

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Белгородский государственный технологический университет
им. В.Г. Шухова

А.И. Шутов, П.А. Воля, И.А. Новиков

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Учебно-методический комплекс для студентов специальности 240400

«Организация и безопасность дорожного движения»

заочной формы обучения с применением дистанционных технологий

Белгород 2004

УДК 656.071.37
ББК 67.401.213
Ш97

Шутов А.И., Воля П.А., Новиков И.А.

Ш97 История государственной инспекции безопасности дорожного движения: Учебное пособие. – Белгород: Изд-во. БГТУ им. В. Г. Шухова, 2004. – 82 с.

Приведены сведения о формировании и развитии Государственной автомобильной инспекции. Рассмотрены взаимосвязи служб ГАИ с другими органами. Освещены роль ГАИ в системе безопасности дорожного движения и научное обеспечение ее деятельности.

Табл. 1. Список лит.: 5 назв.

Учебное пособие предназначено для студентов специальности 240400 «Организация и безопасность дорожного движения» заочной формы обучения с применением дистанционных технологий

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ...	4
1.1. Деятельность государственных органов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения	4
1.2. Роль милиции в организации и обеспечении безопасности дорожного движения.....	11
1.3. Создание специальных подразделений милиции по обеспечению безопасности дорожного движения.....	22
2. ФОРМИРОВАНИЕ И НАЧАЛО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ НКВД СССР (1936–1945 гг.).....	29
2.1. Создание Госавтоинспекции	29
2.2. Деятельность Госавтоинспекции в предвоенный период	34
2.3. Деятельность Госавтоинспекции в годы Великой Отечественной войны	40
3. РАЗВИТИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В СССР (1946 – 1991 гг.).....	44
3.1. Развитие государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения.....	44
3.2. Деятельность Госавтоинспекции в послевоенные годы и в период децентрализации управления страной.....	49
4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ.....	59
4.1. Дорожно-патрульная служба	59
4.2. Дорожный надзор	61
4.3. Регистрационно-экзаменационная работа	62
4.4. Контроль за техническим состоянием транспортных средств.....	62
5. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ МВД РОССИИ (1989-1996 гг.)	64
6. РАЗВИТИЕ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ (1936-1996 гг.).....	73
Справочник сокращений.....	80
Список рекомендованной литературы	81

ВВЕДЕНИЕ

Государственная автомобильная инспекция была создана в 30-х годах, однако зарождение ее истории необходимо отсчитывать сразу после образования советского государства, т.к. еще в 1917 году уже было уделено много внимания безопасности уличного движения и созданы специальные отряды рабочей милиции. До самых наших дней история ГАИ тесно переплетается с развитием автомобильного транспорта, дорожного строительства, коммунального хозяйства и многих других органов управления.

В годы становления государства, Великой Отечественной Войны и послевоенные годы на плечи Госавтоинспекции возлагалась тяжелейшая ноша обеспечения безопасности движения и сохранения жизни граждан в сложных условиях нехватки техники, технического оснащения на дорогах и личного состава.

Сегодня ГАИ работает тоже в тяжелых условиях, связанных, прежде всего, с прогрессирующим ростом количества автомобилей и сопутствующим этому росту количества дорожно-транспортных происшествий, а также стремительно развивающейся улично-дорожной сетью. Увеличение данных факторов требует все более совершенных методов и средств организации движения. Новейшие методы исследований транспортных и пешеходных потоков, автоматические системы управления движением, централизованные системы учета данных по каждому автомобилю и дорожно-транспортным происшествиям, современные приборы и оборудование стали предъявлять свои требования к сотрудникам соответствующих служб Госавтоинспекции. Учитывая такую тенденцию и появилась необходимость подготовки специалистов по специальности 240400 «Организация и безопасность движения».

Задачей изложенного ниже курса является ознакомление с историей, взаимосвязями с другими отраслями управления и промышленностью и практической работой совершенной и совершаемой ГАИ и ее подразделениями.

1. СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

1.1. Деятельность государственных органов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения

Советское правительство приняло меры к национализации автомобильного транспорта. В соответствии с декретом СНК РСФСР от 27 декабря 1917 г. были национализированы автомобильные мастерские Международного общества спальных вагонов. 2 марта 1918 г. был подписан декрет о национализации автомобильного склада и автомобильной мастерской Эбергардта в Петрограде и передаче их в ведение Народного комиссариата по морским делам.

Осуществляя национализацию промышленности и транспорта, правительство приняло меры по централизованному управлению народным хозяйством страны. С этой целью при Совете Народных Комиссаров РСФСР был образован Высший Совет Народного Хозяйства. На него возлагалась задача организации народного хозяйства, транспорта, государственных финансов, объединение деятельности советских предприятий, фабрично-заводских комитетов и профсоюзов в области экономики. 23 декабря 1917 г. Высший Совет Народного Хозяйства на своем заседании принял Положение о районных (областных) и местных Советах народного хозяйства, в соответствии с которым в их составе создавались секции по отраслям хозяйственной жизни и транспорта. Под руководством советских органов совнархозы осуществляли организацию и регулирование работы промышленности и транспорта, объединяли деятельность органов рабочего контроля, руководили национализированными предприятиями.

Вслед за первыми преобразованиями в области автомобильного транспорта правительство проявило заботу о развитии дорожного хозяйства страны. Первым мероприятием в этой области было проведение эвакуации с фронтов военно-дорожных организаций, созданных еще в годы первой мировой войны, и сохранение их для последующей работы.

Очередные задачи заключались в проведении централизации управления и внедрении плановых начал в деятельность дорожных организаций на местах.

В становлении автотранспортной системы большую роль сыграл подписанный 31 мая 1918 г. декрет СНК РСФСР «О реорганизации централизации автомобильного хозяйства Республики».

Он определил организационные формы работы автотранспорта с целью централизованного руководства ими, а также создал предпосылки для развития автомобильной промышленности.

Все автомобильное имущество, находившееся в распоряжении различных ведомств и учреждений на день издания декрета, передавалось под контроль Высшего Совета Народного Хозяйства. В его составе была образована Центральная автосекция (ЦАС) ВСНХ, на которую возлагались обязанности центрального органа по руководству развитием автомобильного транспорта, включая производство автомобилей, распределение их между народными комиссариатами и ведомствами.

23 июля 1918 г. было утверждено Положение о Центральной автосекции и областных автосекциях, сыгравшее важную роль в организации автомобильного дела на местах. Однако процесс создания автосекций в стране протекал не одинаково как по времени, так и по форме в связи с особенностями военной обстановки. Так, например, Чрезвычайный продовольственный съезд Западной Сибири и Урала 22 апреля 1918 г. принял решение о создании Автомобильного центра Западной Сибири, и только по мере освобождения территорий от белогвардейцев там стали образовываться автосекции. В Орловской губернии автосекции стали функционировать в конце 1918 г. На Восточном и Южном фронтах для обеспечения Красной Армии и тыла автомобильным транспортом был введен институт уполномоченных Центральной автосекции, сыгравший большую роль в организации ремонта автотранспортных средств для нужд фронта и тыла.

Комплекс мероприятий, направленных на развитие автомобильного транспорта, позволил уже к середине 1918 г. добиться определенных результатов. На 1 июня в стране были учтены 6621 автомобиль и 1421 мотоцикл, из которых па ходу оказалось 515 автомобилей и 41 мотоцикл. Однако к концу года автомобильный парк возрос до 9525 автомобилей и 3 тыс. мотоциклов, из которых почти 21% автомобилей и около 24% мотоциклов были на ходу.

Значительная работа была проведена военно-дорожными и местными организациями по дорожному строительству, особенно в сооружении и восстановлении больших мостов. Так, в 1918 г. дорожные работы проводились на протяжении 17 тыс. верст, из которых 3 тыс. приходилось на шоссейные дороги, в 1919 г. соответственно на 75,5 тыс. и 6,5 тыс. верст и в 1920 г. на 92 тыс. и 12 тыс. верст.

Одновременно с решением задачи обеспечения безопасности дорожного движения правительство принимало меры к созданию производственной базы отечественного автомобилестроения. Несмотря на военную обстановку, в стране продолжалась национализация крупной промышленности, в том числе автодорожного транспорта. Так, например, 15 августа 1918 г. был национализирован завод АМО, а в октябре 1918 г. еще 16 частных автомобильных предприятий перешли в ведение Советской власти.

Для организации их деятельности, в основном по ремонту автомобилей, в ноябре 1918 г. ВСНХ образовал Главное управление государственных автомобилестроительных заводов и утвердил его правовой статус. В ведение этого органа передавались три наиболее крупных автомобильных завода тех лет: АМО, Русско-Балтийский в Филях и Русский Рено в Рыбинске. Не имея экономической возможности наладить серийное производство автомобилей в рассматриваемый период, советское правительство ориентировало коллективы автомобильных заводов и мастерских в первую очередь на сохранение автомобильного парка путем восстановительного ремонта. Отремонтированные автомобили и мотоциклы поступали в распоряжение Красной Армии и органов тыла.

Так, коллектив АМО за 1917 – 1923 гг. восстановил 131 автомобиль «Уайт», произвел капитальный ремонт 230 трофейных автомобилей разных марок, средний ремонт 18 и текущий 67 автомобилей и мотоциклов.

Процесс организации и укрупнения автомобильных предприятий, начатый в 1918 г., продолжался и в последующие годы рассматриваемого периода. По данным Центральной автосекции ВСНХ, за эти годы было «создано 25 автомобильных предприятий с общим числом рабочих и служащих более 7600 человек. В их состав вошли четыре государственных автомобильных завода: АМО, Русско-Балтийский, Русский Рено и завод им. Ильича в Москве, а также еще пять заводов в Москве, Орле, Ярославле и Родниках. Кроме продукции автомобильных заводов, как отмечал журнал «Красный транспортник», успехами на боевых фронтах Красная Армия обязана автомобильным мастерским, «являвшимся плодом советского творчества в период наиболее тяжелой борьбы на внутренних фронтах. На территории нашей страны насчитывалось около 160 авторемонтных предприятий, где были сосредоточены автомобили с разных театров военных действий, автомобильного управления Советской Республики и ЦАС ВСНХ.

Одновременно с организацией производственной базы автомобильного транспорта правительство проявляет заботу о развитии научных исследований в этой области, сближении науки и техники с производством. С этой целью Совет Народных Комиссаров 16 августа 1918 г. издал декрет «Об учреждении Научно-технического отдела при ВСНХ», в составе которого в ноябре того же года была образована научная автотранспортная лаборатория, положившая начало развитию научно-исследовательских работ в области автомобилестроения, популяризации и распространению научных знаний среди населения.

В 1921 г. лаборатория была преобразована в Научный автотранспортный институт (НАМИ), который имел пять основных подразделений:

- автомобильный отдел по производству и эксплуатации автомобилей и мотоциклов;
- отдел авиационных двигателей;
- отдел термодинамики рабочих процессов двигателей внутреннего сгорания;
- тракторный отдел;
- конструкторское бюро.

В феврале 1919 г. Совет Рабочей и Крестьянской Обороны принял постановление «О переписи автомобилей, тракторов и мотоциклов», которое обязывало все воинские части и штабы, управления, учреждения и заведения военного ведомства, включая все фронты, гражданские, советские и иные учреждения и организации, а равно отдельных работников и частных лиц, представить сведения об автотранспорте и тракторах. Перепись проводилась в течение одного дня 14 марта 1919 г. и имела целью выявление наличия указанных видов транспортных средств.

В конце 1919 г. была проведена очередная перепись автомобилей, из итогов которой стало ясно, что автомобильный парк намного возрос по сравнению с 1918г. и составил на 1 января 1920 г. 18125 единиц, из которых 8729 числилось ходовыми. Точное количество мотоциклов не указывалось, однако на 1 января 1921 г. их было учтено 4488 единиц.

В целях усиления планового руководства перевозками грузов всеми видами транспорта в октябре 1919 г. при Совете Народных Комиссаров был образован Высший Совет по перевозкам, который координировал транспортную политику в стране. Исполнительным органом Совета являлся Межведомственный центральный комитет по перевозкам при Наркомате путей сообщения.

Продолжался процесс организационного укрепления дорожных организаций. В начале 1919 г. в военно-дорожных организациях были созданы районные управления и отряды, а состоявшийся Чрезвычайный съезд военных комиссаров военно-дорожных работ принял решение о создании в составе фронтовых организаций фронтовых дорожных бюро. Эти меры позволили расширить фронт работ на дорожной сети страны и довести к концу 1919г. его протяженность более чем до 70 тыс. верст.

Несмотря на значительный объем дорожных восстановительных работ, а также новое дорожное строительство, существенным недостатком, с точки зрения безопасности, являлось несоответствие технических правил и инструкций по изысканию и проектированию шоссе и мощеных дорог автомобильному движению. Это объясняется тем, что дорожное строительство в то время носило ремонтно-восстановительный характер и проходило в тяжелых экономических условиях.

Решения съезда выдвинули перед Главным правлением государственных автомобилестроительных заводов и автомобильными мастерскими задачу восстановления автомобильного парка для поддержания его в рабочем состоянии. Завод АМО после успешного выполнения задания правительства по ремонту автомобилей в январе 1920 г. приступил к изготовлению двигателей к первым советским танкам. Коллектив автозавода в Ярославле за 1920 г. отремонтировал 110 автомобилей. Именно эти автомобильные предприятия стали в последующие годы базой молодой советской автомобильной промышленности.

В условиях перехода страны к осуществлению новой экономической политики роль и значение автомобильного транспорта и дорожного обеспечения приобретали качественно новое значение. При этом акцент в развитии автомобильно-транспортной системы делался на создание отечественного автомобилестроения, среди важнейших задач которого являлось повышение конструктивной безопасности автотранспортных средств, что влекло за собой повышение безопасности дорожного движения.

Проблема создания конструктивно безопасных автомобилей возникла одновременно с началом их производства автомобильной промышленностью страны. Решение этой проблемы было возложено на созданное в 1921 г. Центральное управление государственных автомобильных заводов (ЦУГАЗ), подчиненное ВСНХ и объединявшее семь небольших предприятий. С преобразованием ВСНХ в Наркомат тяжелой промышленности СССР (1932 г.) задачи, связанные с разработкой и производством автомобилей, отвечающих требованиям безопасности движения, решались этим ведомством.

В 1924 г. было произведено всего десять первых советских грузовиков АМО-Ф-15 грузоподъемностью 1,5 т. В 1925 г. начинается выпуск 3-тонных автомобилей на Ярославском автомобильном заводе. Производство первых советских легковых автомобилей конструкции НАМИ начато в 1927 г. на московском заводе «Спартак». Широкая автомобилизация развернулась в 30-е годы, когда вступили в строй реконструированный завод АМО (ныне московский автозавод им. Лихачева) и новый Горьковский автомобильный завод. Уже в 1935 г. с конвейеров сошло почти 100 тыс. автомобилей, а в последующие два года объем их производства увеличился еще в 2 раза и составил в 1937 г. – 199 857 единиц.

Создание автомобилей, имеющих достаточный уровень безопасности, является сложнейшей инженерной проблемой, которая может быть решена только при участии целого ряда организаций и предприятий, нередко даже не относящихся к отрасли автомобилестроения. Одному Наркомату среднего машиностроения СССР данная задача оказалась не под силу, ибо на его предприятиях не выпускались многие элементы, обеспечивающие конструктивную безопасность транспортных средств, соответствующие комплектующие изделия.

Существенно повысить безопасность дорожного движения можно было, только имея эффективную систему обеспечения эксплуатационной надежности транспортных средств, что немыслимо без создания соответствующей производственно-технической базы, широкого внедрения средств диагностики технического состояния автомобилей, совершенствования организации техобслуживания и ремонта, внедрения в эту деятельность наиболее рациональных технологических процессов.

В 20-е годы техническое обслуживание транспортных средств осуществлялось кустарным образом в гаражах и мастерских ведомств, организаций и предприятий, эксплуатирующих автотранспорт. По мере увеличения автопарка страны это стало крайне неэффективным, кроме того, проблема усугублялась тем, что к концу 20-х годов только 25 – 30% транспорта было обеспечено гаражами и возможностью соответствующего обслуживания

С ростом количества транспортных средств (с 1930 по 1934 г. автопарк страны увеличился с 35 100 до 179 500 машин) неизбежно увеличивалось и количество укрупненных автохозяйств. За указанные четыре года их число увеличилось с 62 до 143, причем 48 хозяйств обслуживали свыше 100 автомобилей, и централизованный ремонт машин на заводах системы «Авторемснаба» оказывался не всегда эффективным.

Поэтому начали создаваться ремонтные подразделения, количество которых быстро превысило число заводов «Авторемснаба». В 1935 г., например, ремонтная база функционировала уже в автохозяйствах 22 ведомств, в то время как в системе «Авторемснаба» было лишь 7 заводов.

Существовавшая в 30-х гг. система обслуживания не достаточно обеспечивала потребности резко увеличивающегося автопарка страны, в том числе и с точки зрения безопасности автомобилей. Положение особенно усугубилось в 1938 – 1939 гг., когда только 41,2% автомобилей находилось в пригодном для эксплуатации состоянии (в то время как в 1937 г. 47,6%). Этим, в частности, объясняется, что, не смотря на существование в стране республиканских наркоматов коммунального хозяйства, осуществлявших значительный объем автотранспортных перевозок, в 1939 г. были образованы и республиканские наркоматы автомобильного транспорта, одной из задач которых являлось обеспечение технически исправного состояния транспортных средств. С этой целью данным ведомствам из системы Наркомата среднего машиностроения СССР (куда в этот период входила автотранспортная промышленность) были переданы авторемонтные заводы, мастерские, станции обслуживания автомобилей.

Большая роль в повышении безопасности дорожного движения принадлежит совершенствованию дорожных условий. К началу широкой автомобилизации в России насчитывалось около 10 тыс. км дорог со щебеночным покрытием, 25 тыс. км грунтовых. асфальтированных дорог вовсе не было. Улицы городов в лучшем случае были вымощены булыжником. Поэтому вопросы дорожного строительства встали на повестку дня одновременно с началом автомобилизации страны.

Как уже отмечалось, в 1928 г. в составе НКПС было организовано Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (Цудортранс), его местными органами были одноименные главные управления (Главдортрансы) при правительствах союзных республик. Одной из главных задач Цудортранса была решительная борьба с бездорожьем, однако в первом Положении об этом управлении круг его функций, связанных с решением данной задачи, ограничивался лишь строительством дорог, регулированием дорожного дела и изданием соответствующих правил, инструкций и технических норм.

За 1928 – 1930 гг. в стране было построено 21,2 тыс. км дорог, в том числе 4,7 тыс. км с твердым покрытием, что вызвало необходимость осуществлять их ремонт и реконструкцию. В этой связи в конце 1930 г. было утверждено новое Положение о Цудортрансе, которым на это управление были возложены также функции по ремонту и реконструкции дорог.

Однако резко подросшие в 1931 г. темпы дорожного строительства при появлении нейтралистских тенденций в управлении государством обусловили необходимость создания специального государственного органа, призванного руководить деятельностью по строительству, реконструкции и эксплуатации автомобильных дорог. В этой связи в начале 1932 г. Цудортранс был выделен из состава НКПС в самостоятельное Всесоюзное центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совнарком СССР, в обязанности которого вменялись и данные функции.

В Положении об этом высшем государственном органе было определено, что он имеет задачей руководство, планирование и регулирование дорожного хозяйства и автомобильного транспорта, а также транспортно-эксплуатационного и складского дела.

В отношении главных управлений шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта союзных республик Цудортрансу предоставлялись права, соответствующие правам объединенного Народного комиссариата СССР. Ему вменялось в обязанность издавать правила

и инструкции, а также обязательные постановления и устанавливать за их нарушение взыскания в административном порядке.

Цудортранс при СНК СССР уже в 1932 г. обеспечил строительство почти 49 тыс. км автомобильных дорог, что в 1,5 раза превысило объем строительства 1931 г., а в 1934 г. было введено в эксплуатацию 59 тыс. км дорог, из них 6,7 тыс. с твердым покрытием (отметим, что в 1931 г. было построено лишь 3,4 тыс. км дорог с твердым покрытием). В среднем в этот период ежегодно строилось 45,5 тыс. км дорог, что в 4 раза превышало среднегодовой объем дорожного строительства в 1928 – 1930 гг.

Имеющиеся материалы свидетельствуют, что в официальных документах вопрос об улучшении дорог, их оснащения и содержания в связи с необходимостью сокращения аварийности в дорожном движении впервые был поднят в Резолюции технического совещания по вопросам борьбы с авариями и травматизмом на транспорте (г. Саратов, июль 1936 г.), причем к субъектам, которым было указано на необходимость улучшать дорожные условия, и данной резолюции были отнесены лишь наркоматы коммунального хозяйства.

Обеспечение безопасности дорожного движения немыслимо без оптимальной организации движения, использования современных технических средств его регулирования. В 30-е годы функции по разметке улиц городов, установке дорожных знаков, светофоров, освещению проезжей части улиц и т.д. возлагались на народные комиссариаты коммунального хозяйства союзных республик, а ограждение опасных мест на внегородских дорогах, установка там дорожных указателей, знаков и др. на Цудортранс. С образованием системы дорожных органов соответствующие функции (например, установка дорожных знаков) фактически и выполнялись этими органами.

Сокращению аварийности на автомобильном транспорте во многом способствует соответствующая подготовка участников дорожного движения:

- эффективное обучение безопасному вождению транспортных средств и правилам движения;
- воспитание водителей и пешеходов, привитие им устойчивых навыков, обеспечивающих исключение или снижение вероятности возникновения аварийных ситуаций;
- профессиональный отбор водительских кадров, их медицинское обслуживание, обеспечение должных условий труда и отдыха;
- оказание необходимой помощи в экстремальных дорожных условиях и др.

В 20-е годы подготовка водителей осуществлялась бессистемно, хотя определенную ответственность за эту деятельность нес Главпрофобр РСФСР. В 1930 г. было принято постановление о подготовке рабочих для автотранспорта, предусматривающее и мероприятия по обучению водителей. Эта работа возлагалась на Народный комиссариат труда СССР. Однако Наркомтруд, перегруженный другой деятельностью, не смог на должном уровне обеспечить подготовку водительских кадров.

После создания Всесоюзного центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совнаркоме СССР функции по подготовке водительских кадров были возложены на это ведомство, однако данной деятельностью вплоть до своей ликвидации в 1933 г. продолжал заниматься и Наркомтруд. Но уже первый опыт работы показал, что Цудортранс и Наркомтруд в условиях резкого роста потребности страны в водительских кадрах не справлялись с поставленной перед ними задачей, и поэтому в 1932 г. к обучению вождению автотранспортом была привлечена и общественная организация – «Автодор».

Постановление ЦК ВКП(б) определило кардинальные меры в деле улучшения отбора и повышения квалификации шоферских кадров, организации их труда и укрепления трудовой дисциплины. Постановление констатировало крайне низкую квалификацию шоферских кадров, плохую организацию их подготовки и переподготовки, большую текучесть, крайне низкое состояние трудовой дисциплины на автомобильном транспорте. Отмечалось, что это обуславливает низкую эффективность автотранспорта; огромные простои транспортных

средств (от 40 до 60%); увеличивающуюся аварийность (в первом квартале 1932 г., например, почти 10% эксплуатируемых машин находилось в аварийном состоянии).

Указанным постановлением на Цудортранс возлагалось:

- общее руководство и инспектирование подготовки и переподготовки шоферских кадров во всех организациях;
- создание квалификационных комиссий и руководство их работой;
- общее руководство лабораториями по психотехническому отбору шоферских кадров;
- разработать единый учебный план и программы подготовки и переподготовки шоферских кадров, обязательные для всех организаций.

Устанавливались сроки обучения для подготовки новых кадров: не менее, 3 месяцев с отрывом от производства и не менее 5 - 6 месяцев без отрыва от производства. Устанавливалась обязательная практическая езда на автомобилях от 20 до 30 часов (в зависимости от района) и стажировка вновь выпускаемых шоферов в качестве помощников шоферов не менее 2 месяцев, с обязательной работой на текущем ремонте.

