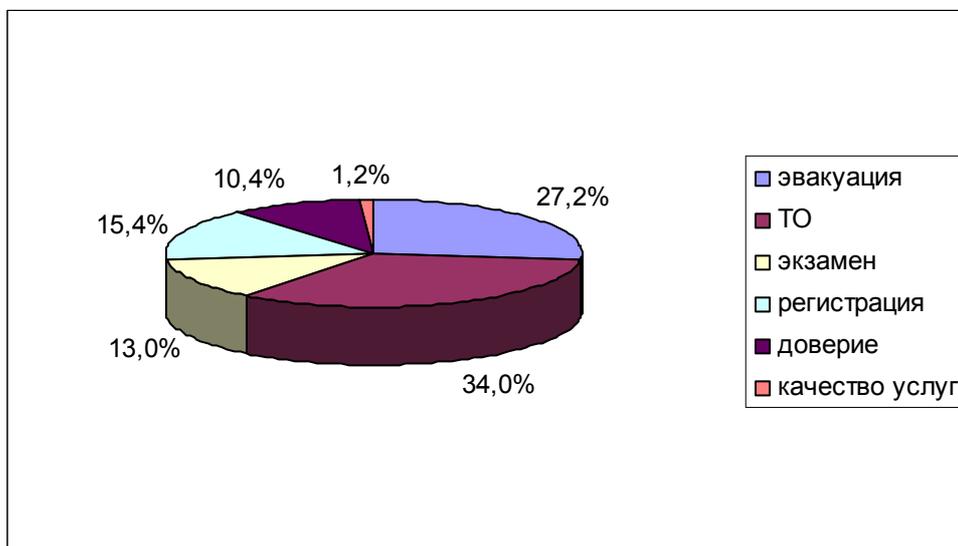


Рисунок 4. Основные проблемы, с которыми сталкиваются граждане при взаимодействии с ГИБДД (ГИБДД России)

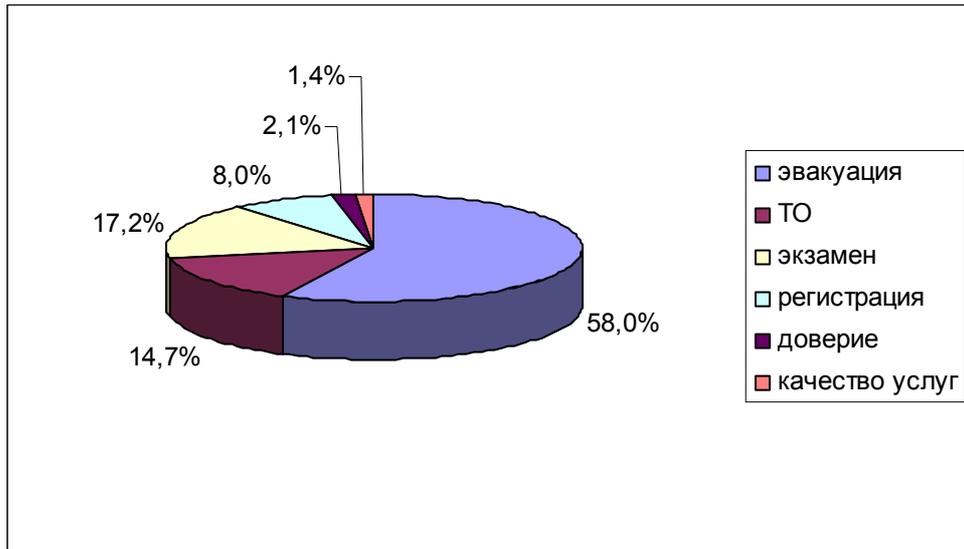


Рисунок 5. Основные проблемы, с которыми сталкиваются граждане при взаимодействии с ГИБДД (ГИБДД Москвы)

