

УДК 34

Войтенков Евгений Алексеевич
Evgeny Voytenkov



ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ ОБЗОР СТАНОВЛЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ В СССР (1936-1991)

HISTORICAL-LAW REVIEW OF THE STATE AUTOMOBILE INSPECTORATE FORMATION AND FUNCTIONING IN THE USSR (1936-1991)

В настоящее время в России реализуются попытки повышения уровня безопасности дорожного движения, в том числе — через призму определения и уточнения роли и места Госавтоинспекции в данной деятельности. Несмотря на многочисленные работы административно-правового характера, посвященные функционированию данной службы [12, 10, 11], определенный научный интерес представляют историко-правовые аспекты становления и развития данной службы за более чем 70-летнюю историю её существования

Ключевые слова: Госавтоинспекция, безопасность дорожного движения, правовой статус, правовое регулирование

At present in Russia there have been made attempts to increase the level of security of road traffic including through the prism of determination and specification of the role and place of the State Automobile Inspectorate in this activity. In spite of numerous works of administrative-law character related to functioning of this service [12, 11, 10], the historical-law aspects of this service formation and development for more than a 70-year period of existence therefore are of certain scientific interest

Key words: State Automobile Inspectorate, security of road traffic, legal status, legal regulation

В дореволюционной России, несмотря на промышленный подъем конца XIX — начала XX вв., который сопровождался появлением и стремительным развитием автомобильного транспорта, не существовало специальной службы, основной задачей которой являлось бы обеспечение безопасности дорожного движения. Исторически сложилось, что функции обеспечения правопорядка, в том числе на дорогах и улицах городов, отнесены к компетенции полиции. В первые годы советской власти таких служб не было в составе рабоче-крестьянской милиции — задачи по обеспечению безопасности дорожного движения яв-

лялись одними из многих, возложенных на милицию.

В 20-е гг. XX в. предпринимались попытки возложить отдельные задачи по обеспечению безопасности движения на различные службы. Учитывая, что комплекс данных вопросов отнесен к компетенции местных Советов, в частности, в 1919 г. в Москве при авточасти Транспортного отдела Моссовета для этих целей создана автомобильная инспекция, которая осуществляла свою деятельность на основании соответствующего Положения [1]. Инспекция осуществляла свою деятельность в тесном контакте с милицией. Вместе с тем, в

кон. 20-х гг. XX в. в сложившихся социально-экономических условиях очевидной недостаточной эффективности принимаемых мер к снижению негативных тенденций в сфере безопасности дорожного движения и с учетом преобладания административно-командных форм управления государством все отчетливее стала проявляться потребность в едином органе по обеспечению безопасности дорожного движения.

В 1931 г. в Москве и других городах образуются отряды по регулированию уличного движения (ОРУД), которые функционировали на основании циркуляра ГУРКМ при СНК РСФСР «О порядке организации надзора за выполнением правил уличного движения». На отряды возлагались функции административного надзора за выполнением правил городского движения, изучения особенностей движения отдельных видов транспорта, осуществление регулирования уличного движения, учет и анализ аварийности на транспорте, а также подготовка кадров.

Несколькими годами ранее, в 1927 г., Центральное управление местного транспорта НКПС реорганизовано в Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог автомобильного транспорта (Цудортранс), на которое возлагались задачи по руководству автомобильным и дорожным делом, учет автотранспорта, участие в разработке международных конвенций о международном автомобильном сообщении. В 1931 г. Цудортранс выделен в самостоятельное управление с правами объединенного наркомата [3; 1931. № 35. Ст. 258].

Постановлением СНК СССР от 21 мая 1932 г. «По докладу Цудортранса об итогах работы за 1931 г. и перспективах на 1932 г.» предлагалось образовать автодорожную инспекцию, на которую возложить контроль за состоянием автотранспорта, автодорог; издать обязательное постановление о регулировании дорожного движения и поручить милиции привлекать к ответственности лиц, виновных в нарушении такого постановления [3; 1932. № 39. Ст. 236].