Во исполнение данного постановления создавалась сеть школ и курсов для подготовки и переподготовки шоферов, решались вопросы материально технической оснащенности, предусматривалась регистрация всех автошкол и курсов.

Цудортрансом в июне 1934 г. было утверждено Положение о квалификационных комиссиях органов Цудортранса по испытанию лиц, желающих получить право на управление автомобилями, о порядке производства испытаний и учете шоферских кадров. Согласно этому Положению, квалификационные комиссии, организовывались при Дортрансах, а в Москве, Ленинграде, Харькове, Киеве – при транспортных управлениях горсоветов.

Испытания проводились по правилам движения, теории автодела и практической езде, по результатам которых присваивались квалификации шофера III, II и I категории, инструктора обучения технике управления автомашинами, а также выдавались документы на право управления автомашинами.

Данные комиссии осуществляли также по заявлениям автохозяев, органов Цудортранса и милиции разбор и разрешение вопросов дальнейшей пригодности к управлению автомашинами шоферов при злостном нарушении трудовой дисциплины, авариях и изменениях состояния здоровья.

Постановлением ЦК ВКП(б) «О шоферских кадрах» от 19 июля 1932 г. к решению проблемы подготовки водителей кроме Цудортранса как ведомства, осуществлявшего не только обучение, но и руководство этой деятельностью в стране, были привлечены Наркомат тяжелой промышленности, Наркомат легкой промышленности, Наркомат лесной промышленности, Наркомат земледелия, Наркомат путей сообщения, Наркомат связи, Наркомат коммунального хозяйства. Особенно сложная задача была поставлена перед Цудортрансом, Наркомтяжпромом и Наркомземом, которым в общей сложности поручалось готовить более 70% всех водительских кадров.

И хотя в указанном постановлении ничего не говорилось о роли «Автодора» в данном вопросе, в приказе по Цудортрансу, изданному вслед за выходом постановления, этой общественной организации отводилось существенное место в решении проблемы, связанной с подготовкой водителей. Например, 2-я Западно-Сибирская краевая конференция общества «Автодор» (март 1935 г.) отмечала, что краевой Совет проделал большую работу, подготовив 3170 водителей автотранспорта.

В этот период более активным, чем прежде, стало участие профсоюзов в обеспечении безопасности дорожного движения. Так, в постановлении от 24 августа 1933 г. отмечалось, что «профсоюзными организациями вопросы пропаганды уличной безопасности должны быть подняты на принципиально новую высоту». В документе намечалось проведение следующих мер: развертывание учебной работы по изучению правил уличного движения в каждом транспортном хозяйстве; оборудование плакатами и лозунгами, содержащими положения из

правил уличного движения, 2 тыс. трамвайных вагонов и 1 тыс. автомобилей и автобусов; включение изучения правил уличного движения в школьные программы.

После ликвидации в 1935 г. Цудортранса на его преемников (Гушосдор НКВД СССР и дорожные управления и отделы Совнаркомов союзных и автономных республик, исполкомов местных Советов) были возложены в основном лишь функции Цудортранса, связанные со строительством, реконструкцией и содержанием дорог. Остальные задачи, решаемые раньше этим управлением, в частности обучение водительских кадров, в условиях разраставшейся системы органов государственного управления постепенно возлагались на все большее и большее число ведомств, эксплуатирующих автотранспорт.

Образованные в 1939 г. республиканские наркоматы автомобильного транспорта неизменно оставались наиболее крупными владельцами транспортных средств. Естественно, что в дальнейшем именно в этой отрасли получила развитие и система подготовки водительских кадров.

Еще в конце 20-х – начале 30-х годов был поднят вопрос о необходимости профотбора будущих водителей, а в 1931 г. отбор был впервые применен при определении лиц, годных для обучения вождению трамвая. В те годы профотбор водителей городского транспорта был вменен в обязанность Народного комиссариата коммунального хозяйства РСФСР с привлечением специалистов-медиков.

Таким образом, к концу 30-х годов в СССР была сформирована целая система органов государственного управления, деятельность которых в той или иной степени направлялась на обеспечение безопасности дорожного движения.

1.2. Роль милиции в организации и обеспечении безопасности дорожного движения

10 ноября 1917 г. Народный комиссариат внутренних дел РСФСР издал постановление «О рабочей милиции», которое возлагало на Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов обязанность учреждения рабочей милиции, а на гражданские и военные власти содействие вооружению ее и обеспечению техническими средствами.

Процесс создания советской милиции развернулся по всей стране. При этом на местах руководствовались инструкцией ЦК РСДРП(б), в которой говорилось, что «все Советы, не высказавшиеся за поддержку новой революционной власти, должны быть переизбраны». Милиция сразу же включилась в работу по охране правопорядка и поддержанию безопасного движения транспортных средств и пешеходов на улицах городов.

В декабре 1917 г. Петроградский комитет охраны города предложил проект Положения об охране Петрограда, который был одобрен Главным штабом Красной гвардии и НКВД РСФСР. Наряду с широким кругом вопросов охраны общественного порядка в этом Положении впервые в Советской России была поставлена задача обеспечения безопасности дорожного движения.

Позднее Петроградский Совет утвердил Положение об охране Петрограда, в соответствии с которым организовывалась охрана двух типов: невооруженная сторожевая и патрульно-обходная. В задачу первой входило наблюдение за выполнением правил уличного движения, а второй милиционная повинность. Наиболее последовательно она была проведена в жизнь в Кронштадте. Порядок несения службы определялся Инструкцией милиционерам всенародной милиции. Среди основных направлений ее деятельности по охране общественного порядка предусматривалось наблюдение за безопасным движением транспортных средств и пешеходов.

Советы на местах создавали вооруженные формирования трудящихся и под другими названиями: специальные отряды охраны, отряды порядка и охраны, охранные дружины, рабочие дружины, крестьянские дружины, охранные команды. Организационно все они строились путем объединения трудящихся и осуществляли широкие функции по укреплению власти Советов и поддержанию правопорядка, включая надзор за безопасным движением транспортных средств и пешеходов.

Например, в Положении о привлечении общественности к охране правопорядка в 1-м городском районе Петрограда (январь - февраль 1918 г.) говорилось, что для оказания помощи населению при поддержании уличного порядка 1-й Гражданский комитет образует в пределах своего района специальную организацию под названием «Друг общественного порядка» (ДОП). В обязанность членов ДОП, помимо других, входило наблюдение за передвижением транспорта и пешеходов на улицах с интенсивным движением. Они следили, чтобы экипажи держались правой стороны.

В отличие от Отделов управления исполкомов местных Советов в Москве в июне 1918 г. был образован Административный отдел Московского Совета. В составе этого отдела был подотдел наружной службы, осуществлявший руководство всеми комиссариатами милиции, личный состав которых выполнял постовую и патрульную службу, обеспечивая при этом порядок дорожного движения. Так, в одном из постановлений Московского Совета Транспортному отделу и милиции предписывалось ввести новые пропуска для транспортных средств, установить контроль за движением, обязать частных сдать излишки бензина.

В начале июня 1918 г. был опубликован проект Положения о народной рабоче-крестьянской охране, в котором предусматривалась организация милиции как «постоянного штата лиц». Оно явилось правовой основой первоначальных организационных и практических мероприятий по перестройке имевшихся формирований трудящихся в штатный государственный орган – советскую милицию. На основании этого руководящего документа местные Советы разрабатывали и вводили в действие нормативные акты, регламентирующие организационно-структурное построение и деятельность милиции. Так, комиссаром по внутренним делам Петрограда была утверждена Инструкция дружиннику революционной наружной охраны союза коммун Северной области от 24 июля 1918г., которая вводила институт старших дружинников по контролю за служебной деятельностью дружинников. Дружинники осуществляли охрану общественного порядка и контроль за безопасным движением транспортных средств.

В соответствии с этой инструкцией дружинник должен был охранять безопасность и порядок передвижения на улицах, а именно:

- запрещать непомерно быструю езду;
- ограждать днем рогатками, а ночью цветными фонарями ямы, обвалы и другие препятствия для движения;
- принимать меры к уборке упавших столбов, фонарей, поврежденных экипажей, павших животных и пр.;
- наблюдать за чистотой улиц и ставить в известность управления домами, где замечаются нечистоты;
- задерживать автомобили и экипажи при несоблюдении ими правил движения и записывать их номера, а также номера трамваев и вагоновожатых при несчастных случаях.

21 августа 1918 г. проект Положения о советской милиции был рассмотрен на очередном заседании СНК. Советское правительство поручило народным комиссариатам внутренних дел и юстиции переработать его, сделав инструкцию. Выполнив это поручение, названные наркоматы 12 октября 1918 г утвердили Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции. Милиция создавалась как специальный штатный орган Советского государства, и определялись основные направления ее деятельности: охрана общественного порядка, борьба с правонарушителями, контроль за соблюдением всеми гражданами декретов и распоряжений Советской власти... «надзор за порядком движения транспорта и пешеходов и техническим состоянием дорог и мостов». А в Инструкции милиционерам рабоче-крестьянской милиции (декабрь 1918 г.) прямо указывалось, что «милиционер поддерживает на улицах своего поста свободное и безопасное движение». При этом основой в работе милиции являлись широкие воспитательные функции.

Одновременно с созданием советской милиции образовывались специальные службы по обеспечению безопасности дорожного движения в органах автомобильного транспорта.

Практически эта деятельность осуществлялась впервые. Так, постановлением ВСНХ от 26 апреля 1918 г. «О пользовании автомобилями, мотоциклами и прочими средствами передвижения, потребляющими бензин» предписывалось иметь отличительный знак для водителей и путевой лист, а там, где еще не было автомобильного движения и органов, регулирующих и контролирующих эксплуатацию автомобилей, – учредить такие органы. Для контроля за работой водителей в транспортных организациях вводились книги нарядов, путевые листы, в которых делались отметки о выпуске автомобиля на линию и его возвращении, производился учет лиц, имеющих право на управление автотранспортом.

Постановлением Автомобильного совета Центральной автосекции ВСНХ от 10 июля 1918 г. «О пользовании автомобилями и мотоциклами и порядке автомобильного движения по городу Москве и окрестностям» предусматривался более широкий круг вопросов:

- запрещение частным лицам пользоваться автотранспортом ввиду недостатка бензина;
- обязательное предоставление всеми учреждениями, общественными организациями и администрацией гаражей автотранспортных средств для учета в Транспортный отдел Московского Совета;
- выдача на каждый автоэкипаж пропуска и двух номерных знаков;
- введение правостороннего автомобильного движения со скоростью до 25 верст в час для легковых и до 12 верст в час для грузовых автомобилей;
- наличие во всех учреждениях, организациях и гаражах контрольных книг с путевыми листами;
- учет и проверка свидетельств на право управления у водителей автотранспортных средств;
- необходимость членства работников автотранспорта в профсоюзных организациях;
- административное наказание виновных в нарушении требований данного постановления в виде штрафа в размере от 1 до 3 тыс. руб. или ареста на срок от 1 до 3 месяцев. Для контроля за выполнением указанных положений этим же постановлением при Автомобильном совете была утверждена контрольно-техническая комиссия в составе трех человек.

Таким образом, на начальном этапе развития автомобильного транспорта страны безопасность дорожного движения обеспечивалась двумя государственными органами в тесном взаимодействии – милицией и Центральной автосекцией ВСНХ. При этом организационные и практические мероприятия высших органов государственной власти, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения, являлись руководящим началом для местных Советов в создании ими первых органов контроля за обеспечением безопасности дорожного движения. Так, в одном из своих постановлений исполком Московского Совета предусматривал определенные правила пользования автомобилями и мотоциклами, а также порядок автомобильного движения по городу.

Для активизации борьбы с бандитскими группировками, нередко использующими автотранспорт, приказами Административного отдела Московского Совета патрульно-постовой службе предписывалось вести «запись номеров всех автомобилей, прибывающих к театрам и кафе, для чего, где не имеется постов, выставлять милиционеров на вечернее время». Милиция обязана была также строго следить за тем, «чтобы с мостовой и тротуара производилась уборка снега и льда» в целях безопасности движения транспорта и пешеходов.

В условиях ожесточенной борьбы с уголовной преступностью на милицию была возложена разработка специальных пропусков для автомобильного транспорта на свободный проезд. Так, в приказе Административного отдела Моссовета от 9 ноября 1918 г. объявлялся образец пропуска для автомобилей, а милиции вменялось в обязанность задерживать автомобили, владельцы которых не имели пропуска. Пропускная система на автомобильном транспорте и в настоящее время способствует организации порядка движения и тем самым направлена на обеспечение безопасности дорожного движения.

Поддержание твердой дорожно-транспортной дисциплины требовало от милиции напряженной работы. Только Административный отдел Московского Совета с августа 1918 г. по ноябрь 1919 г. издал более 20 приказов по организации и обеспечению безопасности дорожного движения. Значительная работа по реализации этих приказов проводилась милицией совместно с рабочими отрядами.

В августе 1919 г. исполком Московского Совета утвердил Положение об автомобильной инспекции в городе Москве. Она была создана при авточасти Транспортного отдела Моссовета и выполняла следующие основные функции: надзор за соблюдением правил автомобильного движения; наблюдение за выполнением постановлений об автотранспорте, издаваемых центральной и местной властью; контроль за распределением и использованием горючего.

Для учета работы автотранспорта, предварительного расследования нарушений в его работе, направления материалов в Административный отдел по подсудности и для осуществления некоторых других функций был введен институт штатных инспекторов Транспортного отдела исполкома Московского Совета. Руководство и контроль за их деятельностью возлагались на старшего инспектора, который устанавливал порядок, время и район работы каждого инспектора. Кроме штатных инспекторов из автохозяев выделялись внештатные инспектора, наделенные соответствующими полномочиями. Так, за период их работы с 15 августа по 2 октября 1919 г. было выявлено и задержано 145 водителей автомобилей и 45 водителей мотоциклов, нарушивших правила движения.

Деятельность автоинспекции всецело находилась в поле зрения советских органов. На заседаниях Московского Совета регулярно заслушивались доклады заведующего Транспортным отделом об исполнении возложенных на инспекцию обязанностей. При этом Моссовет предлагал Административному отделу оказывать всяческое содействие автоинспекторам в их работе.

Первый отчет о деятельности автоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения наряду с положительными результатами показал и нерешенные вопросы, над которыми предстояло работать. Один из них заключался в том, что в стране отсутствовали единые правила движения транспортных средств и пешеходов, а это вызывало различные подходы к организации дорожного движения Транспортным и Административным отделами. Необходимость принятия единых правил диктовалась также ростом количества автотранспортных средств, увеличением интенсивности движения, развитием улично-дорожной сети.

Переломным моментом в совершенствовании организации дорожного движения и усилении надзора за движением транспортных средств явилось принятие исполкомом Московского Совета 28 мая 1920 г. постановления «Об урегулировании автомобильного движения по городу Москве», которое отменяло все изданные ранее нормативные акты и вводило к исполнению новые правила уличного движения, а также определяло роль и место автоинспекции в системе органов управления.

Советское правительство в целом одобрило постановление Московского Совета, однако, учитывая военное положение и необходимость усиления государственного регламентирования деятельности автомобильного транспорта, включая обеспечение безопасности дорожного движения, поручило Моссовету создать комиссию из представителей заинтересованных органов для выработки новых правил уличного движения. К 10 июня 1920 г. комиссия подготовила свой проект. В тот же день СНК РСФСР одобрил его и утвердил декрет «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (правила)».

Декрет состоял из следующих разделов: о номерных знаках (правила их установки и замены); о регистрационных книжках на автомобили и о регистрации автомобилей; о пропусках на проезд по городу Москве; о шоферских документах; о путевых листах; о соблюдении безопасности автомобильного движения; о рациональном использовании автотранспорта; о транспортной инспекции.

Декрет предусматривал порядок регистрации автомобилей, пользования ими, применения номерных знаков; требования к водителям, связанные с наличием у них

водительских у удостоверений и путевых листов; устанавливал предельные скорости движения автомобилей и мотоциклов (для легковых автомобилей и мотоциклов не свыше 25 верст в час; для грузовых автомобилей не свыше 15 верст в час); определял круг лиц, которые несли ответственность за нарушение правил автодвижения.

Контроль за соблюдением установленных требований возлагался на Автоинспекцию Транспортного отдела Московского Совета. Милиция и прочие представители власти обязаны были оказывать автоинспекторам при исполнении ими служебных обязанностей всяческое содействие.

Важное значение имело включение в декрет положения о том, чтобы во всех гаражах, службах связи, у подрядчиков и прочих лиц, ведающих выпуском и назначением автотранспорта, правила движения вывешивались на видных местах. Тем самым было положено начало организации пропаганды безопасности дорожного движения, в первую очередь среди работников автомобильного транспорта.

Наблюдение за выполнением правил автомобильного движения осуществляла Автомобильная инспекция – первый орган по обеспечению безопасности дорожного движения, созданный в составе Транспортного отдела Моссовета. Виновные в нарушении правил автомобильного движения подвергались административному и уголовному наказанию в соответствии с действовавшим законодательством.

Тем не менее основные функции по обеспечению безопасности дорожного движения выполняла милиция. Крупным шагом в совершенствовании деятельности милиции, в том числе и в борьбе с авариями на транспорте, явилось принятие СНК РСФСР Положения о советской рабоче-крестьянской милиции. Вслед за этим был осуществлен ряд крупных мер по комплектованию ее кадрами, повышению общеобразовательного и культурного уровня работников, обеспечению милиции материально-техническими средствами.

Местные советские органы также уделяли постоянное внимание вопросам организации и деятельности милиции. Так, в Управлении милиции города Москвы в марте 1920 г. состоялась конференция, на которой обсуждалась деятельность милиции в связи с тяжелым положением на транспорте. Ее участники в принятой резолюции выразили готовность «энергичного и сознательного содействия к проведению в жизнь декретов и распоряжений Советской власти». Такие же конференции работников милиции проводились и в других городах страны.

Следует отметить значительную работу, проведенную милицией Москвы по организации дорожного движения. Так, Административным отделом Моссовета с ноября 1919 г. по 1 января 1921 г. было издано более 20 приказов и циркуляров, направленных на борьбу с нарушениями правил автомобильного движения. Одновременно в этих нормативных актах содержался и первый опыт этой деятельности.

Особенно возросла роль органов милиции и автомобильной инспекции в обеспечении безопасности дорожного движения в условиях гражданской войны и иностранной военной интервенции. Так, в 1920 г. по сравнению с 1918 г. количество дорожно-транспортных происшествий только в Москве сократилось почти в 2 раза, а также уменьшилось количество случаев со смертельным исходом.

В Положении о советской рабоче-крестьянской милиции и декрете СНК РСФСР «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям» нашли четкое закрепление структуры органов милиции и автомобильной инспекции. Несмотря на большую централизацию в руководстве этими органами и некоторое сужение функций местных Советов, вызывавшихся сложной военной обстановкой в стране, правильно организованное управление органами милиции и автомобильного транспорта оказало положительное воздействие на последовательную и единообразную организацию дорожного движения и обеспечение его безопасности в крупных городах страны.

Таким образом, в Советской Республике был создан государственный орган по охране общественного порядка милиция, одним из направлений деятельности которой являлось обеспечение безопасности дорожного движения. Исходя из конкретно-исторических условий, вызванных гражданской войной и иностранной военной интервенцией, в составе

автотранспортных организаций Москвы была создана автомобильная инспекция, также решавшая задачи по обеспечению безопасности дорожного движения. Советские и хозяйственные органы осуществляли постоянный контроль за становлением и развитием этих институтов, принимали своевременные меры по укомплектованию их подготовленными кадрами, проявляли заботу об укреплении их технической базы.

Исторический период, связанный с восстановлением хозяйства страны, осуществлением новой экономической политики, потребовал совершенствования форм и методов работы государственного аппарата. В полной мере это относилось и к деятельности, направленной на обеспечение безопасности дорожного движения. Новая экономическая политика обусловила необходимость твердого правового порядка, дальнейшей правовой регламентации автотранспортной системы в целом.

В июне 1921 г. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров РСФСР приняли декрет «О порядке наложения административных взысканий», который предусматривал следующие наказания: лишение свободы; принудительные работы; штраф. Размер взысканий за нарушение правил уличного движения специально не оговаривался. Его устанавливали местные Советы с учетом интенсивности движения и особенностей городской транспортной сети.

Так, президиум Московского Совета в марте 1921 г. постановил, чтобы Отделы управления всех районов города Москвы и городов губернии издали обязательные постановления об автомобильном движении. В качестве административного взыскания за «неосмотрительную или непомерно быструю езду предусматривается штраф 3 тыс. руб. или арест на 2 дня».

Отдел управления Петроградского горисполкома 26 апреля 1921 г. издал Правила движения по городу, в которых предлагалось всем гражданам, владельцам автомобилей, экипажей, велосипедов и гужевым извозчикам соблюдать их во избежание несчастных случаев, увечий и ушибов. Надзор за выполнением требований этого нормативного акта возлагался на милицию.

Например, в совместном приказе Реввоенсовета и исполкома Донской области от 1 июля 1921 г. указывалось, что, «несмотря на неоднократные запрещения быстрой езды на автомобилях, до сих пор наблюдаются случаи не только безобразно быстрой езды, но и состязания машин, что приводит к массе несчастных случаев». Заинтересованным автотранспортным учреждениям предписывалось провести учет автомобилей, мотоциклов и санитарных транспортных средств, а милиции строго следить за соблюдением установленной скорости движения. Гражданам предлагалось сообщать в Управление начальника военного гарнизона обо всех нарушениях правил уличного движения.

Обязательные постановления по организации дорожного движения и обеспечению его безопасности издавались местными Советами сроком на один год. Это объяснялось тем, что вопросы обеспечения безопасности дорожного движения являлись тогда новыми и малоизученными. Следует также учесть сравнительно быстрое восстановление автомобильного транспорта и городской дорожной сети.

Учитывая рост грузооборота в народном хозяйстве и преобладание в городском движении гужевого транспорта по сравнению с автомобилями и мотоциклами, президиум Московского Совета в апреле 1921 г. принял обязательное постановление «О транспортной инспекции». В постановлении говорилось, что «в целях контроля за рациональнейшим использованием автомобильного и гужевого транспорта на территории Москвы и губернии, а также в целях инструктирования и контроля за правильной постановкой дела автогужехозяйств учреждается при Московском транспортно-материальном отделе транспортная инспекция, вступающая в свои права со дня опубликования настоящего постановления».

Транспортная инспекция обладала широкими правами в области наложения административных взысканий и могла объявить замечание или выговор, взыскать штраф в размере до 20 тыс. руб. и произвести арест владельцев транспортных средств на срок до 7 суток. Отделу управления Московского Совета предписывалось немедленно подтвердить

приказ по московской милиции об оказании самого энергичного содействия транспортной инспекции, а также сообщать ей о всех несчастных случаях на автомобильном транспорте.

ВЦИК и СНК РСФСР декретом от 27 июля 1922 г. в развитие действующего законодательства об издании обязательных постановлений местными Советами определили порядок их издания с учетом опыта предыдущих лет, а также наложения административных взысканий за нарушение их требований. Анализ обязательных постановлений о порядке движения автотранспорта, издававшихся местными Советами, показывает, что кроме административных наказаний ими предусматривалась и уголовная ответственность. Это говорит, во-первых, о внимании местных Советов к вопросам обеспечения безопасности дорожного движения; во-вторых, о соотношении мер убеждения и принуждения с ярко выраженной тенденцией к росту последних (учитывая опасность автотранспорта и повышение влияния человеческого фактора); в-третьих, о роли милиции как исполнительного органа Советов, осуществлявшего надзор за соблюдением требований обязательных постановлений.

Посты милиции предусматривались во всех городах страны. Так, в 1922 г. в Москве и губернии по штату полагалось 1684 поста, во Владимирской губернии 417, в Нижегородской губернии 377 постов.