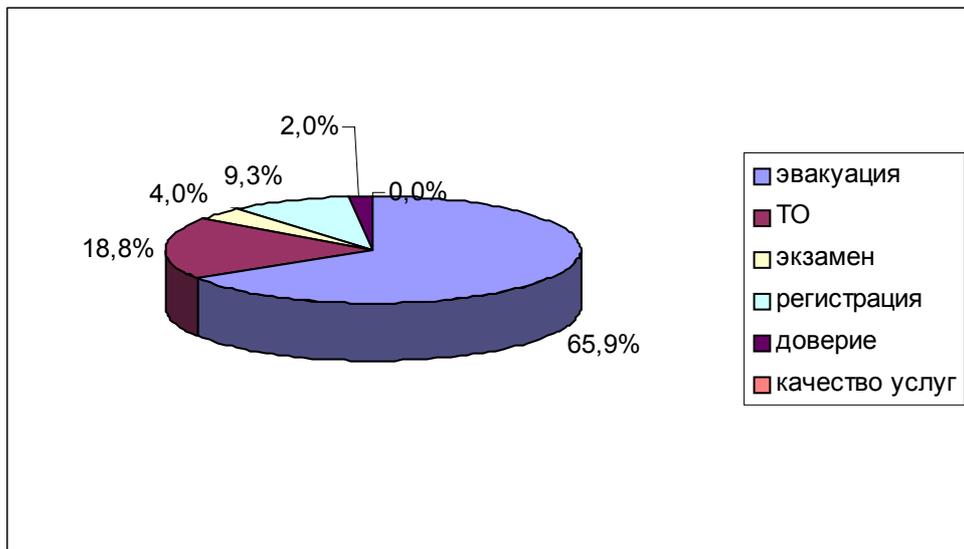


Рисунок 6. Основные проблемы, с которыми сталкиваются граждане при взаимодействии с ГИБДД (ГИБДД Санкт-Петербурга)

1. Эвакуация автомобилей

Основная проблема, с которой сталкиваются автомобилисты в данном случае – это отсутствие четких правил, по которым сотрудники ГИБДД имеют право эвакуировать машину. Разумеется, существуют места, где стоянка машин запрещена, имеются специальные знаки. Но зачастую машины увозятся без каких-либо оснований. Кроме того, водителей заставляют бегать и искать свои автомобили, эвакуированные «без суда и следствия» за якобы неправильную парковку на штрафплощадки, а затем еще и выплачивать немалые деньги за предоставленные «услуги».

Кроме того, еще одна неприятность, с которой сталкиваются водители, чьи автомобили были эвакуированы, это отсутствие ответственности за

сохранность автомобилей. Как показала недавняя история, произошедшая на одной из стоянок в Московской области, автовладельцы, потерявшие свои автомобили в результате пожара, не могут предъявить претензии к ГИБДД. Оказалось, что машину за нарушение (которое надо бы еще доказать!) правоохранительные органы изъять могут, а вот отвечать за нее отказываются. Кроме того, в прессе описано много случаев, когда машина получает повреждения во время эвакуации, но компенсировать затраты на ремонт водители вынуждены за свой счет.

Особенно остро данная проблема стоит в Москве и Санкт-Петербурге (см. рис. 5 и 6). Очевидно, что причина этому – отсутствие достаточного количества мест для парковки в столицах.