Фактически правоприменительная деятельность в области безопасности дорож-

ного движения на улицах городов и дорогах СССР осуществлялась силами милиции. Вместе с тем, доля выявляемых нарушений правовых предписаний, которые совершались не непосредственно в процессе движения автотранспорта, а совершаемых в процессе организации работы автохозяйств, была крайне мала – Цудортранс не осуществлял активной работы в этом направлении, поскольку был перегружен иными задачами организационно-распорядительного характера. В 1934 г. при нем образована Государственная автомобильная инспекция.

Постановлением СНК СССР от 23 июля 1935 г. утвержден правовой статус ГАИ [3; 1935. № 41. Ст. 349]. Однако на данном этапе это не повлекло существенного расширения надзорных полномочий Цудортранса и Госавтоинспекции в его составе. В дальнейшем, на основании постановления ЦИК и СНК СССР от 28 октября 1935 г. [3; 1935. № 56. Ст. 452], данная служба передана в НКВД СССР.

В соответствии с постановлением СНК СССР от 03 марта 1936 г. [3; 1936. № 14. Ст. 121] перед Государственной автомобильной инспекцией ставились следующие задачи: борьба с авариями на дорогах, разработка технических норм эксплуатации автотранспорта, наблюдение за подготовкой водителей, учет автомобильного парка. К обязанностям ГАИ отнесено: учет аварий, анализ и выявление их причин, привлечение лиц, виновных в дорожно-транспортных происшествиях к ответственности, руководство работой специальных квалификационных комиссий по испытанию водителей, контроль за проведением мероприятий по содержанию автомобильного парка в исправном состоянии, учет автотранспорта по маркам, владельцам и категориям, выдача номерных знаков и технических паспортов, производство регулярных технических осмотров, разработка норм расходования горюче-смазочных и иных расходных материалов.

Госавтоинспекция для выполнения этих функций наделена широким кругом

полномочий и обладала правом беспрепятственного получения всех необходимых сведений и совершения любых проверочных мероприятий в автомобильных хозяйствах и по иным вопросам, отнесенным к их предметам ведения, что свидетельствует о контрольно-надзорном характере работы ГАИ в первые годы её существования.

В 1941 г. с момента начала боевых действий перед подразделениями ОРУД и ГАИ поставлен ряд специфических задач по обеспечению безопасности дорожного движения в условиях военного времени и обороны в масштабах всей страны. Одной из основных задач, поставленных перед Госавтоинспекцией, была мобилизация автотранспортных средств для нужд фронта. Отличительной чертой обеспечения безопасности дорожного движения в годы войны стало принятие дополнительных мер по пропаганде безопасности дорожного движения. Вопросы надлежащего контроля за техническим состоянием автомобильного транспорта, обеспечения его мобилизационной готовности и безопасности дорожного движения всесторонне освещались в центральной и местной печати, милицейских и фабрично-заводских многотиражках.

Другим направлением деятельности Госавтоинспекции сугубо хозяйственно-экономического характера стал надзор за рациональным использованием жидкого автомобильного топлива, а также организация внедрения газогенераторных установок на автомобильном транспорте [2].

В соответствии с постановлением СНК СССР «О порядке выбраковки и списания автомобилей, пришедших в негодность», от 29 октября 1942 г. Госавтоинспекция проводила выбраковку и списание автомобилей с целью установления точного учета автомобилей, определения их технического состояния и целесообразности проведения капитального ремонта.

В результате осуществления службами Госавтоинспекции и ОРУДа разносторонних мер удалось добиться положительных результатов. В 1943 г. количество дорожно-транспортных происшествий в Москве сократилось на 8,1 %.