С учетом сложности и новизны дела регулирования уличного движения Отдел местного транспорта Моссовета поставил начальникам милиции задачу изучения постовыми милиционерами устройства автомобиля. Была разработана программа таких занятий, которая объявлена приказом от 10 августа 1922 г.

Другой не менее сложной функцией милиции и органов автомобильного транспорта являлась проверка знания шоферами материальной части автотранспорта и правил уличного движения. С учетом результатов проверки проводилась перерегистрация шоферов.

Во второй половине 1922 г. местные Советы издали обязательные постановления о движении транспортных средств, учтя соответственно предыдущий опыт. Так, постановление президиума Московского Совета «О движении по улицам города Москвы» от 30 октября 1922 г. направлено на упорядочение пешеходного, велосипедного, гужевого и автомобильного движения. Этот документ ограничивал движение на отдельных улицах, определял места стоянок автотранспорта и порядок движения по мостам, обязывал владельцев транспортных средств предоставлять их милиции для преследования лиц, скрывшихся от задержания, впервые предписывал регулирование движения с помощью жезла. За нарушение требований постановления устанавливался штраф в размере 100 руб., а при отказе уплаты составлялся протокол и штраф увеличивался в 10 раз. Надзор за выполнением этих требований возлагался на милицию и инспектора Транспортного отдела Московского коммунального хозяйства.

Претворяя в жизнь решение президиума Моссовета, начальник московской милиции в одном из своих приказов отмечал, что, «считая регулирование уличного движения одним из самых важных вопросов в деле предотвращения несчастных случаев в городе, приказываю обучить в кратчайший срок всех милиционеров владеть жезлом, указав им на необходимость этого и не допуская стеснения и растерянности».

Важную роль в едином подходе к регулированию уличного движения и совершенствованию в целом организации дорожного движения в городе сыграла Инструкция постовому милиционеру о порядке пользования жезлом, подготовленная милицией Советской Республики и направленная на места (ноябрь 1922 г.) В ней говорилось, что «в целях правильного урегулирования уличного движения всем постовым милиционерам вручаются жезлы (длиной около 11 вершков, красного цвета, с желтой рукояткой), порядок пользования которыми устанавливается следующий:

1. Жезл, поднятый милиционером вверх, указывает всем экипажам и автомотовеломашинам, движущимся в том направлении, куда милиционер обращен лицом, а также сзади него в том же направлении, что путь занят и движение в этом

направлении останавливается впродолжение до освобождения пути, о чем милиционер дает знать опусканием жезла.

2. При поднятом жезле допускается движение лишь в направлении, поперечном к остановленному движению.
3. В случае необходимости задержания отдельных автомотовеломашин и экипажей милиционер останавливает таковые поднятием жезла.
4. В случае остановки одного движущегося экипажа все едущие сзади также останавливаются, не заезжая вперед.
5. Отсутствие поднятого жезла дает право свободного проезда при условии соблюдения прочих правил уличного движения.
6. Кроме указанного выше знака остановки (поднятие жезла вверх и его опускание), все прочие движения жезлом милиционеру воспрещаются».

В Инструкции определен также порядок предоставления преимущества в движении и пропуска транспорта: «Трамвай пропускается прежде автомотовеломашин и экипажей, но впереди трамвая пропускаются пожарные машины и обозы разного рода, процессии, воинские части и партии арестованных; автомашины пропускаются перед экипажами и велосипедами; из числа автомашин пользуются преимуществом едущие с горы».

Расширение масштабов работы местного транспорта, необходимость организации дорожного движения и обеспечения его безопасности требовали от местных Советов более качественной разработки обязательных постановлений. Например, в постановлении президиума Петроградского губисполкома от 11 апреля 1923 г. «Об автомобильном движении в городе Петрограде и Петроградской губернии» указывалось, что при автомобиле должно находиться ответственное лицо, а сам автомобиль должен отвечать требованиям безопасности дорожного движения. Определялся порядок сдачи экзаменов для получения удостоверения на право управления автомобилем, при этом лица, имеющие свидетельства на звание шофера, выданные до 1918 г. бывшими Петроградской городской управой, военной автомобильной школой и школами при спецавточастях и Автогужеуправлением города Петрограда, от экзаменов освобождались.

Наряду с организацией системы подготовки водителей в 1923 г. вводятся их перерегистрация и периодический осмотр автомобилей, выпускаемых на линию и выходящих из ремонта. Эта работа возлагалась на комиссии из представителей административных отделов, и организаций местного транспорта.

К этому же периоду относится пересмотр и утверждение правил медицинского освидетельствования лиц, поступающих работать на транспорт. Такой документ подготовили народные комиссариаты здравоохранения и путей сообщения.

Большую роль в едином подходе к разработке обязательных постановлений сыграл «Проект основных положений обязательного постановления губисполкома, касающегося порядка движения, пользования автомобилем и мотоциклом» (июнь 1923 г.), подготовленный Главным управлением коммунального хозяйства НКВД РСФСР.

Этот документ состоял из пяти глав, в которых подробно излагались:

- общие правила в отношении транспортных средств и водителей;
- требования к оборудованию автомобилей и мотоциклов;
- функции государственной системы по руководству автомобильным делом;
- порядок проведения экзаменов на получение удостоверений водителя;
- разрешение на управление транспортным средством;
- правила езды по городу и губернии;
- соблюдение установленной скорости движения.

Особое внимание водителей обращалось на соблюдение требований дорожных знаков. Важное психологическое значение имело включение в проект требования об остановке водителя для оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортном происшествии. Оно содержит в себе гуманное начало в отношениях между людьми.

Своевременность и важность этого документа особенно очевидна, поскольку в 1924 г. произошло упразднение губернских инспекций, просуществовавших более года, а их функции:

- общее руководство местным транспортом,
- учет транспортных средств,
- выдача номерных знаков и удостоверений на право управления,
- проведение периодических технических осмотров транспорта,
- регистрация несчастных случаев,
- надзор за выполнением требований обязательных постановлений,
- организация пропаганды правил уличного движения через печать и кино

были переданы административным и коммунальным отделам исполкомов местных Советов.

В 1924 г. начинает развиваться автобусное сообщение в Москве и в других крупных городах. Возраставшая интенсивность движения требовала и более качественной разработки обязательных постановлений, активизации деятельности милиции и инспекторов местного транспорта. В обязательном постановлении президиума Моссовета от 7 июня 1924 г. наряду с действовавшими требованиями правил движения вводится новая обязанность водителя останавливать автомобиль у остановок трамвая. В постановлении Новониколаевского губисполкома от 7 июня 1924 г. и в других подобных решениях местных Советов водителям автомобилей и мотоциклов предписывалось регулировать двигатель так, чтобы он не дымил.

За нарушение требований обязательных постановлений повышалась административная ответственность в виде штрафа и принудительных работ, а за тяжкие последствия — уголовная ответственность. В приказе по московской милиции от 8 апреля 1924 г. милиционерам предписывалось сообщать ответственному дежурному «о несчастных случаях, происшедших от неосторожной езды», а в случае особо грубого нарушения правил езды отбирать у Шоферов удостоверение на право управления автотранспортным средством. Это расширяло административные функции милиции.

Все больший интерес к вопросам организации дорожного движения, обеспечения его безопасности, привлечения к ним внимания широких кругов специалистов, воспитания граждан в духе соблюдения правил уличного движения стала проявлять печать. Центром обсуждения вопросов безопасности дорожного движения являлся союзный журнал «Коммунальное дело», в Москве — «Коммунальное хозяйство», в Ленинграде «Вопросы коммунального хозяйства». В одном из журналов сообщалось: «...Развитие и интенсификация московского городского движения должны поставить перед руководящими органами проблему безопасности и сохранения жизни и здоровья граждан с такой остротой, какая до сих пор еще ни разу не имела места в жизни других столиц».

Следует отметить, что на страницах журналов находило отражение состояние безопасности дорожного движения в других странах. Так, в одном из номеров был помещен материал о конференции по уличной и дорожной безопасности в Америке, обсуждавшей вопросы дорожного законодательства, планирования движения, судопроизводства, пересечения дорог, скорости движения, регистрации и изучения статистики несчастных случаев, организации пропаганды безопасности дорожного движения в школе.

Значительную роль в решении проблемы безопасности дорожного движения, организации ее пропаганды и подготовки кадров сыграли милицейские периодические издания: журнал «Рабоче-крестьянская милиция» (впоследствии «Административный вестник»), газеты «Известия Административного отдела Моссовета», «Вестник Ленсовета» и др.

В соответствии с решениями XIV конференции РКП(б) (апрель 1925 г.) был созван 1-й Всесоюзный съезд работников местного транспорта. Его решения об организации специально-физиологических лабораторий в органах Наркомздрава для всестороннего отбора водителей, о постоянном изучении условий труда шоферов и принятии необходимых мер к их улучшению, об обеспечении всеми административными органами статистического учета несчастных случаев явились новым этапом на пути решения проблемы безопасности дорожного движения.

В свете решений съезда местные Советы издали постановления, в которых определялся дифференцированный подход к упорядочению автомобильного, гужевого, пешеходного и велосипедного движения. Проводилась большая работа по рациональному размещению торговых палаток с целью лучшей организации дорожного движения, вводилось ограничение движения транспорта по отдельным улицам, активизировалась работа с администрацией гаражей за выпуск на линию транспортных средств в исправном состоянии.

В составе ленинградской Инспекции местного транспорта и московского Отдела регулирования уличного движения были образованы комиссии из представителей учреждений местного транспорта и милиции, которые рассматривали вопросы обеспечения безопасности дорожного движения и вносили по ним свои предложения в Советы. В числе таких предложений предусматривалось создание новых улиц, снос старых строений и др.

В целях популяризации правил уличного движения среди граждан столицы президиум Моссовета принял постановление об установке на улицах города 100 вывесок-кронштейнов, 500 стрелок указателей движения; 15 тыс. плакатов, 20 вывесок. Опыт этой работы имел большой успех в деле пропаганды безопасности дорожного движения и был использован в других городах.

Крупной мерой общесоюзного характера в деле дальнейшего решения проблемы безопасности дорожного движения явилось постановление СНК СССР от 29 декабря 1925 г. «О признании имеющей силу для Союза ССР международной Конвенции относительно передвигания автомобилей», которая была заключена в 1909 г.

На основании этого постановления Научно-технический комитет НКПС выработал систему дорожных знаков. Центральное управление местного транспорта (ЦУМТ) разработало инструкцию по практическому применению их на территории нашей страны, которая была утверждена народным комиссаром путей сообщения 2 февраля 1926 г. В 1927 г. первые шесть дорожных знаков были стандартизированы, что сыграло большую роль в упорядочении дорожного движения.

Для успешного проведения социалистической индустриализации партия и правительство уделяли пристальное внимание улучшению работы государственного аппарата, в том числе и милиции. Постановлением ВЦИК от 19 ноября 1926 г. ликвидировались уездные управления милиции и вместо них создавались административные отделы, а в их составе городские части. В результате этих мер городские Советы получили возможность значительно активизировать работу милиции и транспортников по обеспечению безопасности дорожного движения.

На состоявшемся в апреле 1927 г. в Моссовете совещании шоферов и работников местного транспорта по вопросу «Об урегулировании уличного движения» отмечалось, что его проблемы «приобретают огромное значение».

В принятой резолюции намечалось:

- создать единый орган по регулированию городского движения в составе милиции;
- усилить применение технических средств регулирования движения;
- пересмотреть сеть стоянок автотранспорта; шире публиковать в печати материалы об организации дорожного движения.

Для практического проведения в жизнь намеченных мероприятий президиум Моссовета образовал специальную комиссию. Аналогичные комиссии были образованы в районных Советах города Москвы.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 28 марта 1927 г. было утверждено новое Положение о НКВД РСФСР. В нем определялся курс на сокращение функций этого органа в области руководства советским строительством, расширение деятельности по организации охраны общественного порядка и совершенствование управления коммунальным хозяйством и местным транспортом.

В связи с этим президиум Ленинградского Совета постановлением от 10 сентября 1927 г. переименовал губернскую Инспекцию местного транспорта в Инспекцию городского движения и утвердил ее правовой статус. В развитие этого решения начальник городской милиции

Ленинграда приказом от 15 декабря 1927 г. предписывал всем начальникам отделений милиции составлять статистическую карточку происшествий на местном транспорте и направлять ее в Инспекцию городского движения.

Президиум Московского Совета постановлением от 23 сентября 1927 г. уточнил функции Административного и Коммунального отделов, оставив за первым регулирование уличного движения; общий надзор за его организацией; ведение статистической работы; а за вторым учет и регистрацию транспортных средств; выдачу номерных знаков и удостоверений на право управления и пользования транспортными средствами; проведение испытаний транспортных средств; технических осмотров; изучение условий городского движения; ведение справочной работы

22 июня 1928 г. ЦКК РКИ приняли постановление, в котором отмечали недостатки в деле наложения административных наказаний и указывали рекомендации по совершенствованию деятельности милиции: обеспечение классового подхода и установление коллегиального решения вопроса о наложении штрафа. Отмечалась также необходимость усиления освещения работы милиции в печати.

Важное значение для совершенствования деятельности московской милиции имели выводы комиссии Московской РКП, отмечавшей недостаточность постов в городе, отсутствие транспорта в отделениях милиции и требовавшей усилить культурное воспитание милиционеров, поднять вопрос о создании института политинспекторов.

Так, в обязательном постановлении Ленинградского Совета от 14 января 1928 г. «О мероприятиях по борьбе с несчастными случаями, связанными с транспортным движением в городе Ленинграде» намечалась программа деятельности Административного отдела и Инспекции городского движения. В нем сделан акцент на усиление инструктажа работников милиции по регулированию уличного движения, активизации агитационно-массовой и пропагандистской работы с населением и водителями транспортных средств, внедрение в работу милиции плановых начал, усиление связи с трудящимися массами путем отчетов органов милиции на фабриках и заводах.

Учитывая, что за 1927 г. из-за несоблюдения гражданами требований правил уличного движения было зарегистрировано 1585 человеческих жертв, постановление предусматривало увеличение штрафа за нарушение правил уличного движения до 50 коп., а милиции вменялось в обязанность требовать от пешеходов строгого выполнения установленных правил.

Вопросы организации дорожного движения и обеспечения его безопасности в столице специально рассматривались на коллегии НКВД РСФСР. Так, 30 августа 1928 г. коллегия предложила Административному отделу Мосгубисполкома принять «действенные меры к урегулированию уличного движения: снижение скорости и строгий надзор за соблюдением установленных правил движения». Для этого в октябре 1928 г. в Административном отделе была введена новая должность инспектор по регулированию уличного движения. В его функции входили также учет несчастных случаев, организация стоянок такси, автопроката и т.п.

Административный отдел в докладе об итогах работы за 1928 г. наряду с достигнутыми успехами отметил и недостатки, которые можно разделить на две группы:

- Первая – отсутствие специального аппарата для регулирования уличного движения, слабое изучение потоков движения, недостаточный надзор за эксплуатацией автотранспорта, слабое применение технических средств регулирования, неудовлетворительный надзор за состоянием дорог, отсутствие правильного технического подтверждения причин аварий, малый тираж Правил уличного движения для пешеходов и т.д.
- Вторая – недостаточно умелое регулирование уличного движения, слабое освещение вопросов движения транспорта в местной печати, неупорядоченность в отчетности, малочисленность бесед и докладов, медленная ликвидация ларьков и палаток, мешающих уличному движению, необходимость продолжения

обучения работником милиции правилам уличного движения и методам регулирования на постах и т.д.

С июня 1928 г. начала работу «ячейка «Автодора» при Административном отделе Моссовета. Группа из 15 человек в октябре успешно закончила учебу автомобильному делу».

Значительную помощь милиции в разработке многих аспектов проблемы безопасности дорожного движения оказывали добровольные общественные организации «Автодора». Например, Центральный совет «Автодора» на своих заседаниях в течение 1927 - 1929 гг. заслушал пять докладов Автомобильной секции, в которых было «немало внимания уделено одному из серьезных для Москвы вопросу регулированию уличного движения». Комиссия общества «Автодор» участвовала в пересмотре и проработке правил уличного движения, в определении обязанностей президиума Моссовета в части рассматриваемых вопросов, в организации деятельности автохозяйств по снижению аварийности и др. Аналогичная работа проводилась и другими советами общества «Автодор».

Таким образом, в годы восстановления народного хозяйства и в период перехода страны к социалистической реконструкции происходила дальнейшая перестройка и совершенствование деятельности советской милиции и органов автотранспорта по организации и обеспечению безопасности дорожного движения. Важное значение в этом процессе отводилось внедрению плановых начал в организацию их работы, широкой постановке пропаганды безопасности дорожного движения, необходимости учета и анализа дорожно-транспортных происшествий, привлечению добровольных общественных формирований в помощь милиции.

1.3. Создание специальных подразделений милиции по обеспечению безопасности дорожного движения

Результаты, достигнутые в работе милиции и органов автомобильного транспорта, создавали необходимые предпосылки для их дальнейшего совершенствования и принятия новых организационно-правовых мер по обеспечению безопасности дорожного движения.

В начале первой пятилетки (1929 г.) при административных отделах и отделениях в системе НКВД РСФСР стали создаваться приемно-испытательные комиссии по проверке знаний и определению годности кандидатов на службу в милицию. В состав комиссий входили представители от местных партийных и профсоюзных организаций, горсоветов и военного ведомства.

В тот же период в структуре органов местного транспорта на основании постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1929 г. «Об утверждении Положения о крайоблуправлениях» в их составе стали создаваться квалификационные комиссии для испытаний водителей автотранспорта по трем категориям: для работы на автобусах, грузовых автомобилях и такси.

Моссовет принял решение о создании межведомственной комиссии для разработки плана регулирования уличного движения в столице. Основная ее задача заключалась в координации деятельности различных ведомств и учреждений по вопросам организации и обеспечения безопасности дорожного движения.

Тогда же группа по регулированию уличного движения была реорганизована в самостоятельный подотдел по управлению городским движением в составе Административного отдела Моссовета. Наряду с деятельностью по регулированию уличного движения подотдел приступил к разработке технических средств регулирования движения транспорта и пешеходов. Аналогичные функции в Ленинграде выполняла Инспекция городского движения, структурно входившая в Административный отдел Ленсовета. В других городах функции надзора за порядком дорожного движения по-прежнему выполняла патрульно-постовая служба милиции.

К 1929 г. относится зарождение в милиции первых ростков социалистического соревнования и привлечение трудящихся к регулированию уличного движения.

В последующий период участие трудящихся в работе милиции по регулированию уличного движения значительно расширилось. Так, на совещании в Административном отделе

Моссовета 16 декабря 1929 г. было принято решение о выставлении более 1 тыс. постов из добровольцев.

Внимание к проблеме безопасности дорожного движения уделялось и обществом «Автодор». Так, на заседании президиума Центрального совета общества 31 декабря 1929 г. было утверждено заключение специальной комиссии по вопросу «Психотехнические методы борьбы с несчастными случаями в автомобильном движении». В нем обосновывалась идея организации отраслевого института с целью централизованного учета аварийности, изучения процесса регулирования движения в городах и на дорогах, развертывания научно-исследовательских работ и подготовки кадров.

НКВД РСФСР специально обсудил вопрос о причинах высокой аварийности на автомобильном транспорте и направил на места циркуляр от 16 сентября 1930 г. «О мероприятиях по усилению охраны безопасности уличного движения». В документе подчеркивалось, что в Москве за 1929 г. было совершено 1286 аварий, а за шесть месяцев 1930 г. 2012. Анализировались причины аварий:

- пьянство водителей,
- нарушение правил уличного движения,
- техническая неисправность машин,
- неосторожность пешеходов,
- отсутствие постановки на надлежащую высоту дела регулирования уличного движения.

В циркуляре предлагалось начальникам административных управлений край- и облисполкомов и начальникам административных отделов исполкомов автономных областей принять не отложные меры по улучшению работы.

1. Пересмотреть действующие обязательные постановления по правилам уличного движения, а где их нет принять.
2. Пересмотреть существующую сеть постов, регулирующих уличное движение.
3. Организовать плановую служебную подготовку работников, регулирующих движение.
4. В городах с интенсивным движением поставить перед исполкомами вопрос о создании в аппарате административных отделов специальных инспекций по регулированию уличного движения по примеру Москвы и Ленинграда.
5. Поставить вопрос перед соответствующими органами о переводе работы грузовых машин в ночное время.
6. Принять меры к широкому ознакомлению населения с правилами уличного движения, поставив перед органами народного образования вопрос о введении в программу обучения учащихся правил уличного движения.
7. Тщательно расследовать причины аварий.
8. Начальникам административных отделов исполкомов тех городов, где отмечается особенно неблагоприятное положение с аварийностью, немедленно поставить перед органами прокуратуры и судами вопрос об усилении репрессий по отношению к злостным нарушителям правил дорожного движения.
9. Немедленно установить точный учет всех аварий вне зависимости, были или нет человеческие жертвы.
10. Поставить перед соответствующими органами вопрос о том, что все работы на дорогах и улицах (ремонт, разрытие и т.п.) должны согласовываться с административными отделами. Работы должны производиться таким образом, чтобы они как можно меньше стесняли уличное движение.
11. Места производства работ должны ограждаться в темное время суток.

24 сентября 1930 г. в Моссовете состоялось совещание заинтересованных организаций, специально были рассмотрены вопросы регулирования уличного движения. Оно наметило следующие мероприятия:

- усиление инструктажа милиционеров-регулирующих,

- рациональное размещение плакатов на улицах города,
- лишение водителей права на управление автотранспортом за злостное нарушение правил уличного движения,
- повышение ответственности руководителей гаражей за техническое состояние транспорта,
- соблюдение водителями установленной скорости движения и др.

В 1930 г. в Москве, Ленинграде и в других городах переизданные Правила выходят отдельной книжечкой и становятся принадлежностью каждого водителя и пешехода. В Правилах указывается порядок сдачи экзаменов и получения водительских прав, перечисляются неисправности, с которыми нельзя эксплуатировать автомобиль, определяется скорость движения - 40 км/ч и др.

Одним из крупных технических мероприятий по улучшению регулирования уличного движения явилось установление первого отечественного трехцветного электрического светофора в Москве (декабрь 1930 г.) на пересечении улиц Петровка и Кузнецкий мост. Светофор пришел на смену жезлу и семафору регулировщика, другим средствам регулирования.

До конца 20-х годов в милиции не было специальной службы по обеспечению безопасности дорожного движения. Работники милиции осуществляли надзор за соблюдением правил уличного движения наряду с другими обязанностями:

- надзор за соблюдением установленных правил городского движения и принятие мер административного воздействия в случаях нарушения этих правил;
- регулирование городского движения путем организации специальных постов;
- борьба с несчастными случаями и аварийностью на транспорте путем изучения условий городского движения и причин, обуславливающих аварийность;
- участие в теоретических испытаниях водителей транспорта и ведение персонального учета последних;
- надзор за соблюдением правил производства работ, связанных с разрытием мостовых и тротуаров;
- разработка и проведение в жизнь правил городского движения во время демонстраций, манифестаций и других организованных шествий;
- принятие мер в порядке выполнения установленных правил организации шествий и демонстраций по обеспечению правильного и бесперебойного продвижения колонн, а также руководство другими видами движения на отведенных для них во время прохождения демонстраций маршрутах.

Однако жизнь настойчиво требовала создания специальных подразделений, которые бы непосредственно занимались решением вопросом, связанных с безопасностью дорожного движения.

В мае 1931 г. при Управлении рабоче-крестьянской милиции Москвы был образован отдельный отряд регулирования уличного движения (РУД), в Тбилиси и Баку дивизионы. Аналогичные подразделения стали создаваться и в других городах; содержались они за счет средств исполкомов.

Значительной вехой в деятельности милиции по обеспечению безопасности дорожного движения явилось издание циркуляра ГУРКМ при СНК РСФСР от 10 сентября 1931 г. «О порядке организации надзора за выполнением правил уличного движения».