В СМИ часто рассматривается «дело профессора Кобринского», который попытался оспорить легитимность эвакуации на штрафные стоянки машин за нарушение правил парковки. Профессор Санкт-Петербургского педагогического университета имени Герцена Александр Кобринский припарковал машину у своего дома. Ее погрузили на эвакуатор и увезли, несмотря на просьбы не трогать автомобиль и несмотря на соблюдение водителем всех правил. Кобринский обратился в суд, считая, что необходимо отменить существующие «Правила задержания транспортного средства». Кроме того, он настаивал, чтобы суд признал незаконной и противоречащей Конституции саму процедуру эвакуации машин. Кобринский обратил внимание суда на то, что за незаконный перевоз на штрафстоянку с владельцев еще берут деньги. При этом решение о задержании автомобиля принимает инспектор ГИБДД, а деньги за услуги берет частная коммерческая фирма. Многие юристы, особенно адвокаты, считают эвакуацию автомобиля без ведома его владельца покушением на частную собственность. А частная собственность, по Конституции, охраняется законом в равной степени независимо от того, кто нуждается в охране - физическое или юридическое лицо. 19-й пункт 12-й статьи КоАП блокировку колес и эвакуацию автотранспорта запрещает. Тем не менее, сотрудники ГИБДД идут на эти меры довольно часто. Стоит дополнительно отметить, что тариф на перевозку машины на штрафстоянку составляет 2000 рублей, в Санкт-Петербурге тариф достигает и 3000. Многие аналитики делают вывод о том, что создание такого барьера выгодно ГИБДД. Эвакуация – это высокодоходный бизнес с месячным оборотом в 500-600 тысяч долларов, и Конституция этому бизнесу не помеха.

В качестве возможных мер для решения данной проблемы будь то журналисты, будь то сами автовладельцы, предлагают обратиться к опыту

западных стран. В российских городах (и в особенности, в Москве и Петербурге) зарубежный опыт приживается, но с трудом. Знаки «Остановка запрещена» расположены в столицах повсеместно, а парковочные места (хоть даже и платные) не появляются. Только улучшение ситуации с парковкой, появление перехватывающих стоянок и ремонт дорог позволит изменить отношение к привычке парковать свой автомобиль как придется. Высказываются также предложения о создании отдельной службы, ведающей всеми парковками, спецстоянками и принудительной эвакуацией.

2. Государственный технический осмотр

Основная проблема, с которой сталкиваются автолюбители при прохождении техосмотра – это огромные очереди, недовольство потраченным временем. Вот типичная картина прохождения техосмотра в ГИБДД: «Вы можете записаться на техосмотр по телефону!» - радостно сообщает объявление на воротах ГИБДД. Звоню, девушка на том конце провода интересуется, когда мне удобно подъехать. В назначенный час мне выдают распечатанные квитанции для оплаты в Сбербанке, принимают документы и... отправляют в общую очередь! Через час оказываюсь в месте осмотра, демонстрирую автомобиль и... встаю в новую очередь - уже за талоном».

Как видно на рисунках, проблема прохождения техосмотра обсуждается наиболее интенсивно не только в Москве и Санкт-Петербурге, а по всей России. Это вполне понятно. Процедура прохождения ТО, помимо того, что отнимает много времени, является взяткоемкой. В прессе неоднократно появляются сообщения о том, как сотрудники ГИБДД не дают водителям талон о прохождении техосмотра, требуя предоставления все новых справок. В одной из газет Московской области был описан такой случай. Водитель купил новую машину, для которой, в соответствии с действующим законодательством, упрощен порядок прохождения ТО. Водителю достаточно было предъявить соответствующие документы, выданные производителем, о том, что машина действительно новая. К удивлению водителя диагностика автомобиля, проведенная сотрудниками ГИБДД, выявила серьезные дефекты в автомобиле. Владелец был отправлен к производителю, от которого с удивлением узнал, что машина в полном порядке. Оказывается, оборудование на станции технического осмотра было настроено таким образом, что дефекты обнаруживались на любом транспортном средстве независимо от его технического состояния.

В решении проблем прохождения техосмотра заинтересованы, в первую очередь, власти Москвы. По сообщениям прессы, к 2008 году в городе построят девять современных комплексов ГИБДД по приему экзаменов, проведению техосмотра и регистрации автомобилей. Такие центры позволят упростить процесс получения документов на управление автомобилем, быстро зарегистрировать машину и пройти техосмотр. Кроме того, это поможет предотвратить коррупцию и упростит жизнь автолюбителям. Один из таких комплексов уже спешно функционирует в районе Строгино. Он занимает площадь 2 га, на которых располагаются административное здание, диагностический зал, экзаменационная площадка и гостевая стоянка. При входе установлены специальные мониторы с перечнем всех предоставляемых услуг. Нажав на нужную кнопку, посетитель получает талон, а спустя некоторое время на табло появляется номер кабинета, куда ему следует пройти. Эти регистрационные подразделения работают по принципу «одного окна»: оплатить квитанции за техосмотр или госпошлину за водительское удостоверение можно прямо в здании. Власти полагают, что такие меры снизят количество взяток, получаемых сотрудниками ГИБДД при прохождении техосмотра. Дело в том, что работа этих центров устроена таким образом, что сотрудник, занимающийся самим техосмотром, не будет иметь доступа к оформлению бумаг.