Проведение систематических технических осмотров в первые послевоенные годы было также весьма актуальным с учетом послевоенного состояния автомобильного парка СССР. Взаимодействие с коллективами автохозяйств, организация учебы водительского состава и выполнение ряда таких хозяйственно-экономических (контроль за соблюдением автохозяйствами правил эксплуатации автомобилей), правоохранительных (пресечение попыток использования автотранспорта в корыстных целях) функций в первые послевоенные годы дало определенные результаты – к 1947 г. только 3,3 % дорожно-транспортных происшествий произошло вследствие неисправности автомобилей, а по сравнению с 1945 г., в 1946 г. показатели аварийности снизились на 15 % [8, С. 144].

В послевоенные годы подразделениями Госавтоинспекции продолжена работа по пропаганде безопасности дорожного движения. Правовой основой реализации этих мероприятий была директива начальника Главного управления милиции от 31 мая 1947 г. «Об агитационно-массовой работе по безопасности дорожного движения». Пропаганда безопасности дорожного движения осуществлялась путем чтения лекций, проведения бесед по правилам дорожного движения, выпуска брошюр и листовок, организации специальных радиопередач, публикаций статей в печатных изданиях.

Несмотря на ранее достигнутые положительные результаты в борьбе с аварийностью на автомобильном транспорте, к концу 40-х – началу 50-х гг. XX в. ситуация стала приобретать негативную динамику. Это обусловлено кадровым дефицитом аппаратов ГАИ, их недостаточной штатной численностью, ростом количества задач, возлагаемых на Госавтоинспекцию. Контроль за техническим состоянием автотранспорта в автохозяйствах не обеспечивал эффективного сокращения количества автомобилей, которые эксплуатировались в неисправном состоянии.

В 1953 г. указанием МВД СССР от 7 сентября 1953 г. № 109 на ГАИ возложе-

но выполнение задач по предупреждению и пресечению дорожных происшествий, для чего Госавтоинспекции передавались подразделения ОРУД.

Во второй половине 50-х гг. XX в. стало очевидным, что существующий механизм обеспечения безопасности дорожного движения, несмотря на активно предпринимаемые шаги организационно-правового характера, утрачивает свою эффективность и требует коренного пересмотра.

В начале 60-х гг. происходят изменения в правовом статусе милиции и подразделений Госавтоинспекции. В развитие решений XXII съезда ЦК КПСС Советом Министров СССР принимается постановление от 17 августа 1962 г. «О мерах по улучшению деятельности советской милиции», согласно которому МВД РСФСР и союзных республик, а также УВД краев, городов и областей переименовывались в Министерства охраны общественного порядка. Одновременно с этим принимается Положение о советской милиции, определяющее её задачи, права и обязанности, условия службы в милиции, место в системе государственного управления [5; Т. 2. Ч. 2], а также Типовое положение о Государственной автомобильной инспекции МООП союзной республики [4; 1963. № 19]. Несмотря на то, что в 1959 г. с Госавтоинспекции фактически снят существенный объем различных хозяйственных и технико-экономических задач, в данном Положении на ГАИ вновь возложены такие функции как контроль за исправностью спидометров, выбраковка пришедших в негодность индивидуальных автомобилей и ряд других. Круг обязанностей ГАИ в сфере технического надзора сильно расширился.

В 1966 г. создано Министерство охраны общественного порядка СССР, (в 1968 г. реорганизовано в МВД СССР), которое стало ведущим союзным министерством в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Постановлением Совета Министров СССР «О повышении безопасности движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах» [4; 1967. №

29. Ст. 207] предусматривался круг разносторонних мероприятий в данной сфере, где ГАИ МВД СССР отводилась одна из ключевых ролей. Признаки преемственности ряда положений, изложенных в этом постановлении, усматриваются в принятом пять лет спустя постановлении Совета Министров СССР от 20 июля 1972 г. № 539 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» [6, С. 95]. В этих документах получила свое развитие тенденция на расширение полномочий МВД СССР в этой сфере – на данное министерство возложены функции по установке и эксплуатации дорожных знаков и средств регулирования движением, для чего в составе МВД СССР создавались специальные подразделения (СМЭПы). За МВД СССР закреплены полномочия по определению потребности городов и других населенных пунктов в таких средствах регулирования. Дополнительно возлагаемые полномочия и задачи сводились к следующему:

- разработка правил, нормативов и стандартов, относящихся к вопросам обеспечения безопасности дорожного движения;
- согласование конструкций транспортных средств в части обеспечения безопасности дорожного движения;
- разработка технических паспортов транспортных средств, номерных знаков и бланков водительских удостоверений;
- разработка правил регистрации и учета автотранспортных средств,
- разработка правил проведения технических осмотров;
- разработка положения о порядке квалификации водителя, а также правил дорожного движения.

Такое расширение задач и функций неизбежно требовало пересмотра правовой базы функционирования ГАИ МВД СССР и специализации работы её подразделений.

В 1969 г. созданы подразделения технического надзора, отделение пропаганды, учетно-аналитическое отделение и отделение технических средств, а силы дорожно-патрульной службы сведены в строевые подразделения для обслуживания территорий отдельных городов, городских трасс и

магистралей, а также автомобильных дорог общегосударственного или республиканского значения. На дорожно-патрульную службу возлагались функции Госавтоинспекции по контролю непосредственно за дорожным движением.

В условиях бурной автомобилизации страны актуальность в рассматриваемый период имела работа по организации регулирования дорожного движения. Уже в 1968 г. создание условий для наиболее быстрого продвижения транспортных потоков при его максимальной безопасности, как составляющая эффективной организации дорожного движения, представлялась для руководителей МООП СССР как одна из наиболее важных задач в сфере безопасности дорожного движения [13, С. 10-14]. В 1969 г. в структуре Госавтоинспекции стали функционировать специальные подразделения по организации дорожного движения.

До 1974 г. в структуре Госавтоинспекции не предусматривалось специальных подразделений, задачи которых сводились бы только к регистрации и учету автотранспорта и выдаче водительских удостоверений. В 1974 г. в соответствии с решением МВД СССР созданы регистрационно-экзаменационные подразделения (РЭП). На них возложена работа по учету автотранспорта, выдаче водительских удостоверений, технических паспортов и номерных знаков, осуществлению регистрации учебных организаций по подготовке водителей и прием экзаменов.

Увеличение автомобильного парка страны поставило перед подразделениями Госавтоинспекции новые задачи в вопросах технического надзора. Первые Правила проведения технических осмотров автомобилей и мотоциклов утверждены в 1964 г. и являлись едиными для всей территории СССР. Согласно этим правилам, местная Госавтоинспекция разрабатывала график проведения технического осмотра в городе (районе), после чего создавалась комиссия в составе инспекторов ГАИ, представителей военкоматов, внештатных инспекторов и представителей общественности.

Другим, не менее важным направлением в деятельности Госавтоинспекции МВД СССР в рассматриваемый исторический период стало участие в разработке проектов конструкций автомототранспортных средств в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения. Учитывая, что постановлением Совета Министров СССР от 20 июля 1972 г. № 539 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» эта задача также возложена на ГАИ МВД СССР, перед отечественным автомобилестроением был поставлен ряд технических задач, успешное решение которых повышало безопасность движения автотранспорта.

К функциям Госавтоинспекции по агитации и пропаганде безопасности дорожного движения и предупреждению дорожно-транспортного травматизма в рассматриваемый исторический период отнесено:

- осуществлять работу по разъяснению законодательства по безопасности движения и Правил дорожного движения;
- организовывать и проводить смотры, рейды, конкурсы и другие массовые мероприятия;
- оказывать содействие изучению в школах, учебных заведениях, дошкольных учреждениях Правил дорожного движения, организовывать в них «Уголки безопасности», создавать отряды юных инспекторов движения.