В циркуляре с учетом опыта, накопленного в Москве и Ленинграде, предлагалось:

1. Проработать вопрос об организации во всех крупных городах с развитым уличным движением, в первую очередь в центрах краев и областей, в составе управлений РК милиции инспекций по регулированию городского движения. Численный состав аппарата инспекций определить в зависимости от размеров города, количества городского населения, интенсивности уличного движения и прочих местных условий и представить штаты на утверждение в Главное управление РК милиции.

2. Инспекции по регулированию городского движения подчинить непосредственно начальнику отдела службы.
3. На инспекцию по регулированию движения возложить:
 - организацию административного надзора за выполнением правил городского движения;
 - изучение особенностей городского движения и движения отдельных видов транспорта;
 - руководство работой по регулированию городского движения;
 - предварительный учет аварийности на транспорте и анализ динамики несчастных случаев;
 - организацию и подготовку команд по регулированию уличного движения;
 - установление связей с Дортрансами, коммунальными отделами и другими организациями по вопросам, относящимся к городскому движению;
 - участие в комиссиях по теоретическому испытанию водителей транспорта;
 - регистрацию и персональный учет водителей транспорта; - регулирование уличной торговой сети;
 - организацию пропаганды правил городского движения».

В это время совершенствовалась также структура органов автомобильного транспорта и их деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения. Так, в Московском транспортном управлении (МТУ), созданном 25 сентября 1931 г., и в других аналогичных органах существовал сектор технической инспекции и экспертизы. Его задачами являлись обследование и инспектирование автомобильных и гужевых хозяйств, а также предложение мероприятий по совершенствованию их работы; консультации по технико-производственным и экономическо-организационным вопросам и проведение экспертизы автоаварий; учет, регистрация и технический осмотр автомобильного и гужевого транспорта; технический учет и организация борьбы с аварийностью.

Важное значение для дальнейшей регламентации работы автомобильного транспорта сыграло постановление СНК СССР от 5 июля 1931 г. «Об упорядочении учета автомототранспорта», определявшее порядок учета автотранспортных средств и выдачу номерных знаков. Правительствам союзных республик предлагалось ввести в штат Дортрансов должность межрайонного инспектора для инспектирования и инструктирования, учета, наблюдения за техническим состоянием автотранспортных средств, контроля за использованием их, а также предлагалось провести мероприятия по усилению надзора милиции за соблюдением правил уличного движения и наличием номерных знаков

24 сентября 1931 г. на заседании бюро МГК ВКП(б) по вопросу «О регулировании движения автобусов, такси и об авариях» было принято решение создать специальный единый профсоюз шоферов, усовершенствовать отбор и подготовку кадров автомобильного транспорта, разработать новые правила уличного движения, образовать специальную группу милиционеров (от 600 до 1000 человек) для регулирования уличного движения, изучить вопрос о подземных и наземных переходах на некоторых наиболее перегруженных улицах и площадях.

В развитие данного решения президиум Мосгористполкома и Моссовета принял развернутое постановление от 24 ноября 1931 г. «Об улучшении дела регулирования уличного движения по городу Москве», в соответствии с которым в структуре Управления милиции был организован Отдел регулирования уличного движения (ОРУД). Значительно увеличилось его штатная численность и материально-техническое обеспечение. На ОРУД возлагались следующие основные задачи:

- регулирование уличного движения;
- проведение профилактической работы в автотранспортных организациях;
- пропаганда безопасности дорожного движения.

ОРУД города Москвы состоял из следующих структурных подразделений:

- техническое отделение,

- отделение движения,
- административно-следственное отделение,
- группа статистики,
- дежурная часть,
- отдельный отряд регулирования уличного движения.

С первых дней своей деятельности отдел приступил к созданию производственных мастерских по изготовлению, монтажу и установке на улицах города светофоров, дорожных знаков и указателей. Только в 1932 г. было установлено около 100 светофоров и более 700 дорожных знаков.

Для отделов (отделений) регулирования уличного движения предусматривалась следующая типовая структура:

- отделение (инспекция) движения,
- отделение (инспекция) административно-следственное,
- отряд (команда) регулирования уличного движения.

Участники совещания признали необходимым ввести для регулировщиков движения особый отличительный знак, а также проводить все мероприятия по реконструкции улиц и изменению уличного движения (в частности, маршрутов транспорта и остановок исключительно через специально созданные при управлениях милиции межведомственные комиссии. В состав таких комиссий входили все организации, связанные с благоустройством городов и регулированием уличного движения.

Функциями отряда (команды) регулирования уличного движения являлись: надзор за неукоснительным соблюдением правил уличного движения; борьба с нарушителями уличного движения; урегулирование движения уличных потоков и т.п., а «борьбу с аварийностью надо начать с борьбы за повышение трудовой дисциплины авто транспортников».

Приказ начальника ГУРКМ от 16 декабря 1931 г. «О реализации решений, принятых союзным совещанием по регулированию уличного движения» предусматривал:

1. «Начальникам управлений РК милиции приступить к немедленному проведению в жизнь решений совещания.
2. Ввести в действие правила уличного движения путем издания их в виде обязательных постановлений соответствующих исполкомов (Советов). Если действующие обязательные постановления противоречат этим правилам, поставить вопрос перед надлежащими исполкомами (Советами) об их изменении.
3. Немедленно выслать проекты штатов аппаратов по регулированию уличного движения.
4. Разработать с учетом местных условий и издать инструкции о правах и обязанностях работников РК милиции, регулирующих уличное движение.
5. Создать при РК милиции межведомственные комиссии в составе заинтересованных организаций и ведомств, для чего войти с соответствующими ходатайствами в президиумы исполкомов (Советов).
6. Установить связь с научно-исследовательскими организациями и лабораториями для изучения и выработки более совершенных форм регулирования уличного движения путем применения звуковых, световых и других видов сигнализации.
7. Организовать проведение экспериментальной работы по регулированию уличного движения путем создания специальных кабинетов или использования имеющихся и выделения опытных участков.
8. Приступить к организации пропаганды безопасности уличного движения, в частности, путем:
 - организации комиссии для составления плакатов, аншлагов, листовок, брошюр и других изданий по вопросам уличного движения и просмотра всех предполагающихся к распространению изданий, пропагандирующих эти вопросы;
 - разработки конкретного плана вовлечения общественности в работу по упорядочению уличного движения;

- совместно с органами ОГИЗа издания необходимой литературы и плакатов, популяризирующих вопросы регулирования уличного движения;
- использования радио по договоренности с местными органами Наркомпочтеля;
- совместной разработки мероприятий с профсоюзными организациями по ознакомлению всех членов профсоюза с правилами уличного движения;
- проведения систематических докладов на рабочих собраниях;
- разработки плана проведения декады по безопасности уличного движения;
- разработки с заинтересованными ведомствами и организациями мероприятий по выделению особого фонда для премирования лиц и организаций, отличившихся в пропаганде правил уличного движения;
- совместно с КрайОНО разработки мероприятий по введению в школах обязательного преподавания правил уличного движения;
- разработки конкретных мероприятий по использованию местной прессы в деле освещения вопросов безопасности уличного движения.
- в случае необходимости поставить перед край(обл)судом вопрос об организации специальных камер для разбора дел, связанных с уличным движением».

В приложениях к данному приказу содержались конспективная программа обучения правилам уличного движения в школах.

Появление этих документов определило направления деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения во всей стране.

Другим важнейшим решением, направленным на укрепление дисциплины в милиции и повышение ее роли в обеспечении безопасности дорожного движения, явилось восстановление в ее органах политико-административного аппарата. Под его руководством коллективы ОРУДа вели пропаганду и политико-воспитательную работу среди водителей автохозяйств и пешеходов.

Наряду с убеждением к нарушителям правил уличного движения милицией применялись меры принуждения:

- отметка компостера в документах водителя, а после троекратного повторения нарушения лишение права на управление автотранспортом;
- наложение штрафа с вызовом в милицию;
- сообщение о нарушении по месту работы водителя;
- публикация фамилии нарушителя в печати и т.п.

В целях более тесного взаимодействия патрульно-постовой службы с инспекторами-регулирующими приказами по милиции устанавливалось, что во всех случаях временного отсутствия на посту милиционера выполнение его функций возлагается на регулировщика, и наоборот. В доле охраны общественного порядка и борьбы с преступностью регулировщики оказывали постовому милиционеру содействие.

Одновременно был принят ряд мер, направленных на отбор и подготовку кадров водителей, повышение их роли в улучшении эксплуатации автотранспорта, укреплении дорожно-транспортной дисциплины. Партийным, советским и хозяйственным органам автотранспорта было предложено существенно укрепить учебную и материальную базу автошкол и курсов, увеличить количество учебных часов на изучение общественных дисциплин и правил уличного движения, поднять на качественно новый уровень политико-воспитательную работу в автотранспортных хозяйствах.

В соответствии с постановлением СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О централизации учета аварийности и происшествий на местном транспорте и органах рабоче-крестьянской милиции» изучение причин аварийности и организации борьбы с ней законодательно закреплялось за отделами и отделениями ОРУДа. Приказом начальника Главного управления РК милиции от 27 августа 1932 г. были утверждены Правила о производстве расследования, учета, анализа и изучения причин происшествий и аварий на местном транспорте.

Было установлено, что все происшествия и аварии на местном транспорте подразделялись на три вида:

1. требующие производства расследования в уголовном порядке;
2. требующие производства оформления в административном порядке;
3. требующие производства оформления в дисциплинарном порядке.

Непосредственное производство расследования, в частности, возлагалось: в местностях, где при управлениях милиции организованы специальные отделы (отделения, инспекции) регулирования уличного движения на последние; в городах, где нет указанных органов, на соответствующие управления (отделения) милиции; в сельских местностях на участковых инспекторов, а также на прочий административно-строевой состав милиции.

Этими же правилами определялись обязанности водителей транспорта при происшествиях и авариях. В правилах указывалось, что органы милиции пользуются правом участия в деле в качестве обвинителей.

Учет происшествий, аварий и нарушений правил уличного движения на местном транспорте возлагался на управления милиции районов и городов, а там, где организованы самостоятельные органы регулирования уличного движения, на последние. Излагались порядок учета, ведение специальных карточек, заполнение определенных форм, система отчетности перед Главным управлением РК милиции (два раза в год: за январь - июнь к 25 июля, за июль - декабрь к 25 января), требования по проведению всестороннего анализа и изучения причин происшествий и аварий для разработки реальных мер к их изжитию.

Для совершенствования деятельности подразделений ОРУДа инструкцией Главного управления РК милиции от 31 декабря 1932 г. был введен институт постового инспектора регулирования уличного движения. В общей части инструкции говорилось, что регулирование уличного движения имеет целью обеспечение четкого движения потоков всех видов транспорта и пешеходов; безопасность движения; быстрое устранение сбоев в движении, а также надзор за соблюдением водителями и пешеходами правил уличного движения и правильной эксплуатации транспорта.

Инструкция состояла из следующих разделов:

- общие положения;
- виды, знаки (сигналы) регулирования;
- регулирование знаками (сигналами), подаваемыми руками;
- регулирование светофорами;
- регулирование семафорами;
- регулирование с помощью свистка;
- обязательные постановления по регулированию уличного движения:
 - а) по надзору за соблюдением правил уличного движения;
 - б) по надзору за безопасностью движения, за правильной эксплуатацией автотранспорта.

Важное значение в работе ОРУДа придавалось изготовлению, монтажу и установке на улицах городов светофоров, дорожных знаков и указателей. Практически эта деятельность осуществлялась советской милицией впервые. В Москве, Ленинграде, Свердловске, Новосибирске, Ростове-на-Дону и в других городах в структуре ОРУДа были созданы специальные подразделения производственные мастерские, отделения, службы по разработке и установке дорожной сигнализации.

Качественно новым этапом в деятельности этих формирований явились работы по автоматизации управления светофорами. Первые шаги в этом направлении сделали орудовцы столицы.

В 1933 г. новшество было внедрено в практику. Автоматическое управление светофорами значительно повысило пропускную способность перекрестков, содействовало более четкому регулированию уличного движения, высвобождало часть регулировщиков для выполнения других функций.

Все большее внимание уделялось регулированию пешеходных потоков. Используя для этой цели опыт разметки перекрестков в Париже, ОРУД Москвы провел конкурс среди соответствующих организаций и учреждений по изобретению краски для нанесения разметки. В зимний сезон 1932/33 г. она была изготовлена, а весной на улицах и площадях столицы начались работы по обозначению пешеходных переходов.

Совершенствованию деятельности милиции по обеспечению безопасности дорожного движения способствовали разработки научных коллективов автомобильного транспорта. Так, коллектив Центрального автоэксплуатационного научно-исследовательского института (ЦАНИИ) впервые разработал методику борьбы с аварийностью на автотранспорте. Основные положения этой методики нашли отражение в специальных инструкциях и приказах начальника Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (Цудортранса).

Несколько позже (в 1934 г.) начальником Цудортранса по согласованию с Госпланом СССР были утверждены формы акта на автодорожное происшествие и сводки автодорожных происшествий. Акты составлялись в трех экземплярах и не позднее трехдневного срока со дня окончания гаражом расследования направлялись по одному экземпляру в соответствующие местные Дортрансы и милицию. Сводки автодорожных происшествий составлялись местными органами Цудортранса и ежеквартально представлялись в центральное управление.

Одним из главных направлений деятельности ОРУДа являлась проверка технического состояния автотранспорта. Технический осмотр автотранспорта стал производиться 2 раза в год весной и осенью. Так, в сентябре 1933 г. ОРУД совместно с МТУ провели технический осмотр автотранспорта и проверили у водителей знания правил уличного движения. «Оба эти мероприятия, писал «Бюллетень ОРУД», имеют чрезвычайно важное политическое значение». Проверка показала, что автотранспорт на 50% технически неисправен, а 65% водителей не знают правил уличного движения.

Всего за 1933 г. ОРУД проверил 248 автохозяйств, осуществив технический осмотр более 43 тыс. автомобилей, из которых 4691, или 10,5%, оказались технически неисправными и были сняты с эксплуатации; 199 водителей, находившихся в нетрезвом состоянии, были освобождены от управления транспортом, а 1569 оштрафованы за эксплуатацию технически неисправного автомобиля.

С 1 марта 1934 г. ОРУД начал установку светофоров с линзами на улицах столицы. К Дню международной солидарности трудящихся 1 Мая эта работа была успешно завершена. Если в 1933 г. на улицах столицы было установлено 9 автоматических светофоров, то в 1934 г. — 42, размещено соответственно 677 и 945 сигнальных знаков. Это дало положительные результаты. Если в 1933 г. количество аварий было 11560, то в 1934 г. — 9882, причем число смертельных случаев уменьшилось на 15,2%. Группой агитации и пропаганды безопасности дорожного движения было выпущено 6 кинофильмов, 12 номеров «Бюллетеня ОРУД УРКМ г. Москвы». Правила уличного движения стали преподавать в 300 школах.

Таким образом, в начале 1930-х годов деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения совершенствовалась по всей стране. В структуре милиции были созданы новые подразделения — отделы и отделения регулирования уличного движения (ОРУД), имевшие широкий спектр полномочий. На высокий уровень была поставлена пропаганда безопасности дорожного движения, а также работа по изучению причин и условий дорожно-транспортных происшествий.

2. ФОРМИРОВАНИЕ И НАЧАЛО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ НКВД СССР (1936–1945 гг.)

2.1. Создание Госавтоинспекции

Исследуя причины аварийности на автомобильном транспорте в 30-е годы, специалисты пришли к выводу, что дорожно-транспортные происшествия во многом были обусловлены

хищнической эксплуатацией автомобилей, полным безразличием руководителей автохозяйств и водителей к состоянию автопарка, отсутствием у последних фактической заинтересованности в изучении и соблюдении правил движения, в совершенствовании водительского мастерства, а также других реальных стимулов к обеспечению безопасности движения.

Следует отметить, что в некоторых городах контроль за отдельными направлениями работы по обеспечению безопасности движения был организован уже в начале 20-х годов. Так, например, декретом СНК РСФСР «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (правила)» от 10 июня 1920 г. предусматривалось создание специального органа, предназначенного контролировать в городе соблюдение правил движения и эксплуатации автотранспорта.

Однако в масштабе страны проблема начала решаться, когда постановлением СНК СССР от 21 мая 1932 г. «По докладу Цудортранса об итогах работы за 1931 год и перспективах на 1932 год» предлагалось разработать программу реконструкции автодорожного транспорта; образовать при Цудортрансе автодорожную инспекцию по контролю за состоянием автотранспорта и автодорог; издать обязательное постановление о регулировании дорожного движения; поручить органам милиции привлекать виновных за нарушение требований этого постановления к ответственности.

Выполняя это постановление, Цудортранс разработал и утвердил 15 мая 1933 г. Правила движения автомобильного и гужевого транспорта по дорогам СССР. Их действие распространялось на все внегородские дороги общего пользования и на всякого рода и типа автомобили и гужевые перевозочные средства.

Правила состояли из следующих разделов:

- правила движения;
- правила обгона и объезда;
- правила движения на перекрестках, поворотах и подъемах;
- правила пользования проезжей частью дорог;
- скорость движения; номерные знаки и их укрепление;
- звуковые сигнальные приборы;
- освещение;
- размер экипажей и грузов;
- порядок сообщения о происшествиях и авариях.

Контроль за выполнением требований правил возлагался на милицию и автодорожную инспекцию Цудортранса.

В июле 1933 г. Всесоюзный комитет стандартизации утвердил общесоюзный стандарт 5802, отменив ОСТ 4863 «Знаки сигнальные дорожные для регулирования и безопасности автогужевого движения».

Согласно стандарту предусматривалось шесть знаков, предупреждающих об опасных мостах на дорогах:

- знаки охраняемого и неохраняемого переезда железной дороги,
- знак крутой кривой или обратных кривых,
- знак пересечения дорог (перекресток),
- знак неровностей,
- знак прочих опасностей.

Воспрещающих знаков тринадцать:

- «Проезд воспрещен»;
- «Грузовое движение воспрещено»;
- «Воспрещается проезд автомобилям»;
- «Воспрещается проезд автомобилям и мотоциклам»;
- «Воспрещается проезд велосипедам»;
- «Воспрещается проезд ломовым гужеповозкам»;
- «Воспрещается проезд легковым и ломовым гужеповозкам»;

- «Остановка воспрещена»;
- «Стоянка воспрещена»;
- знак, ограничивающий скорость движения повозок;
- знак ограничения веса;
- знак ограничения высоты;
- знак ограничения ширины.

Указательных знаков четыре:

- знак, указывающий на места возможного скопления пешеходов;
- знак, указывающий место, на котором разрешена стоянка повозок;
- знак, указывающий разрешенное направление движения;
- знак, указывающий, к какому населенному пункту идет дорога.

Надзор за выполнением требований стандарта возлагался на представителей автодорожной инспекции Цудортранса и его местных органов.

Еще в июле 1931 г. в постановлении СНК СССР «Об упорядочении учета автомототранспорта» союзным республикам было предложено ввести за счет республиканского бюджета в штат Дортрансов должность межрайонного автоинспектора (для инструктирования и инспектирования учета, наблюдения за техническим состоянием автомашин и использованием автомототранспорта). А в июле 1933 г. в целях организации деятельности автотранспорта в сельской местности и обеспечения его безопасной работы постановлением СНК СССР «Об использовании автотранспорта совхозов и МТС» предусматривалось создание автоколонн в тех хозяйствах, где имелось более 10 грузовых автомобилей; организация автотранспортных инспекций в совхозных трестах и крайоблтрактороцентрах; упорядочение в деле списания, ремонта и разбора на части автотранспортных средств.

Обобщение опыта работы инспекторов Дортрансов и автохозяйств позволило Цудортрансу в декабре 1933 г. разработать Инструкцию по учету автотранспорта, в которой помимо регламента регистрации и учета транспортных средств утверждался порядок производства ежегодного технического осмотра автомашин (инструкция по порядку производства техосмотров являлась приложением к основной инструкции по учету).

В январе 1934 г. Цудортрансом были утверждены основные функции и права автомобильных инспекторов.

К их основным функциям относились:

1. Инспектирование, инструктирование и проверка работы автотранспорта всех наркоматов, учреждений и предприятий СССР в части:

...и) качества подготовки водительских кадров наркоматами, всеми ведомствами и учреждениями СССР;

...л) борьбы с аварийностью на автотранспорте...

2. Контроль и наблюдение за надлежащей расстановкой и состоянием дорожных предупредительных знаков, состоянием проезжей части дорог и немедленное доведение до сведения соответствующих дорожных органов о всех замеченных недостатках.

Основные же права инспекторов Цудортранса ограничивались подготовкой предписаний о выявленных нарушениях и вхождением в квалификационные комиссии с предложениями о лишении шоферов прав па управление автомотомашинами.

В развитие этого документа в 1934 г. Цудортранс принял постановление «О борьбе с нарушениями правил эксплуатации автотранспорта», которым устанавливалась строгая административная ответственность в виде штрафа в крупных размерах или привлечение к уголовной ответственности. В этом документе имелись, в частности, такие нормы:

...5. За нетрезвое состояние во время управления автомашиной, установленное медицинским освидетельствованием, водитель привлекается к уголовной ответственности.

6. За допуск явившегося в нетрезвом состоянии водителя к работе ответственное за допуск (по гаражу) лицо привлекается к уголовной ответственности.

...10. За нарушение утвержденных Цудортрансом 15 мая 1933 г. правил движения автомобильного и гужевого транспорта по дорогам СССР и издаваемых органами местной

власти правил движения автомобильного транспорта в городах и населенных пунктах водитель подвергается штрафу до 100 руб. или привлекается к уголовной ответственности».

Анализ этих документов свидетельствует о том, что автодорожная инспекция Цудортранса фактически была наделена лишь контрольными полномочиями и не осуществляла юрисдикции. Карательный механизм в сфере обеспечения безопасности движения осуществлялся в основном лишь в отношении водителей и пешеходов, нарушивших правила движения. Это было естественным, поскольку, как отмечалось выше, постановлением СНК СССР от 21 мая 1932 г. лишь милиции поручалось привлекать к ответственности виновных в нарушении правил регулирования (т.е. правил движения).

5 ноября 1934 г. СНК СССР своим постановлением поручил Цудортрансу улучшить надзорную деятельность и повысить статус автодорожной инспекции. При Цудортрансе была организована Государственная автомобильная инспекция (ГАИ), имевшая свои органы в союзных и автономных республиках, краях и областях, а также в районах со значительным количеством транспорта. Однако это постановление было принято после XVII съезда ВКП(б), в соответствии с решениями которого производство автомобилей во второй пятилетке по сравнению с первой возрастало в 8 раз, а в сельском хозяйстве - в 12 раз, грузооборот автотранспорта увеличивался с 1 до 16 млрд. ткм, а в школах и на курсах предусматривалось подготовить 700 тыс. шоферов. Поэтому в данном постановлении правительства была определена обширная программа дальнейшего развития дорожного хозяйства и автодорожного транспорта вообще, деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Организация, координация и решение многих возникающих в этой связи проблем на автотранспорте легла на Цудортранс.

Несмотря на то, что постановлением СНК СССР от 23 июля 1935 г. был утвержден правовой статус ГАИ, в соответствии с которым в союзных и автономных республиках, краях и областях, Москве и Ленинграде учреждался институт уполномоченных ГАИ, а в районах госавтоинспекторов, надзорная деятельность в сфере дорожного движения являлась для Цудортранса далеко не основной. Ей продолжали оставаться присущими лишь чисто контрольные, наблюдательные функции. Так, постановлением СНК от 23 июля 1935 г. на Госавтоинспекцию возлагались контроль за выполнением всеми учреждениями, предприятиями, организациями и лицами законов и правил по автототранспорту и установленных технико-экономических норм, измерителей и тарифов; производство технического осмотра автомашин и выдача технических паспортов; контроль за содержанием автобаз, гаражей и авторемонтных предприятий; контроль за проведением в жизнь мероприятий по борьбе с аварийностью на автотранспорте. Правом же налагать административные взыскания за нарушения установленных на автомобильном транспорте норм ГАИ фактически не была наделена. Безусловно, загруженность Цудортранса иными функциями играла некоторую роль в упорном игнорировании вопроса о необходимости придания государственному надзорному органу юрисдикционных полномочий, но не это было определяющим. На ГАИ Цудортранса, в принципе, расширив ее штат, можно было бы возложить большинство функций, связанных с надзором за соблюдением правил безопасности движения и эксплуатации автототранспорта, и наделить ее правом наложения почти всех административных взысканий. Основная причина такой ситуации видится в другом.