Подобные комплексы строятся и в областных центрах (известен положительный опыт работы новых станций ТО в Ярославле). Единственное опасение, которое устойчиво присутствует в прессе, заключается в том, что эти центры не справятся со своей работой ввиду растущего количества транспортных средств в России (и в особенности в столицах).

3. Экзамен на получение водительских прав

Основная проблема, с которой сталкиваются выпускники автошкол, желающие сдать экзамен на получение водительского удостоверения, – это недоброжелательность сотрудников ГИБДД. Конечно, если человек к моменту сдачи экзамена уже умеет водить машину на достаточно высоком уровне, он будет чувствовать себя уверенно за рулем, несмотря на отношение инспектора. В прессе описано много случаев, когда, по мнению тех, кто сдавал экзамен, сотрудники ГИБДД предъявляли слишком завышенные требования к выпускникам автошкол, и, в результате чего, экзамен становился «далеким» от реальной ситуации, которая может возникнуть на дороге. Недоброжелательность экзаменатора, попытки «завалить» человека,

который хочет сдать экзамен, являются главной причиной того, что на данном «рынке» в настоящее время господствует коррупция. Сдача экзамена в ГИБДД – это очень неприятная процедура, поэтому многие готовы заплатить и получить права сразу, чем пытаться сдавать экзамен несколько раз. Известно также, что работники автошкол зачастую выступают в качестве посредников при передаче взятки сотруднику ГИБДД. Иногда о возможности сдать экзамен «без лишних нервов» учеников предупреждают уже на первом занятии. Известно, что примерная стоимость прав в Москве колеблется в пределах от 200 до 300 долл. США.

Усилия для решения данной проблемы прикладывают, как следует из сообщений СМИ, только московские власти. Как уже упоминалось выше, в Москве к 2008 году в городе построят девять современных комплексов ГИБДД по приему экзаменов, проведению техосмотра и регистрации автомобилей. В этих центрах будут оборудованы специальные помещения для ожидания своей очереди на экзамен (в настоящее время зачастую своей очереди ждут на улице или прямо на площадке, причем независимо от погодных условий). В центрах будет, кроме этого, иметься достаточное количество машин, на которых можно будет сдавать экзамен. Эти меры, по замыслу властей Москвы, должны будут уменьшить количество очередей и в целом улучшить атмосферу при сдаче экзамена.

Кроме того, столичная автоинспекция упростила схему приема экзаменов на водительские права для граждан России, временно зарегистрированных в Москве. С мая 2006 года автолюбители могут продемонстрировать свои теоретические знания и навыки вождения в любой экзаменационной комиссии ГАИ. При этом срок, на который оформлена регистрация по месту жительства, не имеет значения.

4. Процедуры, связанные с регистрацией транспортного средства

Как и в случае с техосмотром, основная проблема, с которой сталкиваются автолюбители при постановке на учет/снятии с учета автомобиля – это огромные очереди, в которых приходится проводить много времени. Владельцы автомобилей должны собрать большое количество бумаг для оформления регистрации – очевидна забюрократизированность процедуры. Процедура получения этих документов настолько плохо отрегулирована, что в подразделениях ГИБДД, в которых производится регистрация, царит полный хаос. В добавление к этому чиновники постоянно «закрываются» на обед или на технический перерыв. Иногда, для того чтобы зарегистрировать

машину, необходимо простоять в очереди более суток. В отличие от проблемы технического осмотра, которая с трудом, но все же решается в некоторых регионах России, проблема регистрации транспортного средства существует повсеместно. Получить регистрацию «без проблем» можно только по предварительной договоренности с сотрудниками ГИБДД, разумеется, не на безвозмездной основе.