Рассмотренные меры, реализуемые государством с целью повышения безопасности дорожного движения в кон. 60-х – нач. 70-х гг. XX в. дали положительный результат. Пересмотр подходов к подготовке водительских кадров, систематическая пропаганда безопасности дорожного движения, шаги, направленные на сокращение отставания в дорожном строительстве, действия, направленные на улучшение качества организации дорожного движения, развитие дорожной инфраструктуры и различные формы привлечения общественности к решению проблем аварийности на автомобильном транспорте, позволили в первой половине 70-х гг. XX в. добиться

стабилизации и снижения основных показателей аварийности.

Постановлением Совета Министров СССР от 2 февраля 1976 г. № 81 «О мерах по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий» [7, С. 276] при МВД СССР создавалась Комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения «для координации деятельности министерств, ведомств и других организаций по вопросам, связанным с безопасностью дорожного движения».

На комиссию возлагались функции по изучению причин аварийности и выработке мер, направленных на повышение безопасности дорожного движения; рассмотрению положения о состоянии дел с обеспечением безопасности дорожного движения; изучению и обобщению передового отечественного и зарубежного опыта и ряд других.

В 1978 г. принято Положение о Госавтоинспекции МВД СССР, в котором нашли свое отражение те качественные изменения, которые произошли с данной службой с сер. 60-х по кон. 70-х гг. XX в. Было определено, что главной задачей ГАИ МВД СССР является совершенствование организации дорожного движения с целью обеспечения его безопасности и повышения эффективности автотранспортных средств [4; 1978. № 20. Ст. 124].

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые меры и определенные успехи в борьбе с аварийностью, достигнутые в 70-е – нач. 80-х гг. XX в., с сер. 80-х гг. начался новый виток роста основных показателей аварийности на автомобильном транспорте. Более того, в сфере безопасности дорожного движения впервые стали проявляться негативные тенденции, ранее не характерные для данной сферы.

К 1989 г. аварийность достигла самого высокого уровня за все время автомобилизации СССР. Количество ДТП превысило среднегодовые показатели за последние 5 лет на 20,9 %, погибших стало больше почти на 30 %, а раненых – на 21,5 %. При этом темпы роста аварийности превысили

темпы прироста автомобильного парка. Применительно к данному периоду основными причинами ДТП являлись:

- нарушения Правил дорожного движения – около 80 % водителями и около 20 % пешеходами;
- неудовлетворительное состояние дорог и улиц;
- техническая неисправность транспортных средств.

Эксперты МВД СССР в качестве причин этого явления указывали недостаточную конструктивную безопасность транспортных средств, их низкую эксплуатационную надежность, старение автомобильного парка, пренебрежение водителей к использованию ремней безопасности [9, С. 11-12].

В 1989 г. создано Министерство внутренних дел РСФСР, в состав которого вошло Управление ГАИ. Деятельность этого республиканского министерства в целом и Управления ГАИ в его составе начиналась в сложных для СССР внутриполитических условиях. Правовая и методологическая база деятельности ГАИ на данном этапе теряла свою эффективность в связи с фактическим переходом экономики страны к рыночным отношениям. В определенной степени усложняло правоприменительную деятельность Госавтоинспекции то обстоятельство, что на территории РСФСР провозглашен принцип действия правовой базы СССР только в части, не противоречащей законам РСФСР, а в дальнейшем, в условиях становления новой российской государственности после распада СССР, потребовала коренного пересмотра всей правовой базы, обеспечения безопасности дорожного движения с учетом новых социально-экономических и политических реалий.

Таким образом, Госавтоинспекция, созданная в качестве специальной службы, основной задачей которой является обеспечение безопасности дорожного движения, за более чем 70-летнюю историю своего существования прошла значительный путь по наработке форм и методов функционирования в условиях постоянного роста автомобильного транспорта, объемов перевозок

и изменений в социально-экономической жизни нашей страны.

Совокупность ряда историко-правовых аспектов развития нашей страны в советский период её истории доказывает, что наиболее эффективное функционирование данной службы является возможным именно в структуре органов внутренних дел.

С течением ряда лет неоднократно происходили трансформации её правового

статуса, а круг задач, возлагаемых на данную службу, постоянно расширялся, что на определенном этапе фактически придало её деятельности надведомственный характер.