Государство понимало, что при сложившемся в стране механизме управления то, с чем трудно, нецелесообразно или просто невозможно справиться за счет усиления тенденций к централизации руководства со стороны исполнительных и распорядительных государственных органов, должно подвергаться жесткой карательной политике. В стране нужен был специальный правоохранительный орган, который в тех условиях мог бы заставить людей выполнять установленные в сфере, дорожного движения нормы и правила.

Поэтому не случайно, что с самого начала формирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения к деятельности, направленной на борьбу с аварийностью, были подключены правоохранительные органы. Последние, естественно, и должны были осуществлять надзорные полномочия в сфере дорожного движения.

В этой связи в середине 30-х годов в стране назрела острая необходимость наладить действенный надзор в сфере дорожного движения и обеспечить тем самым высокое качество подготовки водителей, содержание транспортных средств в пригодном для эксплуатации состоянии, надлежащее осуществление другой работы, направленной на предотвращение аварийности. На специальном оперативном совещании, проведенном в 1935 г. в Прокуратуре СССР, этот вопрос рассматривался среди других проблем правовой борьбы с правонарушениями на автомобильном транспорте.

Сфера дорожного движения как объект управления обладает той специфической особенностью, что подавляющее большинство правонарушений совершается на дороге, в процессе движения. Естественно, надзор было разумно поручить тому органу, работники которого постоянно находились на дороге. Как отмечалось выше, еще и 20-е годы наблюдение за выполнением правил движения было возложено на образованные в некоторых крупных городах при местных Советах подразделения для регулирования уличного движения. В начале, 30-х годов ряд горисполкомов начали передавать эти подразделения в состав милиции, которая стала выполнять большой объем работы по наложению административных взысканий на нарушителей правил уличного движения. И с данной точки зрения, самым целесообразным было образование органа, обладающего всем спектром надзорных полномочий в сфере дорожного движения, – в НКВД СССР.

Решение вопроса ускорила обусловленная во многом этими же причинами вся перестройка органов автодорожного транспорта. На основании постановления ЦИК и СНК СССР от 28 октября 1935 г. «О передаче Цудортранса в НКВД СССР» руководство дорожным строительством и обеспечением безопасности дорожного движения возлагалось на НКВД СССР, а автомобильным транспортом на местные Советы. В частности, в соответствии с постановлением СНК СССР от 3 марта 1936 г. Государственная автомобильная инспекция была включена в состав Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР.

Постановлением СНК СССР от 3 июля 1936 г. было утверждено Положение о ГАИ ГУРКМ НКВД СССР. Эта дата и стала днем рождения Госавтоинспекции нашей страны.

Перед Госавтоинспекцией ставились следующие задачи:

- борьба с авариями на дорогах;
- разработка технических норм эксплуатации автотранспорта;
- наблюдение за подготовкой шоферов;
- учет автопарка.

Для решения этих задач на Госавтоинспекцию были возложены обязанности:

- учет аварий;
- анализ и выявление их причины;
- привлечение лиц, виновных в ДТП, к ответственности;
- руководство работой квалификационных комиссий по испытанию водителей и предназначенных для их подготовки инструкторов;
- контроль за проведением автомобильными хозяйствами, а также народными комиссариатами, учреждениями и организациями не обходимых мероприятий по содержанию автопарка в технически исправном состоянии, обеспечивающем безопасность движения;
- учет автомобилей и мотоциклов по маркам, владельцам и категориям;
- выдача номерных знаков и технических паспортов и периодические технические осмотры машин;
- разработка технических норм расходования горюче-смазочных материалов и резины, а также общих измерителей эксплуатации автотранспорта;
- другие мероприятия.

ГАИ были предоставлены права:

- беспрепятственно посещать и производить обследование автохозяйств, ремонтных заводов и мастерских;

- требовать у их руководителей представления сведений о состоянии автомотопарка, о расходовании горюче-смазочных материалов, шоферских кадрах и др.;
- приостанавливать эксплуатацию технически неисправных автомобилей и мотоциклов;
- ставить перед квалификационной комиссией вопрос о лишении водителей права управлять транспортными средствами за систематическое грубое нарушение правил движения;
- налагать на лиц, виновных в нарушении установленных на автомобильном транспорте норм и правил, денежные штрафы (до 100 руб. самостоятельно и до 300 руб. с утверждением начальником милиции).

Все это явно свидетельствовало о надзорном предназначении службы ГАИ в сфере обеспечения безопасности движения.

Положением о Государственной автомобильной инспекции предусматривалось, что ее работники пользуются всеми правами, установленными для сотрудников милиции.

Создание Госавтоинспекции в составе милиции было закономерным результатом развития государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения и во многом определило не только дальнейшую деятельность ГАИ, но и организацию всей этой системы.

2.2. Деятельность Госавтоинспекции в предвоенный период

Начиная с 1936 г. в составе милиции многих городов страны начали образовываться подразделения Госавтоинспекции. Так, в марте 1936 г. в московской милиции был организован отдел ГАИ. Основная его задача заключалась в организации безаварийной работы городского автотранспорта и становления районных Госавтоинспекций. В довоенный период аппарат ГАИ страны состоял из 57 человек.

Они работали по следующим направлениям:

1-е отделение – разработка типовых правил движения и надзор за ним;

2-е отделение – учет и анализ ДТП, первичные действия при выезде на ДТП;

3-е отделение – организация техосмотра автотранспорта, контроль за техническим состоянием, разработка норм расхода топлива, горюче-смазочных материалов, межремонтных пробегов;

4-е отделение – обобщение данных по учету транспортных средств, представление сведений в Госплан, правительство СССР, ЦК КПСС;

5-е отделение – организация экзаменационной работы, выдача водительских удостоверений, контроль за подготовкой водительских кадров;

6-е отделение – агитация и пропаганда правил уличного движения, связь с редакциями центральных газет и журналов, со школами и творческими организациями».

Вплоть до начала 60-х годов в милиции были два подразделения, занимавшихся обеспечением безопасности дорожного движения: Госавтоинспекция и отделы регулирования уличного движения (ОРУДы) в городах, и последние вели свою напряженную работу параллельно с происходившими организационными изменениями в деятельности Госавтоинспекции.

Еще в январе 1935 г. ОРУД города Москвы провел совещание с руководителями гаражей и транспортных предприятий по вопросу обмена шоферских документов и обратил внимание районных штабов на расширение этой кампании, придание ей гласности путем издания массовых пособий, направленных на овладение минимумом технических знаний. Обмен шоферских документов рассматривался партией и правительством как важная политическая задача, для решения которой органы милиции и автотранспорта были призваны уделять первостепенное внимание. Это вызывалось требованиями передовой статьи «Правды»,

отмечавшей высокую аварийность на автомобильном транспорте и указывавшей, что основная причина аварийности – плохие кадры.

В постановлениях президиума Моссовета от 14 июня 1935 г. «Об усилении борьбы против нарушающих правила уличной езды шоферов», президиума Ленсовета от 17 ноября 1935 г. «Об авариях на городском транспорте» и в других аналогичных документах дается принципиальная оценка фактам плохого технического состояния автотранспорта и недисциплинированности водительских кадров, обращается внимание милиции на необходимость усиления борьбы с нарушителями, ставится задача расширения пропаганды безопасности дорожного движения среди Водителей, пешеходов, и особенно школьников.

Постоянное внимание этим вопросам уделяли органы милиции, автотранспортники, педагогическая общественность. Так, в приказе начальника Управления милиции города Москвы от 20 февраля 1935 г. «О дисциплине водителей грузовых автомашин и гужевого транспорта города Москвы» предусматривалось создание при ОРУДе специальной группы по разбору нарушений правил уличного движения, вводился постоянный инструктаж всех постовых милиционеров об обеспечении строгого надзора за выполнением правил уличного движения, повышалась административная ответственность за их нарушение штраф в размере до 100 руб. или принудительные работы на срок до 30 суток. В квалификационных комиссиях с участием работников милиции и автотранспорта организовывались и проводились консультации шоферов и извозчиков. В соответствии с приказом наркома просвещения РСФСР «О преподавании правил уличного движения в школах» их изучение было включено в школьную программу, и обращено внимание педагогических кадров на активизацию этой серьезной и важной работы.

После принятия Конституции СССР 1936 г. значительно изменились правовые основы деятельности милиции. Прежде всего было централизовано управление ее органами. Например, Государственная автомобильная инспекция являлась одним из отделов управлений милиции республик, краев и областей. В рассматриваемый период ее деятельность существенно расширилась и усложнилась. К ее известным задачам добавились руководство работой отделов и отделений регулирования уличного движения, а также надзор за безопасностью дорожного движения, транспортных средств и пешеходов в городах и на автомагистралях страны.

Новый подход государства к автотранспортной проблеме потребовал от подразделений ОРУДа и ГАИ перестройки и совершенствования деятельности по организации и обеспечению безопасности дорожного движения. Все большее место в организации и регулировании дорожного движения занимали технические средства. В конце 1938 г. в Москве вступила в строй новая автоматическая светофорная станция, которая управляла тысячей светофоров, расположенных на 240 перекрестках. Это позволило значительно улучшить пропускную способность дорог.

В постановлении президиума Ленсовета от 24 июня 1938 г. «О состоянии уличного движения и аварийности на местном транспорте» предусматривалось «обязать ГАИ заменить светофоры с недостаточной видимостью светофорами нового типа с хорошей видимостью сигналов, совместно с Автотранспортным управлением разработать перечень неисправностей, угрожающих безопасности движения, при наличии которых транспорт не может быть допущен к эксплуатации, организовать сеть курсов по изучению водителями правил уличного движения, установить надзор за движением гужевого транспорта, издать и выпустить в продажу 50 тыс. экз. Правил уличного движения».

Период со второй половины 1936 г. и до середины 1939 г. в строительстве ГАИ страны можно назвать организационным. В это время осуществлялась передача аппарата из бывшего Цудортранса, уточнение штатного расписания новой службы и ее структурных подразделений, отбор и назначение кадров. Такая работа проводилась повсеместно. В Ленинграде, например, работники Госавтоинспекции совместно с партийными и советскими органами всех 15 районов города в течение 1938 г. занимались организацией районных групп автоинспекции: отбирали и назначали кадры, оснащали материально-техническими средствами, определяли участки работы и т.п. Тогда же на всех нерегулируемых перекрестках города работники

Госавтоинспекции приступили к установке устройств с желтым световым сигналом, а на углу улиц Некрасова и Маяковского установили первый светофор-автомат нового типа.

Уже в начале третьей пятилетки Госавтоинспекция имела немало разнообразных форм деятельности, которые и в настоящее время не утратили своей актуальности: совещания и собрания с автотранспортниками, организация и проведение технических осмотров автотранспорта, анализ деятельности автохозяйств и административная практика, взаимодействие с общественностью, выступление в печати и на радио и т.п.

К середине 1939 г. в основном завершился организационный период в становлении и развитии подразделений Госавтоинспекции. Во многих ее отделах стала функционировать дежурная часть - штаб по сбору и анализу информации о городском транспорте, выдаче соответствующих рекомендаций для принятия управленческих решений. Работники Госавтоинспекции регулярно проводили полугодовые и годовые технические, осмотры автотранспорта, добиваясь улучшения его технического состояния, экономии горючего, резины и других материалов. Участвовали в работе по ликвидации мелких автотранспортных хозяйств (от 1 до 4 автомашин), которые в структуре городского автохозяйства составляли около 70%.

Вот, например, как проходил полугодовой осмотр автотранспорта столицы в 1939 г. Перед его началом районные Госавтоинспекции провели совещания с участием работников автохозяйств, подробно обсудили все, что необходимо сделать в связи с под готовкой к полугодовому техническому осмотру. К активному участию в осмотре были привлечены бригадильцы и лучшие стахановцы из автохозяйств. Между ними было развернуто социалистическое соревнование на лучшее проведение этого важного дела. В ходе осмотра проводился подробный анализ деятельности автохозяйств, распространялся положительный опыт передовых коллективов, вскрывались причины недостатков в отстающих, определялись задачи районных ГАИ.

Важным шагом в совершенствовании деятельности подразделений ГАИ явилась подготовка Инструкции о работе пикетов автодорожного надзора Госавтоинспекции УРКМ (приказ НКВД СССР № 463 от 1938 г.). В соответствии с этим документом пикеты автодорожного надзора организовывались для работы на важнейших пригородных и междугородных автомагистралях, на курортных и туристских дорогах.

На пикеты возлагались: надзор за соблюдением правил движения водителями транспорта и борьба с нарушениями общественного порядка на дорогах; проверка технического состояния автотранспорта на линии; выезды на аварии, происшествия в районе обслуживания дорожных пикетов; наблюдение за состоянием дорог, мостов, железнодорожных переездов и дорожных знаков.

Пикеты организовывались в составе не менее двух работников ГАИ на автомашинах и мотоциклах.

Для выполнения своих функции пикеты имели необходимое оборудование, приборы и инструменты. Так, например, автомашины пикета автодорожного надзора должны были быть оснащены стетоскопом для прослушивания двигателя, люфтомером руля, манометром для определения давления в шинах, фотоаппаратом и др.

Предусматривалась обязательная работа пикета в ночное время, а также в дни усиленного движения (в выходные и праздничные дни, при проведении массовых мероприятий и т.д.).

Осуществляя надзор за соблюдением правил движения на магистралях, работники пикета были обязаны не допускать:

- езду со скоростью, превышающей установленный предел или ограниченную на отдельных участках дорожными знаками;
- езду по левой стороне; езду, мешающую обгону следовавшим сзади машинам; неправильный обгон;
- езду с ослепляющим встречный транспорт светом;
- перевозку людей на необорудованных грузовых автомашинах;

- управление автомашинами в нетрезвом виде или без водительских удостоверений;
- стоянку на дорогах, мешающую движению транспорта;
- езду на технически неисправных автомашинах и другие нарушения правил движения.

Производя технический осмотр автомашин на линии, работники пикета были обязаны: не допускать одновременной остановки более трех машин на одного проверяющего; не задерживать автомашину для технического осмотра и оформления более чем на 10 минут.

Перед техническим осмотром транспорта инспектора должны были потребовать у водителя удостоверение на право управления и путевой лист.

Работники пикета в случае совершения ДТП также обязаны были:

- оказывать возможную техническую помощь и принять меры к охране потерпевшей машины и грузов;
- установить и опросить очевидцев (свидетелей) происшествия;
- собрать вещественные доказательства и внешние показатели обстановки и причин аварии (след колес машины, состояние пути, видимости и пр.);
- произвести технический осмотр пострадавшей машины;
- составить схему происшествия и акт об аварии;
- сообщить о происшествии в ближайший орган милиции.

Кроме того, в их функции входило изучение характера движения на магистралях и подготовка предложений по вопросам улучшения организации движения, наблюдение за установкой дорожных знаков, состоянием дорог, мостов, переездов и т.д.

Работникам пикета предоставлялось право:

- предупреждать водителей в устном или письменном виде, составлять протоколы за нарушение правил, непосредственно не угрожающих безопасности движения (неопрятный внешний вид машины, поврежденный номерной знак, отсутствие путевого листа и т.п.);
- отбирать удостоверения на право управления автомашинами с оставлением талона на руках у водителя за грубое нарушение правил движения (лихачество, езда на технически неисправной автомашине, перевозка людей на необорудованной грузовой автомашине и т.п.);
- отстранять водителей от управления автомобилем при обнаружении за рулем без водительских удостоверений или в нетрезвом виде;
- снимать с автомашины государственные номерные знаки, если машина по техническому состоянию угрожает безопасности движения.

В качестве приложения к основной инструкции существовала Инструкция о производстве технического осмотра автомашин на линии, в соответствии с которой при техническом осмотре машин проверялось:

- наличие и исправное действие тормозных механизмов;
- исправность рулевого механизма;
- исправность системы освещения автомобиля, звукового и световых сигналов;
- состояние передней оси, рессор, развала и крепления колес;
- наличие течи бензина в системе питания, масла в системе смазки и воды в системе охлаждения;
- надежность и исправность кузова, бортов, запора, крепления кузова к раме;
- чистота машины и кузова.

Инструкция о работе пикетов определяла также порядок их отчетности и соответствующую документацию. В частности, были разработаны формы талона предупреждений водителей о совершённых нарушениях, протокола о нарушении правил движения, рапорта о нарушениях, акта обследования аварии на транспорте, учетной ведомости техосмотров.

Основные принципы деятельности подразделений ГАИ и реквизиты указанных документов используются и сегодня. В этой связи приказ НКВД СССР № 463 от 1938 г. имеет фундаментальное значение, во многом он не потерял своей актуальности и в наши дни. Его выход положил начало широкому кругу мероприятий, которые стали осуществляться в стране в 1938 – 1939 гг.

Так, в Ленинграде на пригородных шоссе уже в 1938 г. были организованы пикеты автодорожного надзора. Несколько месяцев их работы показали, что они вполне оправдали свое назначение, вскрыв ряд фактов грубейшего нарушения водителями транспортных средств правил уличного движения, угрожавших безопасности дорожного движения. Тогда же, по предложению Госавтоинспекции, Ленсовет издал распоряжение, запрещавшее автотранспорту возвращаться в гараж в неопрятном виде.

В течение 1938 г. и первой половины 1939 г. коллективы ГАИ и ОРУДа проделали большую работу по подготовке новых Правил уличного движения. При этом они широко использовали при разработке этих документов многие предложения практических работников и специалистов автотранспорта, широкой общественности. Тогда же правила были утверждены местными Советами и вступили в силу. Эти местные правила существенно отличались друг от друга, как впрочем, отличались транспортные схемы городов и условия городского движения в них. В целом же новые правила ориентировались на автомобильное движение и усиление внимания к обеспечению безопасности дорожного движения.

В тесном взаимодействии с сотрудниками Госавтоинспекции успешно выполняли свои функции орудовцы. В первые годы создания Госавтоинспекции НКВД СССР в некоторых городах ОРУДы стали входить в ее состав. Так было, например, в Москве, где ОРУД и ГАИ объединились в одно подразделение в 1938 г. Однако практика показала нецелесообразность такого решения, и уже накануне Великой Отечественной войны они вновь существовали как два самостоятельных отдела милиции.

Функции ОРУДа в тот период были очень сложные: ОРУД организовывал дорожное движение в городе, изучал условия городского движения, устанавливал технические средства регулирования дорожного движения, дорожные знаки и т.п., регулировал дорожное движение в наиболее сложных пунктах, осуществлял широкую пропаганду безопасности дорожного движения.

Большую помощь регулировщикам оказывали бригадмилы. Их количество только в московском ОРУДе в 1939 г. возросло до 250 человек. За первые четыре месяца работы они провели 20 оперативных мероприятий ночью, в ходе которых задержали 24 шофера без водительских удостоверений, составили 499 протоколов на нарушителей правил уличного движения, осмотрели 3322 автомобиля на линии, задержали 29 водителей в нетрезвом виде, сделали 13 докладов в автохозяйствах и т.п.

Целенаправленная деятельность коллективов ОРУДа и Госавтоинспекции по организации и обеспечению безопасности дорожного движения принесла положительные результаты. Так, если в 1937 г. количество дорожно-транспортных происшествий в Москве равнялось 11 606, то в 1938 г. – 11 380; число погибших соответственно 897 и 752, число пострадавших на 1 тыс. единиц транспорта – 260 и 206, т. е. сократилось на 20%. Особенно сильное снижение аварийности отмечалось на городском пассажирском транспорте. В Москве в 1937 г. было зарегистрировано 1752 ДТП, в 1938г. – 1247, в 1939г. – 1059.

И это не случайно. Прежде всего – это результат воплощения в жизнь Генерального плана реконструкции Москвы. Десятки ранее кривых, узких и загроможденных улиц превратились в широкие, прямые асфальтированные магистрали. На всех пересечениях были установлены светофоры, предупредительные знаки. Кроме этого, Госавтоинспекция проводила большую массово-разъяснительную работу среди населения, в школах, с работниками городского транспорта.

Несмотря на определенные успехи в работе по обеспечению безопасности дорожного движения в столице, аварийность все еще оставалась высокой. В сентябре 1939 г. МГК ВКП(б)

рассмотрел этот вопрос и принял постановление, в котором дал принципиальную оценку деятельности московской милиции по регулированию уличного движения.

Серьезное внимание уделялось также улучшению технического осмотра автотранспорта и расширению пропаганды безопасности дорожного движения. Например, работники Госавтоинспекции столицы в 1940 г. обследовали более 3 тыс. автохозяев, что значительно больше, чем в предыдущем году. В гаражах и на линии они осмотрели более 320 тыс. автомобилей, из которых более 21 тыс. оказались технически неисправными.

Продолжала совершенствоваться структура Госавтоинспекции. В 1940 г. в ее составе стала функционировать специальная группа по розыску автомобилей, скрывшихся с места дорожно-транспортного происшествия. Высокий профессиональный уровень и безупречное выполнение своего служебного долга помогли сотрудникам этого подразделения разыскать и передать органам правосудия многих водителей нарушителей правил уличного движения.

Большое внимание сотрудники Госавтоинспекции уделяли контролю за подготовкой водительских кадров и улучшению деятельности школ и курсов. В этой работе они последовательно проводили курс на повышение уровня знаний обучающихся. Так, в 1940 г. из 32 тыс. сдававших экзамен получили удостоверение водителя 25 тыс., в то время как в 1939 г. этот показатель был соответственно 40 тыс. и 37 тыс.

Большое внимание уделялось усилению пропаганды безопасности дорожного движения. В первом квартале 1941 г. московские водители и граждане прослушали более 2 тыс. бесед о правилах уличного движения, а учащиеся школ более 32 тыс. Кроме этого, почти во всех фабрично-заводских многотиражках часто появлялись статьи по различным вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Укрепилась связь сотрудников Госавтоинспекции с партийными, комсомольскими и профсоюзными организациями ведомств и учреждений.

По инициативе ОРУДа, Госавтоинспекции и автотранспортников в Москве родилась интересная форма работы, цель которой – экономия горючего на городском транспорте. В качестве стимулирования за экономию бензина устанавливалась премия: для водителей в размере 65% от стоимости сэкономленного горючего, для регулировщиков топливной аппаратуры 10%, а за перерасход бензина удерживалась вся его стоимость. Этот почин нашел отклик во многих коллективах страны и принес значительный экономический эффект.

Линия на широкую пропаганду безопасности дорожного движения подкреплялась активизацией борьбы с нарушителями правил уличного движения. С этой целью в 1940 г. в Москве была введена новая форма административного взыскания штраф на месте, в Ленинграде – компостерские просечки талонов водительских удостоверений. Наряду с этим повышалась ответственность руководящего звена и сотрудников ОРУДа, Госавтоинспекции, автотранспортных органов за обеспечение безопасности дорожного движения.

Продолжалась работа по совершенствованию правил уличного движения. В 1940 г. отделом ГАИ ГУРКМ НКВД были разработаны первые Типовые правила движения по улицам городов и дорогам СССР. В этих правилах нашло отражение состояние автомобильного и дорожного дела, опыт организации дорожного движения и новые подходы к его совершенствованию. На основе этих правил разрабатывались местные правила дорожного движения. И хотя в них еще сохранялись многие неоправданные расхождения, а в ряде случаев и противоречия, затруднявшие работу водителей, правила сыграли положительную роль в организации дорожного движения и обеспечения безопасности всех его участников.

Последовательная и разносторонняя деятельность на всех участках управления в сфере организации и обеспечения безопасности дорожного движения принесла положительные результаты. Только в 1940 г. работники ОРУДа и ГАИ осмотрели на линии 1 млн. 54 тыс. автомобилей, из которых 282 тыс. оказались технически неисправными.