На рисунках 4-6, помимо описанных проблем, выделены проблемы доверия граждан сотрудникам ГИБДД и низкое качество их услуг. Указанные проблемы не являются бюрократическими барьерами в точном смысле. Тем не менее, представляется уместным упомянуть о них. Хотя доля таких статей крайне мала, само их появление и характер дискуссий уже можно считать положительной тенденцией.

Крайне редко в прессе возникают дискуссии о качестве услуг, которые предоставляет ГИБДД населению. В связи с этим упоминаются процедура эвакуации, техосмотр, постановка автомобиля на учет и пр. Создается такое впечатление, что граждане, обращаясь в ГИБДД, обрекают себя на то, чтобы все свои проблемы решать самим, а ГИБДД в данном случае выполняет роль барьера, который всячески этому препятствует. Постепенно эта проблема осознается властью. По примеру Москвы в регионах строятся новые комплексы, в которых концентрируются различные услуги ГИБДД, внедряется практика «одного окна», сокращающая количество времени, потраченного на оформление различных справок и пр.

В прессе отмечается, что за последнее время уровень доверия между сотрудниками ГИБДД и гражданами значительно упал. Об этом, в частности, свидетельствует не только ставший привычным произвол сотрудников ГИБДД по отношению к гражданам, но и произвол граждан по отношению к самим сотрудникам ГИБДД – в прессе, особенно в последнее время, появляются сообщения о случаях избиения, наездов на сотрудников ГИБДД. О престиже этой профессии вообще говорить не приходится – в глазах общества, которое считает, что ГИБДД зарабатывает исключительно на взятках, деятельность этой службы не вызывает доверия. Каким образом можно исправить данную ситуацию? По всей видимости, нужно начать с решения основных проблем, которые возникают при взаимодействии граждан и ГИБДД.

* * *

Анализ текстов СМИ по проблеме бюрократических барьеров при взаимодействии граждан и ГИБДД позволил выявить ряд ключевых проблем, с которыми сталкиваются граждане. В общих словах эти проблемы можно сформулировать следующим образом: ГИБДД предоставляет гражданам очень низкое качество услуг. Граждане вынуждены терпеть недоброжелательное отношение и подчас унижение, которому они подвергаются при взаимодействии с ГИБДД. Крайне низок уровень доверия граждан сотрудникам ГИБДД – в обществе четко сформировано представление о том, что они зарабатывают себе на жизнь исключительно с помощью взяток. Среди конкретных «проблемных сфер», которые имеют место при взаимодействии граждан и ГИБДД, можно выделить следующие:

Эвакуация автомобиля на штрафстоянку. Существуют попытки оспорить легитимность эвакуации автомобиля, поскольку, по мнению некоторых юристов, эти действия противоречат Гражданскому кодексу и Конституции. Процедура эвакуации не отрегулирована законодательно. Владелец эвакуированного автомобиля вынужден искать его самостоятельно, не будучи уверенным подчас в сохранности своей собственности. Поборы и вымогательства со стороны сотрудников ГИБДД.

Прохождение техосмотра. Процедура забюрократизирована, граждане вынуждены проводить время в очередях. Поборы и вымогательства со стороны сотрудников ГИБДД.

Сдача экзамена на получение водительского удостоверения. Граждане сталкиваются с недоброжелательностью со стороны сотрудников ГИБДД, как следствие процедура сдачи экзаменов становится взяткоемкой. Поборы и вымогательства со стороны сотрудников ГИБДД.

Регистрация транспортного средства. Процедура забюрократизирована, граждане вынуждены проводить время в очередях. Поборы и вымогательства со стороны сотрудников ГИБДД.