В условиях перехода к рыночной экономике организационно-правовые формы и методы работы данной службы претерпели существенные изменения, они продолжают совершенствоваться и сегодня.

Литература

References

1. ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 14. Д. 8. С. 60-63.
2. ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 1208. Л. 7.
3. Собрание законов СССР. 1931. № 35; 1932. № 39; 1935. № 41; 1935. № 56; 1936. № 14.
4. Собрание постановлений Правительства СССР. 1963. № 19; 1967. № 29; 1978. № 20. Ст. 124.
5. Справочник по законодательству для работников органов прокуратуры, суда и Министерства внутренних дел. М., 1972.
6. Безопасность дорожного движения. Сборник нормативных актов. М., 1978.
7. Безопасность дорожного движения: Сборник нормативных актов. М., 1984.
8. Служба государственной автомобильной инспекции. М., 1960.
9. Проблемы безопасности дорожного движения. М., 1990.
10. Антонов А.А. К вопросу о действенности законодательных новаций в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Российский следователь. 2009. № 20.
11. Корякин И.И. Законодательство Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения // Административное право и процесс. 2009. № 6.
12. Сидоряк Н.В. Органы местного самоуправления как субъект обеспечения безопасности дорожного движения // Юридический мир. 2011. № 2.
13. Шумилин Б.Т. Обеспечивать безопасность движения автотранспорта // Советская милиция. 1968. № 4.
1. *CGAMO*. [TsGAMO (Central Archive of Moscow Oblast)]. F. 66. Op. 14. D. 8. P. 60-63.
2. *GARF*. [GARF (State Archive of the Russian Federation)]. F. 9415. Op. 3. D. 1208. L. 7.
3. *Sobranie zakonov SSSR*. [Collection of Laws of the USSR. 1931. № 35; 1932. № 39; 1935. № 41; 1935. № 56; 1936. № 14].
4. *Sobranie postanovleniy Pravitelstva SSSR*. [Collection of Decrees of the Government of the USSR. 1963. № 19; 1967. № 29; 1978. № 20. Item 124].
5. *Spravochnik po zakonodatelstvu dlya rabotnikov organov prokuratury, suda i Ministerstva vnutrennih del*. (Reference Book on the Legislation for Workers of Procurator's Office, Court and the Ministry of Internal Affairs). Moscow, 1972.
6. *Bezopasnost dorozhnogo dvizheniya. Sbornik normativnyh aktov*. (Security of road traffic. Collection of Normative Acts). Moscow, 1978.
7. *Bezopasnost dorozhnogo dvizheniya: Sbornik normativnyh aktov*. (Security of road traffic: Collection of Normative Acts). Moscow, 1984.
8. *Sluzhba gosudarstvennoy avtomobilnoy inspeksii*. (The Service of State Automobile Inspectorate). Moscow, 1960.
9. *Problemy bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya*. (Problems of Security of road traffic). Moscow, 1990.
10. Antonov A.A. *Rossiyskiy sledovatel*. (Russian Investigator). 2009. № 20.
11. Koryakin I.I. *Administrativnoe pravo i protsess*. (Administrative Law and Procedure). 2009. № 6.
12. Sidoryak N.V. *Yuridicheskiy mir*. (Juridical World). 2011. № 2.
13. Shumilin B.T. *Sovetskaya militsiya*. (Soviet Militia). 1968. № 4.

Коротко об авторе _____ **Briefly about the author**

Войтенков Е.А., канд. юрид. наук, докторант
МосУ МВД России, г. Москва, Россия
voitenkov@inbox.ru

E. Voytenkov, candidate of law sciences, applicant for
doctor's degree, History of State and Law department,
Moscow University attached to the Ministry of Internal
Affairs of Russia, Moscow, Russia

Научные интересы: правовое регулирование,
безопасность дорожного движения

Scientific interests: legal regulation, security of road
traffic