Кроме того, за этот же период работники ОРУДа и ГАИ прочитали более 8 тыс. лекций и 11 тыс. докладов, провели более 47 тыс. бесед и более 4 тыс. радиопередач, осуществили более 10 тыс. демонстраций короткометражных фильмов по безопасности дорожного движения. Они

участвовали также в подготовке и издании брошюр, плакатов и листовок, в организации более 2 тыс. тематических уголков.

В результате принятых мер удалось приостановить рост дорожно-транспортных происшествий и добиться их существенного сокращения. В 1910 г. их количество в стране снизилось на 19,3% по сравнению с 1939 г., а число пострадавших уменьшилось на 18%. Аналогичные показатели значительно снизились и в таком сложном в транспортном отношении городе, как Москва.

Таким образом, в предвоенный период в основном завершилось организационно-правовое становление подразделений Госавтоинспекции и ОРУДа. Они пополнились подготовленными кадрами, четко определились направления их деятельности, сложились разнообразные формы и методы их работы.

2.3. Деятельность Госавтоинспекции в годы Великой Отечественной войны

Великая Отечественная война 1941 – 1945 гг. явилась суровым испытанием для всего советского народа. Вместе со всей страной перестраивали свою деятельность на военный лад службы советской милиции – Госавтоинспекция и ОРУД.

Государственная автомобильная инспекция все усилия направила на проведение мобилизации автомобильного транспорта, тракторов, мотоциклов для нужд армии. Инспектора ГАИ осматривали и проверяли техническое состояние автомобилей, подлежащих направлению в действующую армию, содействовали авторемонтным заводам и мастерским в восстановлении автомобильной техники.

Газета «На боевом посту» писала: «Автомобильный транспорт в условиях военного времени играет исключительную роль в быстрой переброске войск, снаряжения, боеприпасов, продовольствия. Не меньшее значение имеет автотранспорт и в обслуживании тыла – своевременная доставка на заводы и фабрики материалов, отправка готовой продукции. Отсюда вывод: весь имеющийся в наличии городской транспорт должен работать с особой интенсивностью. Ни одна ходовая машина, ни один прицеп не должны простаивать лишней минуты в ожидании устранения дефектов. Ни одной неисправной машины не должно быть в районе. Вот боевые задачи Государственной автомобильной инспекции на сегодня...».

Существенно изменилась деятельность подразделений ОРУДа. Была усилена постовая служба, организованы загородные заставы, ставшие непреодолимым барьером для многих диверсантов, пытавшихся проникнуть в прифронтовые города. Орудовцы проверяли состояние заградительных сооружений и железнодорожных переездов, следили за соблюдением правил светомаскировки. Однако не забывали и обычные, повседневные дела, которыми занимались в мирное время. Например, пропаганду безопасности дорожного движения. Ее не только не свернули, но, напротив, усилили. По городу круглосуточно курсировали агитмашины, стали частым явлением радиообращения к населению, публиковались статьи в газетах, демонстрировались кинофильмы, проводились беседы в школах, учреждениях и автохозяйствах.

Главное управление милиции НКВД СССР, осуществлявшее руководство органами милиции, провело ряд организационных мер по перестройке их работы, в том числе и служб Госавтоинспекции и ОРУДа. В период войны отменялись ежегодные очередные отпуска, принимались меры к повышению профессиональной подготовки кадров и укреплению связей с общественностью.

Особенно большую работу провели сотрудники Госавтоинспекции в период обороны столицы. В это время был осуществлен комплекс практических мер: взято на учет более 90 тыс. автомашин, запасных частей и агрегатов, мобилизовано для фронта более 23 тыс. автомобилей, проведено шесть технических осмотров автотранспорта, организована работа шести авторемонтных мастерских, проведено более 1600 проверок автохозяйств по расходованию горюче-смазочных материалов и резины, проинспектировано 11 автопарков по использованию газогенераторных автомобилей, выдано более 14 тыс. водительских удостоверений.

Сотрудники Госавтоинспекции принимали также непосредственное участие в эвакуации народно-хозяйственных грузов и населения, отбирали кадры водителей из числа москвичей, вели борьбу с бесхозяйственностью в транспортных отделах учреждений, ведомств и организаций города.

Служба в ОРУДе считалась нелегкой. Весь день на улице, под открытым небом, в дождь и снегопад, при бомбежках и обстрелах. Орудовцы оставались на своих постах даже во время самых интенсивных бомбежек и обстрелов, более того, им приходилось следить за тем, чтобы во время воздушной и артиллерийской тревоги никто не находился на улице, а отправлялись в бомбоубежище. Следили также, куда падали и где разрывались бомбы и снаряды, о чем незамедлительно сообщали в свое подразделение.

Подразделения ОРУДа пополнили женщины, заменившие отцов и братьев, призванных на фронт. Они довольно быстро освоили сложные обязанности регулировщиц уличного движения, бдительно несли постовую службу. На их счету немало подвигов, навсегда вошедших в историю милиции. В блокадном Ленинграде девушки-регулирующие выходили на посты не только с жезлом, но и с противогазом, пистолетом, каской, фонарем. Одеты они были в черную шинель, на голове шапка-кубанка, а летом берет, на ногах – грубые кирзовые сапоги. Особенно страдали женщины-регулирующие от холода. Прогрнув изрядно на улице, регулировщицы Ленинграда, вернувшись домой, в общежитие, и там не находили тепла. В самые суровые зимние дни 1941/42 г. им разрешалось надевать на голову шерстяной платок, а уже поверх него шапку со звездочкой. Это было, конечно, отступление от правил, но командование милиции в те дни снисходительно относилось к нарушению, понимая, как тяжело приходится людям.

Одной из особенностей работы орудовцев являлось регулирование уличного движения в затемненном городе: водители плохо ориентировались на перекрестках, и бывали случаи наезда на милиционеров. Для избежания этого стали применять светящиеся составы: ими покрывали жезла, каски, накидки регулировщиков, что сыграло важную роль в предотвращении аварий. Началась также разметка светящимися составами дорог и искусственных сооружений с целью безопасности дорожного движения.

Организационно-практические мероприятия по перестройке работы служб Госавтоинспекции и ОРУДа на начальном этапе войны оказались эффективными. Благодаря точному учету автотранспорта и контролю за выполнением нарядов на поставку автомобилей в армию, активности, настойчивости и принципиальности сотрудников ГАИ по отношению к отдельным должностным лицам, тормозившим под разными предлогами реализацию этих мероприятий, в основном удалось выполнить правительственные задания. К 1 октября 1941 г. в целом по стране Вооруженным Силам СССР было передано около 190 тыс. лучших автомобилей, т. е. 39,3% от общей численности автомобильного парка.

Улучшились также и некоторые другие показатели работы коллективов Госавтоинспекции и ОРУДа. Например, в Москве в 1941 г. было совершено более 7 тыс. дорожно-транспортных происшествий, в то время как в 1940 г. более 9 тыс. Работники ОРУДа справились с задачами организации и регулирования дорожного движения в затемненном городе, не снизили активности в пропаганде безопасности дорожного движения.

Чем дальше фронт от Москвы отодвигался на запад, тем больше времени могли посвящать работники Госавтоинспекции и ОРУДа своим привычным делам – обеспечению высокого технического состояния и постоянной работоспособности автотранспорта, организации дорожного движения и всесторонней пропаганды его безопасности.

Учитывая дефицит жидкого топлива в военное время, Госавтоинспекция повела решительную борьбу за его экономию. В соответствии с постановлением Экономического Совета при СНК СССР от 8 февраля 1942 г. ГАИ стала осуществлять надзор за внедрением газогенераторных установок в автомобили, пресекать случаи переоборудования автомобилей с такими установками для работы на жидком топливе, контролировать, чтобы при наличии бензиновых и газогенераторных автомобилей эксплуатировались последние. Одновременно был установлен надзор за расходом легковыми автомобилями бензина строго по ли-

митным книжкам, пресекались факты разбазаривания и списания сожженного бензина за счет грузовых машин, комбайнов и тракторов.

Во время войны произошли некоторые изменения в подготовке водительских кадров. Так, работники Госавтоинспекции предъявляли повышенные требования к лицам, обучавшимся на курсах водителей по направлению воинских частей, учитывая, что им придется работать в сложной военной обстановке. В соответствии с постановлением СНК СССР от 10 октября 1942 г. они осуществляли переподготовку водителей для работы на газогенераторных автомобилях. В программу экзаменов включались вопросы об устройстве и принципах работы газогенераторных установок. Объем работы сотрудников милиции по подготовке водительских кадров в период войны значительно возрос. Только в первом квартале 1942 г. испытания в Госавтоинспекции прошли 41 580 человек, из них 8686 - из армии.

Военная обстановка внесла некоторые изменения в практику надзора за техническим состоянием и использованием автотранспорта. Госавтоинспекция стала шире информировать партийные и советские органы, Главное управление милиции НКВД СССР о наиболее серьезных нарушениях в этой сфере, чаще привлекать к административной, а в исключительных случаях и к уголовной ответственности руководителей автохозяйств, виновных в разукрупнении автомашин и разбазаривании запасных частей к ним. Так, например, московская Госавтоинспекция за хищническую эксплуатацию автотранспорта только в 1942 г. привлекла к ответственности более 3 тыс. человек.

Что касается подготовки водителей для народного хозяйства, то Госавтоинспекция совместно с Наркомздравом СССР несколько снизили требования, предъявляемые к физическому состоянию лиц, допускаемых к работе в качестве водителей, поскольку в тылу значительно уменьшилось количество здоровых людей и квалифицированных водителей автотранспорта.

Наряду с учетом автотранспорта и контролем за его техническим состоянием Госавтоинспекция много внимания уделяла организации авторемонтных мастерских. Мастерские создавались на базе автогаражей существовавших ранее автохозяйств. Госавтоинспекция организовала подготовку ремонтных рабочих из числа женщин.

Последовательно и принципиально велась борьба с нарушителями правил светомаскировки на автотранспорте. В ней участвовали работники Госавтоинспекции и ОРУДа, печать и общественность.

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. Только с ноября 1942 г. по август 1943 г. работниками ГАИ в целом по стране было списано свыше 23 тыс. автомобилей, 118 тягачей и тракторов на резиновом ходу, 240 мотоциклов. Было проверено также более 140 тыс. аккумуляторов, в результате чего значительно сократились простои машин.

В начале 1942 г. с ценной инициативой выступила Госавтоинспекция столицы. Ее работники совместно с представителями автохозяйств организовали выявление и сбор бесхозных или неиспользуемых автодеталей и агрегатов. Всего было собрано 1373 запорных кольца, 1505 дисков колес, 1008 аккумуляторов, 409 радиаторов, 74 глушителя, 3354 автопокрышки и камеры, 76 передних осей, 6483 прочих детали и 6250 кг различных мелких деталей. Нередко приходилось все эти ценные предметы извлекать из-под снега. Все собранное было передано на авторемонтные заводы для восстановления автомобилей.

Работники ОРУДа уделяли внимание и организации дорожного движения, и его регулированию. В Москве, например, они согласовали более 115 технических проектов, связанных с планировкой города, установили, переоборудовали и заменили большое количество технических средств регулирования, в Ярославле, они совместно с военными постами регулирования автомобильного движения обеспечивали правильную эксплуатацию наплавного моста через Волгу и четкий порядок при переправах по нему. О многом говорят,

например, такие цифры: в 1942 – 1945 гг. в столице были установлены 54 новых светофора и 55 будок регулировщика, нанесено около 50 тыс. пог. м дорожной разметки, проведено 37 тыс. бесед с населением по правилам уличного движения, подготовлено более 61 тыс. водителей. Большую работу провели сотрудники ОРУДа в ходе подготовки пятилетнего плана развития общественного транспорта столицы, реконструкции проезжей части, отдельных транспортных узлов и магистралей.

В результате проведенной ГАИ и ОРУДом в 1942 г. работы количество ДТП, уменьшилось на 10,6%, в то время как число мелких аварий возросло на 8,8%. Этот рост объясняется наличием множества оборонительных сооружений, препятствовавших дорожному движению, плохим состоянием тылового автотранспорта, а также неопытностью водителей – юношей и девушек, прошедших ускоренный курс в автошколах.

За успехи в деле охраны революционного порядка и общественной безопасности и проявленные при этом отвагу и мужество многие работники советской милиции были награждены орденами Красного Знамени, Трудового Красного Знамени, Красной Звезды, «Знак Почета», медалями «За отвагу», «За боевые заслуги», «За трудовую доблесть», «За трудовое отличие». Есть в этом списке и представители Госавтоинспекции и ОРУДа.

Советские войска, которые вели крупные наступательные операции в 1943 г., требовали пополнения автотранспортом. В связи с этим возникли неотложные задачи и перед работниками ГАИ по принятию мер восстановлению и ремонту необходимых автомобильному парку и дорогостоящих агрегатов и деталей. Те детали, которые в обычное время считалось нерациональным подвергать ремонту, например шестерни, приходилось восстанавливать.

Для решения этих задач Госавтоинспекция несколько видоизменила порядок проведения технических осмотров автотранспорта. Проводившиеся, как правило, два раза в год, они были дополнены проверками работы ремонтных баз, выявлением наличия запасных частей на складах автобаз, предприятий и хозяйств, установлением жесткого контроля за качеством и сроками ремонта машин. В ходе этой работы вносились предложения о перераспределении запасных частей, о более полном использовании ремонтных возможностей автобаз, налаживании изготовления запасных частей самими предприятиями и хозяйствами, о закреплении подлежащих ремонту автомашин за мастерскими других ведомств, о передаче автомашин, не ремонтировавшихся более шести месяцев, хозяйствам, имевшим запасные части, и т.п.

Результатом этой большой и разносторонней работы явилось улучшение технического состояния автотранспорта, что подтверждается следующими данными (по г. Москве):

Итоги технического осмотра	Исправных автомобилей	Ходовых автомобилей
На 1.01. 1943 г.	56,1%	75,0%
На 1.08.1943г.	59,8%	76,2%
На 1.01.1944 г.	67,7%	77,9%

Определенную работу проводили Госавтоинспекция по эффективному использованию трофейного автотранспорта: учитывала, распределяла по ведомствам, давала распоряжения на разукomплектование и т.п. А такого автотранспорта было немало, только в Сталинградской битве противник потерял более 61 тыс. машин.

Во многих городах страны к этому времени задачи орудовцев и госавтоинспекторов являлись обычными, отлаженными, в то время как в освобожденных районах их приходилось начинать с нуля. Так, 27 сентября 1943 г. фашистские войска были отброшены в районе Киева за Днепр. Советская Армия освободила Дарницу. Именно здесь, возле разрушенного вокзала, в чудом уцелевшем деревянном домике и начала свою деятельность служба Госавтоинспекции Киева. На первых порах ее работники выдавали водительские документы взамен утерянных в боях, участвовали в поисках гитлеровских прислужников, вражеских агентов, регулировали

движение возле железнодорожного переезда. Когда Киев был освобожден, из Харькова прибыли 12 девушек–регулировщиц.

Сотрудники милиции принимали активное участие в благотворительных мероприятиях. Например, орудовцы Тулы в 1944 г. сдали в фонд помощи детям 1140 руб., а госавтоинспектора 563 руб.

Еще продолжались боевые действия на фронте, а в тылу уже принимались новые решения партийных и советских органов по обеспечению безопасности дорожного движения. Так, Мосгорисполком утвердил и с 1 сентября 1944 г. ввел в действие новые правила уличного движения. В них предусматривался целый ряд изменений, повышалась требовательность к пешеходам и водителям. Например, ранее пешеходам предоставлялось право переходить улицы на всех перекрестках, теперь же это право распространялось только на те улицы, где не было пешеходных дорожек и указателей перехода. На остальных улицах разрешалось переходить только в специально отмеченных местах.

В правилах уличного движения особое внимание отводилось также роли и ответственности водителей и руководителей автохозяйств за техническое состояние автотранспорта. Осуществляя контроль за выполнением требований правил уличного движения, работники Госавтоинспекции и ОРУДа, в дальнейшем им был поручен контроль за соблюдением законности при получении и приобретении автотранспорта учреждениями, организациями и отдельными гражданами.

Деятельность Госавтоинспекции и ОРУДа в период Великой Отечественной войны, несмотря на экстремальные условия, в целом обеспечила успешное выполнение поставленных перед ними задач, что внесло немалый вклад в укрепление экономической и оборонной мощи нашей страны.

3. РАЗВИТИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В СССР (1946 – 1991 гг.)

3.1. Развитие государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения

В 1945 г. принятием специального постановления Государственного Комитета Обороны начался новый этап в развитии советской автомобильной промышленности. В этом постановлении помимо восстановления данной отрасли и увеличения объемов производства транспортных средств предусматривалось повышение их качества, улучшение отделки, создание удобств для водителей и пассажиров.

Если в 1946 г. производство автомобилей в стране составляло 102,2 тыс. (в том числе грузовых – 94,6 тыс.; легковых – 6,3 тыс.; автобусов – 1,3 тыс.), то за послевоенные пятилетки советское автомобилестроение, освоив несколько десятков новых моделей транспортных средств, значительно расширило масштабы производства. Выпуск автомобилей в 1955 – 1956 гг. превзошел довоенный уровень в 2 – 2,5 раза. В 1960 г. производство автомобилей составило 523,6 тыс. единиц.

Социально-экономическое развитие СССР в конце 50-х начале 60-х годов предопределило еще более быстрое развитие автомобилестроения. Необходимость этого обуславливалась происходившими в те годы подъемом сельскохозяйственного и промышленного производства, развитием строительства, ростом городов, освоением отдаленных регионов, расширением сферы культурно бытового обслуживания населения. По объему перевозок грузов и пассажиров автомобильный транспорт страны к началу 60-х годов во много раз превзошел все остальные виды транспорта вместе взятые, грузооборот автомобильного транспорта более чем в 10 раз превысил довоенный уровень. При этом увеличилось производство автомобилей, выпуск которых в 1965 г. составил более 616 тыс. единиц. Однако конструкции транспортных средств во многом не соответствовали необходимым требованиям обеспечения безопасности движения, что в ряде случаев являлось причиной

дорожно-транспортных происшествий и особенно гибели людей или получения ими тяжелых травм.

Повышение конструктивной безопасности транспортных средств оставалось одной из главных задач автомобилестроения. Ее решение осуществлялось в условиях реорганизации системы управления производством автотранспорта. Начавшийся в середине 50-х годов процесс ликвидации министерств неизбежно коснулся и этой отрасли.

Созданные в 1946 г. из Наркомата среднего машиностроения СССР общесоюзные Наркомат автомобильной промышленности и Наркомат строительного и дорожного машиностроения и преобразованные затем в Министерство строительного и дорожного машиностроения СССР в соответствии с законом о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством в 1957 г. были упразднены. Ликвидировались также министерства, производившие комплектующие изделия для автотранспортной промышленности.

Однако в эти годы происходил значительный рост количества автомобильных заводов, причем в разных регионах страны. Например, если до войны в стране было четыре завода, выпускавших комплектные автомобили, то к 1956 г. их число увеличилось до пятнадцати, а к середине 60-х годов до двадцати восьми, резко возросло и количество заводов-смежников, изготавливавших комплектующие изделия. В результате к управлению автомобилестроением, исходя из принципов реформы 1957 г., были подключены десятки совнархозов.

В условиях нового витка централизации управления в стране тенденции к расширению круга субъектов управления данной деятельностью укрепились. Во-первых, по хозяйственной реформе 1965 г. вновь были образованы Министерство автомобильной промышленности СССР, Министерство строительного, дорожного и коммунального машиностроения СССР, Министерство тракторного и сельскохозяйственного машиностроения СССР. Производство автотранспортных средств раз личного предназначения являлось прямой обязанностью этих министерств. Во-вторых, в задачу других министерств и ведомств, образованных в этот период, входило создание специальных машин и механизмов, обеспечивающих функционирование предприятий своей системы. В этой связи правительство, возложив производство автомобилей, автобусов, троллейбусов, полуприцепов и прицепов специального назначения на министерства и ведомства, не относящиеся к автомобилестроительной отрасли, официально устранило монополизм Минавтопрома в данном вопросе, оставив за ним функции ведущего ведомства по созданию продукции, относящейся к номенклатуре автомобильной промышленности. Наконец, в-третьих, был расширен круг министерств, поставляющих комплектующие изделия для автотранспортных отраслей. Например, производство безопасных стекол для автомобилей осуществлялось отраслью, которая стала входить в Министерство промышленности строительных материалов СССР. Все эти министерства и ведомства, которых к середине 70-х годов насчитывалось более тридцати, в той или иной степени участвовали в повышении конструктивной безопасности транспортных средств.

В послевоенные годы неоднократно изменялась и система управления автомобильным транспортом. В 1952 г. было создано Министерство автомобильного транспорта СССР, в 1953 г. Министерство автомобильного транспорта и шоссейных дорог СССР. С 1956 г., после ликвидации Минавтошосдора, его функции были переданы одноименным министерствам союзных республик. В 1969 г. Минавтошосдор РСФСР был разделен на Министерство строительства и эксплуатации автомобильных дорог РСФСР (с 1979 г. – Министерство автомобильных дорог РСФСР) и Министерство автомобильного транспорта РСФСР. Последнее, собственно, и занималось организацией обслуживания предприятий и населения автомобильным транспортом. Аналогичные министерства функционировали и в других союзных республиках СССР.

Закономерно, что техническое состояние транспортных средств еще оставляло желать много лучшего. Например, проведенный в те годы анализ причин дорожно-транспортных происшествий свидетельствовал, что установленные требования к техническому состоянию транспортных средств в автохозяйствах нередко не выполнялись и количество происшествий по

техническим при чинам из-за дефектов тормозов, рулевого управления, приборов освещения, автомобильных шин было велико.

В этой связи Совет Министров СССР в 1959 г. принял постановление, которым обязал уже все министерства и ведомства страны осуществлять мероприятия по улучшению технического состояния автомобильного парка, а Совет Министров РСФСР указал руководителям автомобильных хозяйств, что улучшение технического состояния парка является одним из главных рычагов в борьбе за повышение безопасности движения. Впервые к числу субъектов, деятельность которых связана с обеспечением безопасности дорожного движения, были отнесены все министерства и ведомства.

В последующие годы решение задач, связанных с улучшением технического состояния транспортных средств, правительство неизменно возлагало на все министерства и ведомства страны. Дальнейший рост их числа происходил за счет начавшегося к середине 60-х годов стремительного увеличения количества органов государственного управления.

Естественно, что содержание автомобилей в надлежащем состоянии, их обслуживание и ремонт, проверка работоспособности узлов и агрегатов требовали наличия соответствующих условий, строительства и оборудования гаражей, станций технического обслуживания, ремонта участков и т.д. Помимо общих аспектов этой проблемы, которыми занимались ведомства, имевшие автотранспорт, здесь необходимо было решение и специальных задач, например, создание диагностического оборудования, контрольно-измерительной аппаратуры. К этому в 60 – 80-е годы были подключены такие государственные органы, как Министерство автомобильной промышленности СССР, Министерство приборостроения, средств автоматизации и систем управления СССР, Государственный комитет по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР, республиканские министерства коммунального хозяйства и другие ведомства.

В результате на автотранспортных предприятиях резко увеличилось количество линий, станций, участков и постов диагностирования автомобилей. Их внедрение привело к существенному снижению числа дорожно-транспортных происшествий из-за неисправностей на автомобилях, принадлежавших данным предприятиям.

Стремительное увеличение количества индивидуальных транспортных средств, растущие требования к их техническому состоянию, отсутствие у владельцев времени, надлежащей квалификации, технических средств ремонта, запчастей, наконец, усложнение конструкции автомобилей вызывали необходимость развития системы Автотехобслуживания. Это проявлялось как в увеличении перечня услуг, предоставляемых населению, так и в укрупнении производственно-технической базы обслуживания индивидуальных транспортных средств, индустриализации их ремонта.

Естественно, росло количество станций технического обслуживания и мастерских по ремонту индивидуальных автомобилей. К концу 1985 г. таких предприятий насчитывалось более 2,6 тыс., увеличилось и число субъектов управления данной деятельностью. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР предприятия системы Автотехобслуживания создавались в Минавтопроме СССР, в других союзных и республиканских министерствах, в системе местных органов.

Этим же постановлением на Министерство монтажных и специальных строительных работ СССР, Министерство станкостроительной и инструментальной промышленности СССР, Министерство энергетического машиностроения СССР, Министерство лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности СССР и некоторые другие ведомства были возложены задачи по строительству для них оборудования, производству запасных частей для индивидуальных автомобилей. От соответствующей деятельности этих министерств также в немалой степени зависело решение всей проблемы повышения безопасности транспортных средств.

Таким образом, созданное в 1921 г. Центральное управление государственных автомобильных заводов ВСНХ РСФСР за 70 лет разрослось в мощную систему, к которой в конце 80-х годов в той или иной степени относились все союзные и республиканские органы

государственного управления, исполкомы местных Советов народных депутатов. Их деятельность по обеспечению безопасности транспортных средств являлась важной составной частью общей работы по снижению аварийности на автомобильном транспорте.

Соответствующие государственные органы провели большую работу в этом направлении. Если протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием в 1946 г. составляла в стране 164,6 тыс. км, то в 1960 г. она выросла до 270,8 тыс. км. Однако обязанности по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве и эксплуатации автомобильных дорог долгие годы номинально были вменены только наркоматам (министерствам) коммунального хозяйства.

В 1978 г. был принят указ Президиума Верховного Совета СССР, подтверждавший, что для строительства и ремонта автомобильных дорог могут привлекаться любые промышленные, транспортные, строительные и другие организации, при этом в Указе была особо оговорена необходимость соблюдения мер по обеспечению безопасности дорожного движения.

Необходимость создания условий для безопасного движения транспортных средств при строительстве, реконструкции и эксплуатации дорог как одна из основных задач стала указываться и в Положениях о республиканских дорожных ведомствах. В этих документах находят свое отражение вопросы сооружения транспортных развязок, эстакад, подземных переходов и т.д. Подобные инженерные решения также в немалой степени способствуют повышению безопасности пешеходного и транспортного движения.

Таким образом, в 70-80-е годы не только расширился круг ведомств, призванных своей деятельностью по строительству и эксплуатации дорог участвовать в обеспечении безопасности движения, поданная задача министерств, ведомств, Советов народных депутатов, соответствующих организаций и предприятий получила и юридическое оформление.

И связи с увеличением интенсивности движения в 60-е годы встала проблема оснащения дорог техническими средствами регулирования, рациональной организации дорожного движения. Так, в Положении о Министерстве автомобильного транспорта и шоссейных дорог РСФСР и его местных органах в качестве основных задач данного министерства указываются содержание автомобильных дорог в надлежащем состоянии, обеспечение безопасности перевозок пассажиров и грузов, но еще не акцентируется внимание на необходимости установки дорожных знаков и осуществлении иных элементов организации движения. А в 1963 г. Совет Министров РСФСР своим постановлением уже официально вменил данные функции в обязанность Министерству автомобильного транспорта и шоссейных дорог РСФСР. Этим же постановлением правительство подтвердило причастность к организации движения коммунальных органов, которым, кроме того, поручалась и работа, связанная с созданием приборов для регулирования движения. Одновременно на министерства химической отрасли возлагались обязанности по созданию материалов для разметки дорог и окраски дорожных знаков.

Мощным рычагом в борьбе с аварийностью на автомобильном транспорте является обучение водительскому мастерству. Ему всегда придавалось достаточно серьезное значение.

В 1959 г. было принято постановление правительства, закрепляющее участие всех министерств и ведомств СССР, Совминов союзных республик в деятельности по обучению и повышению квалификации водителей. Несмотря на предписание всем ведомствам участвовать в подготовке водительских кадров, тем не менее подавляющее большинство из них занималось в основном повышением квалификации водителей, а первоначальным обучением лишь в очень небольшом объеме. Оно проводилось в широком масштабе только министерствами и ведомствами, имевшими в тот период необходимые для этого условия.

Поэтому в развитие указанного постановления Советы Министров СССР и РСФСР в 1962 г. признали целесообразным сосредоточить подготовку водительских кадров в организациях Государственного комитета СССР по профессионально-техническому образованию, республиканских министерств автомобильного транспорта, ДОСААФ. К данной работе были подключены также ведомства, осуществлявшие руководство просвещением, высшим и

среднетехническим образованием, хотя постановлением правительства РСФСР была еще раз подчеркнута ведущая роль в этом вопросе Госпрофобра и Минавтотранса.

Начиная с середины 60-х годов, когда резкий рост темпов автомобилизации страны и соответственное увеличение интенсивности движения на дорогах привели к усложнению управления транспортными средствами, определенное внимание стало уделяться техническому и методологическому обеспечению процесса обучения водителей. В этой связи постановлением правительства в 1967 г. к деятельности, связанной с подготовкой водительских кадров, официально были привлечены министерства автомобилестроительной отрасли для производства транспортных средств с дублирующими педалями управления, а также Комитет по кинематографии при Совете Министров СССР и Комитет по печати, на которые возлагались задачи по оснащению учебных заведений необходимыми фильмами, плакатами, иными учебными пособиями, а обучающихся учебниками и другой методической литературой.

В 1988 г. было принято правительственное постановление, которым к разработке таких средств в качестве головных ведомств официально были подключены Министерство автомобильной промышленности СССР и Министерство приборостроения, средств автоматизации и систем управления СССР.

Этим же постановлением новые задачи, связанные с необходимостью резкого улучшения подготовки водительских кадров, были возложены на Государственный комитет СССР по труду и социальным вопросам, Государственный комитет СССР по народному образованию, Государственный комитет СССР по кинематографии, Государственный комитет СССР по телевидению и радиовещанию, Министерство автомобильного транспорта РСФСР, ДОСААФ, Всероссийское добровольное общество автомotoлюбителей (ВДОАМ). При этом правительство указало, что улучшение системы их обучения и переподготовки является задачей всех министерств и ведомств страны.

Для предотвращения дорожно-транспортных происшествий огромное значение имеет правильное поведение пешеходов, соблюдение ими правил дорожного движения. Обучению пешеходов, особенно детей, правилам поведения на улицах и дорогах всегда уделялось должное внимание. В довоенные годы эта задача лежала на Народном комиссариате просвещения РСФСР. В послевоенный период к организации занятий с пешеходами были привлечены Министерство автомобильного транспорта и шоссейных дорог РСФСР, Министерство культуры РСФСР, Совмины автономных республик, Министерство просвещения СССР, Министерство высшего и среднего специального образования СССР, Государственный комитет Совета Министров СССР по профессионально-техническому образованию, ЦК ВЛКСМ, Государственный комитет Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли. В конце 80-х годов правительство обязало все министерства и ведомства СССР, Советы Министров союзных республик организовать изучение гражданами правил дорожного движения по месту работы, учебы, жительства.

Правительство СССР, не снимая ответственности с министерств и ведомств за отбор водительских кадров, подключило в конце 80-х годов к решению проблемы определения профессиональной пригодности водителей кроме Минздрава СССР Госкомитет СССР по народному образованию, Министерство автомобильного транспорта РСФСР. Ряду промышленных министерств было поручено создать приборы для определения профессиональной пригодности водителей. Одновременно перед данными ведомствами была поставлена задача по разработке современного комплекса диагностических средств для медицинского обследования лиц, желающих получить водительское удостоверение, а также водителей, проходящих очередное переосвидетельствование.

Обеспечение медицинского обслуживания водителей, осуществление их предрейсовых и послерейсовых осмотров было возложено правительством как на Минздрав СССР, так и на все ведомства, эксплуатирующие автотранспорт. Например, на основании совместного решения коллегии Минздрава РСФСР, Минавтотранса РСФСР, Минавтотранса РСФСР и Президиума ЦК отраслевых профсоюзов автотранспортным предприятиям было разрешено заключать договора с территориальными поликлиниками на проведение предрейсовых медицинских осмотров всех

водителей, Минавтотранс РСФСР рекомендовал также проводить межрейсовые осмотры, для чего на автотранспортных предприятиях создавалась целая сеть передвижных здравпунктов.

Созданием системы оказания эффективной медицинской помощи на дороге пострадавшим и ДТП в 60-80-е годы занимались Минздрав СССР, МВД СССР, Министерство гражданской авиации СССР, Министерство связи СССР, министерства автомобильных дорог союзных республик. Ряд промышленных министерств был подключен Советом Министров СССР для создания необходимых медицинских приборов и оборудования.

Значительная роль в деятельности по снижению аварийности на автомобильных дорогах принадлежит уголовному судопроизводству. Суды и прокуратура на протяжении всего периода становления и развития государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения являлись ее важными составными элементами. Определенное место в этой системе принадлежало экспертной службе Министерства юстиции СССР. Однако к производству экспертиз привлекались многие специалисты из других ведомств. Это работники организации Минавтосельхозмашпрома СССР, Минавиапрома СССР, Минметаллургии СССР, МПС СССР, Минтрансстроя СССР, Минэлектротехприбора СССР, Госкомобразования СССР, республиканских министерств автомобильного транспорта, автомобильных дорог, коммунального хозяйства, АН СССР и др. Естественно, и эта деятельность данных ведомств была важна для повышения безопасности движения.

В борьбе с аварийностью на автомобильном транспорте большая роль принадлежала следственным аппаратам. Помимо прямых обязанностей, связанных с расследованием, они проводили необходимую работу по выявлению причин и условий, способствующих совершению ДТП, и внесению в соответствующие государственные органы представлений о принятии мер по устранению этих причин и условий.

Для повышения эффективности работы правоохранительных органов крайне важно совершенствование законодательства в сфере дорожного движения. В этой работе участвовали Прокуратура СССР, Минюст СССР, Верховный Суд СССР, МВД СССР. И эта их деятельность была необходима для успешного функционирования государственной системы обеспечения безопасности движения.

Работа правоохранительных органов нуждалась в техническом обеспечении. Сложной техникой патрульные автомобили ГАИ стали оснащаться в 70-80-е годы.

3.2. Деятельность Госавтоинспекции в послевоенные годы и в период децентрализации управления страной

Созданная в СССР государственная система обеспечения безопасности дорожного движения не была жестко централизована и при отсутствии в стране эффективных экономических рычагов требовала как ужесточения карательной политики за совершаемые нарушения, так и реализации механизма усиленного воздействия на соответствующие организации, предприятия, учреждения, должностных лиц и участников дорожного движения со стороны органов общей компетенции.

После восстановления разрушенного войной народного хозяйства значительно возросли объемы дорожного строительства и темпы автомобилизации страны, расширились международные экономические и культурные связи, международный автотуризм. Остро встали вопросы обеспечения безопасности дорожного движения и повышения роли в этом деле Государственной автомобильной инспекции.

Период с середины 50-х до середины 60-х годов был очень важным в развитии и совершенствовании деятельности Госавтоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения. На основании постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. «Об участии трудящихся в охране общественного порядка» и утвержденных в союзных республиках Положений о добровольных народных дружинах подразделения Госавтоинспекции принимали активное участие в создании и активной деятельности

специализированных добровольных дружин по обеспечению безопасности дорожного движения (наряду с деятельностью общественных автоинспекторов).

Особо значительную роль сыграло принятое Советом Министров СССР в 1959 г. постановление «Об усилении борьбы с аварийностью на автомобильном транспорте», которое отразило начавшийся в эти годы процесс демократизации всех сторон жизни советского общества. Оно обязывало Советы Министров союзных республик, министерства и ведомства, местные органы разработать мероприятия по обеспечению безопасности дорожного движения и возложило на них функции, ранее относившиеся к компетенции ГАИ. На министерства и ведомства был возложен также контроль за расходом бензина, выбраковка автомобилей и др. Такое перераспределение функций было необходимо для укрепления дисциплины водительского состава, улучшения воспитательной работы, повышения квалификации и качества подготовки водителей. Этим постановлением правительство предупреждало руководителей автотранспортных организаций о том, что они несут в установленном порядке личную ответственность за содержание автомобилей в технически исправном состоянии, укрепление трудовой дисциплины водителей и проведение мероприятий по борьбе с аварийностью и происшествиями на автотранспорте.

Учитывая развитие межобластных и межреспубликанских перевозок грузов и пассажиров, Совет Министров СССР принял решение, что правила движения автотранспорта по улицам городов и автомобильным дорогам страны в основном должны быть едины. Было указано, что исполкомы городских Советов депутатов трудящихся могут с учетом местных особенностей допускать отдельные отклонения от этих правил лишь при условии лучшего обеспечения безопасности движения автомобилей и пешеходов путем дополнительного применения дорожно-сигнальных знаков, указателей и других технических средств регулирования. Разработка и утверждение единых правил движения автомобилей по улицам городов и других населенных пунктов, а также по автомобильным дорогам страны поручалась Министерству внутренних дел СССР по согласованию с Советами Министров союзных республик.

Первые единые по СССР Правила движения по улицам и дорогам Союза ССР были утверждены приказом МВД СССР №25 от 11 января 1960 г. и введены в действие с 1 января 1961 г.

В связи с присоединением СССР к Конвенции о дорожном движении и Протоколу о дорожных знаках и сигналах 1949 г. Советом Министров СССР в 1963 г. были утверждены дополнения и изменения к Правилам движения (по согласованию с Советами Министров союзных республик и КГБ при Совете Министров СССР), а также инструкция о порядке выдачи документов гражданам СССР на управление перевозочными средствами в других странах и на перевозочные средства, участвующие в международном движении, а также документов лицам других стран – водителям перевозочных средств, пересекающим границу СССР (по согласованию с Советами Министров союзных республик, КГБ при Совете Министров СССР, ВЦСПС и ЦК ДОСААФ).

Государственный комитет стандартом, мер и измерительных приборов СССР утвердил новый ГОСТ 10807-64 «Знаки и указатели дорожные» со сроком введения в действие с 1 июля 1964 г., а также стандарт на отличительный знак для перевозочных средств, участвующих в международном движении.

Совет Министров РСФСР утвердил в 1963 г. нагрудный знак «За работу без аварий» для поощрения лучших шоферов, длительное время работавших без дорожно-транспортных происшествий, нарушений трудовой дисциплины и правил движения.

В этот период большое внимание также уделялось оборудованию автомобильных дорог и улучшению надзора за движением аппаратами Госавтоинспекции РСФСР, УССР, БССР и Грузинской ССР. По территории их обслуживания проходят автомобильные дороги Москва – Ленинград, Москва – Минск – Брест, Москва – Харьков – Ялта, Харьков – Киев – Житомир – Черновцы, Харьков – Ростов-на-Дону – Краснодар – Новороссийск – Сочи, Краснодар – Орджоникидзе – Тбилиси – Кутаиси – Сухуми – Сочи, открытые в те годы для международного

автотуризма. В начале 60-х годов впервые в стране была построена телефонная связь вдоль дорог Москва – Ленинград, Москва – Минск, Москва – Харьков.

В подготовке и реализации всех этих мероприятий огромную роль играла Госавтоинспекция, которая активно участвовала в решении большинства вопросов обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе организационно хозяйственного плана. Несмотря на то, что часть функций по обеспечению безопасности движения была возложена на другие министерства, предприятия, местные органы, решение очень многих задач продолжало оставаться прерогативой ГАИ.

Так, в 1963 г. было утверждено Типовое положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка союзной республики. При этом Совет Министров СССР поручил Советам Министров союзных республик на основе Типового положения разработать и утвердить Положения о Госавтоинспекции республик.

Согласно Типовому положению Госавтоинспекция была освобождена от выполнения ряда обязанностей, связанных с эксплуатацией автомобильного транспорта (к этому времени в союзных республиках уже действовали министерства автомобильного транспорта). Основными ее задачами являлись обеспечение безопасности движения транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, содействие улучшению технического состояния автомототранспорта и ведение его количественного и качественного учета.

В соответствии с Типовым положением на ГАИ вновь были возложены такие функции, как контроль за исправностью спидометров, за выполнением правил снятия автомобильных шин и эксплуатации и отбора их для восстановления, за наличием приспособлений, обеспечивающих подавление помех радиоприему. За Госавтоинспекцией осталась и функция выбраковки пришедших в негодность индивидуальных автомобилей и мотоциклов.

Вопреки ранее принятым решениям правительства, службе был вменен широкий круг и других обязанностей в сфере контроля за техническим состоянием транспортных средств:

- контроль за исправностью находящихся в эксплуатации транспортных средств, включая троллейбусы и трамваи;
- проведение ежегодных осмотров транспортных средств;
- выдача заключений по требованиям ГОСТов на транспортные средства в части удовлетворения требованиям безопасности движения и участие в их дорожных испытаниях;
- контроль за проведением министерствами, ведомствами, автохозяйствами необходимых мероприятий по содержанию транспортных средств в исправном состоянии и др.

Интересно проследить ситуацию с выполнением Госавтоинспекцией комплекса инженерных мероприятий на существовавшей улично-дорожной сети с целью обеспечения движения и безопасности транспортных средств (организации движения).

Если положением о ГАИ 1936 г. такая задача, как явно ненадзорная, не была поставлена перед службой, то в 1963 г. в число обязанностей Госавтоинспекции, записанных в Типовом положении о ней, была включена разработка мероприятий по улучшению движения, по оборудованию улиц и дорог необходимыми техническими средствами регулирования движения (знаками, указателями, светофорами, ограждениями и др.). Возложение на ГАИ этих функций не только фактически противоречило постановлению союзного правительства 1959 г., но и явно не соответствовало принятому за два месяца до утверждения Типового положения о ГАИ постановлению Совета Министров РСФСР «О дополнительных мерах по предупреждению аварий на автомобильном транспорте», которым эта работа поручалась Министерству автомобильного транспорта и шоссейных дорог РСФСР, Министерству коммунального хозяйства РСФСР.

Более того, самим Типовым положением Госавтоинспекции было предоставлено право наказывать в административном порядке должностных лиц за непринятие мер к своевременному запрещению или ограничению движения транспорта и пешеходов, если это

угрожает безопасности движения, т.е. фактически наказывать и своих сотрудников за неоперативное изменение организации движения.

Такая непоследовательность в оценке свойственных или несвойственных ГАИ как надзорному органу функций предопределила достаточно быструю победу тенденции к совмещению в Госавтоинспекции надзорных и иных задач. Уже в начале 60-х годов в некоторых городах Госавтоинспекцию и отделы регулирования уличного движения начали объединять в одно подразделение. В том плане интересен приказ МООП РСФСР от 22 апреля 1963 г. «О введении регулирования движения на улицах и дорогах жезлами взамен регулирования жезлом и порядке ношения снаряжения и спецодежды белого цвета». Этим приказом на сотрудников Госавтоинспекции других городов и автомобильных дорог Российской Федерации был распространен опыт применения инспекторским составом подразделений ГАИ Москвы дополнительных предметов снаряжения и спецодежды белого цвета для регулирования уличного движения жезлами взамен регулирования жезлом и утвержден порядок ношения снаряжения и спецодежды белого цвета. Впоследствии это было установлено для подразделений ГАИ всей страны.

Тенденция к возрастанию количества задач, возложенных на Госавтоинспекцию, получила особенно сильное развитие в условиях происходившего в стране с конца 60-х годов усиления административно-командных методов руководства и связанной с этим централизацией управленческих функций. Но сосредоточение деятельности по обеспечению безопасности движения в Госавтоинспекции во многом было обусловлено потребностями внутреннего характера.

Во второй половине 50-х годов произошло смягчение норм уголовного законодательства, определяющих ответственность за совершение ДТП. Суды при рассмотрении дел о нарушениях правил движения водителями, не являющимися работниками автотранспорта, стали устанавливать виновное отношение не только к нарушителям правил движения, но и к последствиям этих нарушений и квалифицировать их действия в соответствии с формой вины в отношении последствий. Таким образом, водители индивидуальных транспортных средств в случае совершения ими ДТП, повлекшего смерть или телесные повреждения, перестали отвечать как за умышленное убийство или умышленное нанесение телесных повреждений. Кроме того, в 1958 г. были приняты новые Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, которые отказались от применения закона по аналогии, вследствие чего ДТП не могли быть квалифицированы по аналогии по ст. 59 УК РСФСР 1926 г. В этой связи еще до принятия новых уголовных кодексов в ряде союзных республик были приняты указы относительно ответственности водителей, предусматривающие явно меньшие санкции за совершение ими ДТП, чем в соответствии со ст. 59.

Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения в том виде, какой она имела в конце 60-х начале 70-х годов, уже совершенно не справлялась с возложенными на нее задачами.

1968 г. внесены изменения и дополнения в Уголовный кодекс в части ответственности за совершение ДТП, а также увеличены административные санкции за нарушение правил движения. Указом от 30 ноября 1972 г. вновь усилено наказание за управление транспортным средством в состоянии опьянения. Несмотря на эти меры, после некоторой стабилизации уровня аварийности в стране в начале 70-х годов произошел его новый рост. Карательные меры по отношению к участникам дорожного движения уже не могли компенсировать отсутствие должного механизма управления деятельностью по обеспечению безопасности движения.

Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения была недостаточно централизована, воздействие на нее со стороны распорядительных органов общей компетенции оказалось неэффективным, министерства и ведомства плохо справлялись с решением поставленных перед ними проблем. Жизнь потребовала возложения на ГАИ дополнительных задач.

Начался новый этап в расширении круга функций, вмененных в обязанности Госавтоинспекции. В 1969 г. ГАИ было предписано представлять заявки на изготовление и

установку дорожных знаков, указателей, на производство работ, связанных с разметкой проезжей части дорог, и т.д., а постановлением Совета Министров РСФСР, утвердившим Правила по охране автомобильных дорог и дорожных сооружений, согласовывать эти работы.

В 1972 г. к компетенции ГАИ были уже отнесены непосредственно установка, эксплуатация и внедрение в городах и других населенных пунктах технических средств регулирования дорожного движения, исполнение функций заказчика на разработку и изготовление таких средств. Так в составе органов внутренних дел были созданы специализированные монтажно-эксплуатационные подразделения (СМЭПы).

В 1969 г. были разработаны типовые штаты строевых подразделений дорожного надзора (в будущем дорожно-патрульной службы) и подразделений по организации движения (в будущем – дорожного надзора). В 1971 г. разработаны нормативы штатной численности работников Госавтоинспекции в зависимости от протяженности автомобильных дорог и количества транспортных средств (приказ МВД СССР № 176 от 16 июня 1971г.)

В 1970 г. введен новый порядок учета дорожно-транспортных происшествий. По новой системе не стали учитываться ДТП, которые произошли на закрытых территориях предприятий, учреждений, аэродромов и других охраняемых объектов, а также во время спортивных соревнований, когда по собственной вине пострадали водители-спортсмены или другие участники соревнований. После введения нового порядка учета ДТП данные аварийности резко изменились: число погибших оказалось больше на 27,6%, раненых – на 51,3%. Это позволило вскрыть действительную картину аварийности, правильнее оценить положение дел и более точно определить меры по обеспечению безопасности дорожного движения.

В эти годы были приняты важные постановления Совета Министров СССР, которые создали необходимые организационные, правовые, материальные и научные основы для успешной работы по обеспечению безопасности дорожного движения, определили место и задачи различных министерств и ведомств, а также и роль органов внутренних дел и Госавтоинспекции в этой работе.

Постановлением Совета Министров СССР от 29 ноября 1967 г. «О повышении безопасности движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах», например, предусматривалось:

- при оценке работы автотранспортных предприятий и организаций учитывать не только выполнение показателей плана, но и наличие автомобильных аварий и иных дорожно-транспортных происшествий, допущенных по вине работников этих предприятий и организаций;
- создание в союзных и автономных республиках, краях и областях комиссий по безопасности дорожного движения для координации и контроля за работой по предупреждению дорожно-транспортных происшествий всех организаций, предприятий и учреждений, имеющих отношение к этой проблеме;
- запрещение езды на мотоциклах и мотороллерах без защитных шлемов.

Государственная автомобильная инспекция МВД СССР разрабатывает в установленном порядке правила, нормативы и стандарты, относящиеся к обеспечению безопасности дорожного движения, или принимает участие в разработке таких норм, а также осуществляет контроль за соблюдением всеми предприятиями, организациями, учреждениями и отдельными гражданами указанных правил, нормативов и стандартов;

- проекты конструкций автотранспортных средств в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения, должны быть согласованы с Госавтоинспекцией МВД СССР;
- МВД СССР разрешено в случае необходимости по согласованию с Советами Министров союзных республик и Минавтопромом привлекать к участию в проведении ежегодных технических осмотров автотранспортных средств, принадлежащих гражданам, отдельные станции технического обслуживания, оснащенные с современным контрольно-диагностическим оборудованием;

- разработка стандартов на безопасные конструкции авто транспортных средств, агрегатов и узлов этих средств, удовлетворяющих требованиям, предусмотренным соответствующими международными соглашениями;
- затраты на строительство и реконструкцию сооружений, обеспечивающих безопасность дорожного движения, должны включаться в сметы на строительство и реконструкцию улиц и автомобильных дорог;
- организация, как правило, в крупных автохозяйствах, имеющих 20 и более автомобилей, диагностических постов для контроля за техническим состоянием автомобилей, с оснащением этих постов современным оборудованием;
- организация подготовки специалистов по дорожному движению высшей и средней квалификации в количестве, необходимом для органов внутренних дел, дорожных органов и других организаций.

Постановлением от 8 августа 1973 г. Совет Министров СССР поручил Советам Министров союзных и автономных республик, крайоблисполкомам в случае дорожно-транспортных происшествий, повлекших гибель людей, образовывать комиссии для установления причин этих происшествий и принятия соответствующих мер, а также принял решение об оснащении ремнями безопасности легковых автомобилей.

С 1 февраля 1974 г. были введены в действие новые Правила проведения государственных периодических технических осмотров автомобилей, мотоциклов и прицепов. Для автобусов и легковых автомобилей-такси предусматривались два осмотра:

- первый – при переходе к летним;
- второй – к зимним условиям эксплуатации.

Индивидуальным владельцам предоставлено право проведения осмотров на станциях технического обслуживания общего пользования, оснащенных необходимым диагностическим оборудованием.

С 1 мая 1975 г. были введены в действие утвержденные приказом МВД СССР №20 от 30 января 1975 г. новые Правила регистрации и учета автотранспортных средств (вместо действовавших с 1964 г.).

Приказом МВД СССР , №40 от 13 февраля 1976 г. было утверждено новое Положение о порядке присвоения квалификации водителя, выдачи водительских удостоверений и допуске водителей к управлению транспортными средствами. Предусматривались обязательная подготовка в автошколах и на курсах и присвоение квалификации применительно к категориям транспортных средств.

Здесь следует сделать небольшой экскурс в историю. Длительное время в стране существовал порядок разделения водителей на профессионалов и любителей.

Водители-профессионалы, в свою очередь, подразделялись на три класса: первый, второй и третий, в зависимости от стажа работы и подготовки.

Водители третьего класса допускались к управлению автомобилями всех типов, за исключением автобусов, автомобилей «скорой помощи», а также автомобилей, оборудованных сиренами и другими специальными сигналами.

Водителям первого и второго классов разрешалось управлять всеми категориями автомобилей.

До 1956 г. квалификацию водителя автомобиля всех трех классов присваивала Госавтоинспекция. И 1956 г. обязанности Госавтоинспекции были ограничены присвоением водителям только первичной профессиональной квалификации, а дальнейшее повышение классности вошло в компетенцию администрации автотранспортных предприятий.

В 1972 г. в связи с подписанием Советским Союзом Конвенции о дорожном движении 1968 г. было введено единое водительское удостоверение (вместо восьми), в соответствии с которым водители разделяются на группы в зависимости от категорий тех транспортных средств, к управлению которыми они допускаются (А, В, С, D, E).

Введение единого водительского удостоверения позволило также отменить выдачу международных водительских удостоверений в связи с тем, что водительские удостоверения

нашей страны стали действительны на территории всех государств, подписавших Конвенцию о дорожном движении.

Главное в новом Положении о порядке присвоения квалификации заключалось в том, что допуск к управлению автомобилем той или иной категории находится в зависимости не от того, является водитель профессионалом или любителем и какой класс ему присвоен, а от фактического умения управлять транспортными средствами определенной категории (А, В, С, D и Е).

Широкое распространение в те годы получила практика проведения в автотранспортных предприятиях предрейсовых медицинских осмотров водителей. К началу 80-х годов в стране действовало 24 тыс. медицинских пунктов в крупных автохозяйствах по проведению предрейсовых и послерейсовых осмотров водителей. Правилами дорожного движения установлено, что все автомобили должны быть укомплектованы аптечками, огнетушителями, знаками аварийной остановки.

По предложению МВД СССР, на основании решения союзного правительства Госплан СССР и Министерство высшего и среднего специального образования СССР утвердили в 1974 г. новую инженерную специальность «Организация и безопасность дорожного движения». В Московском автомобильно-дорожном институте и других вузах страны началась подготовка специалистов для подразделений ГАИ, автотранспортных и других причастных к обеспечению безопасности движения организаций.

В эти же годы в Академии МВД СССР была создана специальная кафедра, где руководители подразделений ГАИ получали знания по вопросам организации и управления деятельностью службы.

В 1978 г. постановлением Совета Министров СССР было утверждено новое Положение о Государственной автомобильной инспекции. Если до этого в каждой союзной республике действовало свое Положение о ГАИ, то теперь был принят единый документ для всей страны. В новом Положении о Государственной автомобильной инспекции нашли отражение те качественные изменения, которые произошли за предыдущие годы в деятельности Госавтоинспекции и в целом в деле повышения безопасности дорожного движения. В этом Положении в полном объеме нашли отражение задачи и функции Госавтоинспекции, которые были возложены на нее в конце 70-х годов.

Госавтоинспекции вменялись в обязанность:

- регулирование движения;
- надзор за дорожным движением;
- контроль за содержанием автомобильных дорог и дорожных сооружений;
- осуществление мер по повышению пропускной способности дорог;
- надзор за техническим состоянием транспортных средств,
- проведение их государственных технических осмотров;
- выдача заключений по проектам на строительство и реконструкцию дорог, дорожных сооружений, по проектам конструкций транспортных средств;
- установка и эксплуатация технических средств регулирования и контроля за движением;
- осуществление неотложных действий на месте ДТП и производство дознания;
- регистрация и учет транспортных средств, выдача и учет технических паспортов и государственных номерных знаков на эти средства;
- учет и анализ дорожно-транспортных происшествий;
- учет нарушений правил дорожного движения и применение к нарушителям мер административного воздействия;
- регистрация учебных заведений по подготовке водителей;
- контроль проведения предприятиями, учреждениями и организациями необходимых мер по предупреждению ДТП, а также ряд других функций.

Возложение на Госавтоинспекцию столь большого круга обязанностей в сфере обеспечения безопасности движения позволило главными ее задачами считать совершенствование организации дорожного движения с целью обеспечения его безопасности, а также повышение эффективности использования автотранспортных средств. При этом организация дорожного движения понималась в широком смысле как деятельность по подготовке и воспитанию участников дорожного движения, совершенствованию конструкции транспортных средств и дорожных условий, содержанию дорог в хорошем состоянии, регулированию транспортных и пешеходных потоков, надзору за соблюдением правил движения.

Необходимость решения такой гигантской задачи в условиях, когда многие субъекты управления были неспособны на должном уровне выполнять возложенные на них функции, заставляла ГАИ брать на себя всё новые и новые обязанности, без осуществления которых решение задачи было проблематично. Так, например, функции по организации движения (как деятельности инженерных служб по реализации комплекса технических и организационных мероприятий на существующей улично-дорожной сети), но не в населенных пунктах, а на дорогах формально были вменены в обязанность подразделениям Министерства строительства и эксплуатации автомобильных дорог РСФСР, где для решения задач по безопасности дорожного движения в составе дорожно-эксплуатационных организаций существовали специализированные службы организации движения. Эти службы должны были, в частности, разрабатывать схемы разметки дорог и дислокации дорожных знаков, осуществлять полный комплекс профилактических мероприятий для предотвращения ДТП.

В 1976 г. (уже после создания в МВД СМЭПов) Минавтодором РСФСР по согласованию с УГАИ МВД СССР были утверждены Указания по организации и обеспечению безопасности движения на автомобильных дорогах. Этими указаниями перед дорожными службами были поставлены задачи по расстановке дорожных знаков, проведению мероприятий по ограничению скорости движения, введению светофорного регулирования и другим вопросам организации движения, а Примерными правилами по эксплуатации дорог для организаций Минавтодора на них был возложен ряд соответствующих функций. Однако дорожные органы стали уходить от решения данного вопроса, ибо у них хватало и только им присущих обязанностей по строительству и реконструкции дорог.

Такое положение не могло устроить Госавтоинспекцию, и уже вскоре после утверждения Положения о ГАИ стали издаваться дополняющие и уточняющие его нормативные акты. Так, на управления и отделы ГАИ МВД союзных и автономных республик, УВД крайоблисполкомов была возложена дополнительная обязанность по разработке в 1980 – 1981 гг. дислокации дорожных знаков на автомобильных дорогах общегосударственного, республиканского, областного и даже местного значения.

А через несколько лет (1985 г.) ГУГАИ МВД СССР дало указание не только подразделениям ГАИ, но теперь и организациям Минавтодора, что дислокация дорожных знаков должна разрабатываться Госавтоинспекцией с привлечением при необходимости представителей заинтересованных служб, причем временность этого решения уже не оговаривалась. В соответствии с этим указанием разработанная дислокация знаков на дорогах общегосударственного, республиканского, областного значения лишь согласовывалась начальником автомобильной дороги или представителем Минавтодора, а утверждалась руководителем управления, отдела ГАИ МВД союзной или автономной республики, УВД крайоблисполкома.

И дальнейшем это указание было закреплено более весомым нормативным актом. Начальник Управления эксплуатации автомобильных дорог Минавтодора РСФСР и начальник ГУГАИ МВД СССР определили порядок оснащения дорог дорожными знаками, в соответствии с которым дислокация этих знаков разрабатывалась Госавтоинспекцией с привлечением работников дорожно-эксплуатационных организаций.

На практике же специализированные монтажно-эксплуатационные подразделения и подразделения дорнадзора ГАИ не только самостоятельно разрабатывали дислокацию знаков на

автомобильных дорогах, но и устанавливали их, т.е. выполняли комплекс работ, предусмотренных Положением о службе лишь для городов и других населенных пунктов.

После утверждения в 1978 г. Положения о Государственной автомобильной инспекции были приняты и другие нормативные акты, существенно расширявшие круг обязанностей ГАИ. Здесь можно указать Наставление по службе дорожного надзора Государственной автомобильной инспекции», Положение о порядке допуска водителей к управлению транспортными средствами, приема экзаменов и выдачи гражданам водительских удостоверений, Наставление по дорожно-патрульной службе Государственной автомобильной инспекции МВД СССР и др.

Целый ряд функций, предусмотренных для Госавтоинспекции этими документами, выходит далеко за рамки обязанностей, оговоренных Положением о ГАИ 1978г. Например, в Наставлении по службе дорожного надзора Госавтоинспекции уже вменены в обязанность участие в работе технических советов архитектурно-планировочных и проектных организаций; участие в работе технических и научно-технических советов при рассмотрении проектов генеральных планов развития и застройки городов и населенных пунктов, застройки микрорайонов, комплексных транспортных схем городов; участие в обсуждении технико-экономических обоснований строительства дорог и крупных дорожных сооружений и иные функции. Это в определенной степени было обусловлено и тем обстоятельством, что происходившее в 80-е годы усиление ответственности за нарушение норм и правил, действующих в сфере дорожного движения, не давало существенного эффекта, рост количества ДТП продолжался. ГАИ надо было получить дополнительные возможности для воздействия на субъекты обеспечения безопасности движения.

Примеров, когда ГАИ кроме специальных надведомственных функций фактически выполняла присущие другим министерствам и ведомствам, государственным органам их внутренние функции, можно привести еще много. Нередко ГАИ даже осуществляла присущие другим субъектам управления их внутриведомственные контрольные полномочия, имеющие чисто технологический характер. Классическим является пример предоставления ГАИ права контролировать качество обслуживания и ремонта автотранспортных средств на станциях технического обслуживания в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения и охране окружающей среды от вредного влияния автотранспорта.

Постановлением правительства к компетенции ГАИ была отнесена разработка правил, нормативов и стандартов в сфере дорожного движения. На практике круг функций Госавтоинспекции по подготовке стандартов, действующих в сфере дорожного движения, технических и методических указаний, руководств и иных нормативных документов был необычайно широк.

Велика также была роль Госавтоинспекции в разработке Правил дорожного движения, которые в тот период даже утверждались министром внутренних дел.

Активное участие принимала Госавтоинспекция в подготовке международных конвенций о дорожном движении, о дорожных знаках и сигналах, над проектом которых Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций работала с начала 60-х годов. Эти конвенции были призваны заменить Конвенцию о дорожном движении и Протокол о дорожных знаках и сигналах 1949 г.

В 1980 г. по сравнению с 1970 г. количество автотранспортных средств возросло в стране в 2,16 раза, в том числе в народном хозяйстве на 48,6% и у индивидуальных владельцев более чем в 2,5 раза (из них автомобилей в 6 раз). Общая протяженность автомобильных дорог за указанное десятилетие возросла на 4,6%, в том числе с твердым покрытием на 50,6%.

В 1980 г. выдано водительских удостоверений:

- всех категорий 3828668 (больше, чем в 1970 г., на 89,7%);
- категорий А и В – 1196271 (больше, чем в 1970 г., на 17,9%);
- категорий С, D и E — 2 632 397 (больше, чем в 1970 г., в 3,3 раза).

За десятилетие подразделения Госавтоинспекции выдали вновь удостоверения на право управления автотранспортными средствами почти 24 млн. человек, в том числе за 1976—1980 гг. — 14 млн. 198,5 тыс. человек.

В 1980 г. в стране зарегистрировано 258867 дорожно-транспортных происшествий, при которых погибли 48925 и получили ранения 235847 человек. По сравнению с 1975 г. количество происшествий возросло на 4,5%, число погибших — на 4,6% и раненых — на 0,4%. В 1975 г. по сравнению с 1970 г. рост этих показателей составлял соответственно 17; 23,1 и 19,6%.

Количество дорожно-транспортных происшествий, приходящихся на 10 тыс. транспортных средств, в 1975 г. по сравнению с 1970 г. снизилось на 24,7%, число погибших — на 22,3% и раненых — на 23%. В 1980 г. по сравнению с 1975 г. снижение этих показателей составило соответственно 24,8; 23,8; 28%.

Большой вклад работники Главного управления ГАИ внесли в подготовку принятого 14 марта 1988 г. постановления Совета Министров СССР «О мерах по обеспечению безопасности движения на автомобильном и железнодорожном транспорте». В этом постановлении были определены следующие мероприятия:

- внедрение в 1988 -1990 гг. автоматизированных систем регулирования дорожного движения, а также светофорных объектов, подключаемых к этим системам;
- ввод мощностей по производству световозвращающей пленки и увеличению ее выпуска;
- увеличение объема производства термопластика и противогололедных и экологически чистых материалов для зимнего
- содержания автомобильных дорог;
- разработка приборов для диагностики и оценки транспортно-эксплуатационных качеств автомобильных дорог и организации серийного производства таких систем;
- освоение серийного производства комплектов экипировки для мотоциклистов;
- разработка и утверждение государственных стандартов, регламентирующих требования к конструкции транспортных средств в части активной, пассивной и послеаварийной безопасности;
- разработка и утверждение нормативных требований по обеспечению безопасности движения при проектировании, строительстве и обустройстве автомобильных дорог и железнодорожных переездов;
- разработка и утверждение программы создания диагностического оборудования и контрольно-измерительной аппаратуры для проверки технического состояния автотранспортных средств, их агрегатов и систем на период до 1995 г.;
- разработка и освоение производства технических средств для оценки знаний правил дорожного движения и навыков вождения при приеме практических экзаменов на автодромах, устройств для оформления учетно-регистрационных документов на транспортные средства и водительских удостоверений;
- разработка и освоение серийного производства индикаторов паров этанола в выдыхаемом воздухе, модернизированных приборов для определения скорости движения транспортных средств (типа «Барьер»), портативных приборов для *самоконтроля* на алкогольное опьянение, доступных каждому водителю транспортного средства;
- разработка комплекса приборов для кабинетов по обследованию лиц, желающих впервые получить удостоверение на право управления транспортными средствами, а также для очередного освидетельствования водителей с целью определения их профессиональной пригодности;
- разработка средств для фотоконтроля за соблюдением правил дорожного движения, в том числе для регистрации проезда через железнодорожные переезды при запрещающем сигнале светофора, и освоение их серийного выпуска;

- разработка Положения о системе медицинского обеспечения безопасности дорожного движения: и частности, проведение предрейсовых осмотров, профессиональный отбор, проверка профессиональной пригодности водителей автотранспортных средств, самоходных машин и механизмов, машинистов локомотивов, а также порядок оказания медицинской помощи пострадавшим...
- создание общегосударственной информационно-поисковой системы учета транспортных средств, водительских удостоверений, случаев нарушений правил дорожного движения, дорожно-транспортных происшествий, а также других сведений, необходимых для правоохранительных органов и соответствующих министерств и ведомств.

Несмотря на большую работу, проводимую подразделениями Госавтоинспекции, другими органами и организациями, обстановка с безопасностью дорожного движения в стране в конце 80-х годов заметно осложнилась. Значительный рост числа происшествий, количества погибших и раненых отмечался в 1988 и 1989 гг. В 1990 г. в целом по стране было зарегистрировано 323495 происшествий, при которых погибло 63362 и ранено 359944 человека, по сравнению с предыдущим годом количество происшествий возросло на 4%, число погибших — на 8% и раненых на 3,6%.

На 10 тыс. транспортных средств в 1990 г. по сравнению с 1980 г. количество дорожно-транспортных происшествий возросло на 2,9%, число погибших сократилось на 8,1%, число раненых возросло на 8,4%. Между тем в первые пять лет этого десятилетия данные показатели существенно снижались. В 1985г. по сравнению с 1980г. указанные показатели были ниже соответственно на 12,7; 30; 9,6%.

Все это явилось следствием происходивших в стране социально-экономических и общественно-политических реформ, которые предопределили неизбежность перехода и в этой сфере на новые методы управления.

4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ

С конца 60-х годов после воссоздания МВД СССР в Госавтоинспекции на основе специализации началась коренная структурная перестройка. В ее составе были созданы новые подразделения: строевые дорожно-патрульной службы; дорожного надзора; специализированные монтажно-эксплуатационные (по внедрению и эксплуатации технических средств регулирования); регистрационно-экзаменационные; диагностические станции для проведения периодических Технических осмотров автотранспортных средств.

Рассмотрим развитие некоторых направлений деятельности ГАИ

4.1. Дорожно-патрульная служба

Разрозненные силы дорожно-патрульной службы (ранее назывались – дорожного надзора) были сведены в строевые подразделения, обслуживающие территории отдельных городов и городских магистралей, автомобильные дороги общегосударственного и республиканского значения или другие наиболее важные дороги. Типовые штаты этих подразделений были утверждены в июне 1969 г.

На решение о сведении сил дорожного надзора в строевые подразделения определенное влияние оказало изучение опыта работы дорожной милиции, которая была создана в 1950 г. для обслуживания автомобильной дороги Москва – Симферополь и некоторых других дорог. Структура этой службы имела стройную систему. Возглавлял эту службу специальный отдел, расположенный в Москве; дорога была разбита на отрезки, которые обслуживались отделениями; в состав отделений входили участки дорожной милиции. В 1954 г. отдел дорожной милиции был расформирован, участки переданы в подчинение местных органов

внутренних дел, при этом в большинстве своем сохранились и послужили в дальнейшем базой для создания современных строевых подразделений дорожно-патрульной службы (ДПС).

В ходе работы были выявлены недостатки в структуре и организации строевых подразделений, прежде всего в управлении имеющимися силами и средствами, поэтому по согласованию с Госпланом СССР и Министерством финансов СССР были утверждены новые типовые штаты указанных подразделений. Предусматривалось создание дежурных частей, введение должностей работников по дознанию и розыску скрывшихся водителей, инспекторов по учету и анализу дорожно-транспортных происшествий и по административной практике, а также по пропаганде правил дорожного движения. В столицах союзных республик и ряде крупных городов были созданы эскортные подразделения.

Организовывались средние специальные школы для подготовки, и переподготовки инспекторов дорожно-патрульной службы: Саратовская, Орловская, Краснодарская, школы первоначальной подготовки в Москве, Московской области, Белгороде, Волгограде, Донецке, Оренбурге, Павлодаре, Чите, Ижевске.

Дорожно-патрульная служба была укреплена численно и оснащена современными оперативно-техническими средствами. Службе поставлялись патрульные автомобили и мотоциклы, радиостанции разного назначения, измерители скорости «Фара», «Барьер». Были разработаны, изготовлены и поставлены в подразделения ДПС 31 патрульно-санитарный автомобиль, 21 специальный автомобиль ГАИ РАФ-22036, оборудованный стереофотограмметрической аппаратурой и предназначенный для выездов на места дорожно-транспортных происшествий.

В 1970 г. ГАИ УВД Мособлисполкома стала впервые применять на автомобильных дорогах Подмосковья вертолетное патрулирование (впоследствии было создано специальное отделение вертолетного патрулирования). В дальнейшем этот опыт распространился в других регионах. В 1980 г. для вертолетного патрулирования в 57 органах внутренних дел на постоянной основе в Министерстве гражданской авиации СССР был арендован 81 вертолет различных типов.

Для организации работы ДПС ГАИ были разработаны и утверждены:

- Инструкция о порядке применения службой Госавтоинспекции МВД СССР патрульно-санитарных вертолетов (1978 г.);
- Инструкция о порядке применения специальных автомобилей ГАИ РАФ-22036 (АДТП-1М) и ГАЗ-24-02 «Волга» (АП-1М) для оснащения дорожно-патрульной службы, оказания доврачебной медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях и эвакуации их в лечебные учреждения (1979 г.);
- Наставление по дорожно-патрульной службе (1979 г.). Управлением Госавтоинспекции и ВНИИ МВД СССР были подготовлены и в 1971 г. изданы методические рекомендации «Взаимоотношения инспектора дорожного надзора с участниками движения».

После создания строевых подразделений дорожно-патрульной службы кроме усиления надзора за дорожным движением более эффективным стало участие службы Госавтоинспекции в охране общественного порядка и борьбе с преступностью. В 1980 г. по сравнению с 1976 г. на 61,4% больше было предотвращено и на 134,3% больше раскрыто преступлений (работники ГАИ способствовали задержанию многих преступников).

К 1982 г. в стране насчитывалось 4 полка (в Киеве, Тбилиси, Ташкенте, Московской области), 197 дивизионов и 542 отдельных взвода дорожно-патрульной службы.

В 1986 г. были внесены изменения в структуру строевых подразделений (введены батальоны, роты). К концу 1990 г. в дорожно-патрульной службе имелось 4 полка, 78 отдельных батальонов, 141 отдельная рота. В подразделениях ГАИ ГРОВД было создано 568 мотовзводов и 1924 группы инспекторов ДПС.

На вооружение службы стали поставляться новые устройства для принудительной остановки транспортных средств «Диана» (вместо «Ежа»), гидравлическое аварийно-спасательное оборудование, ручное аварийно-спасательное оборудование (ИРАС), приборы для

выявления наличия паров алкоголя в выдыхаемом воздухе (алкотестеры), более мощные громкоговорящие установки на автомобили.

Ежегодно дорожно-патрульной службой выявлялось свыше 30 млн. нарушений правил дорожного движения (около 80% всех административных правонарушений, выявляемых органами внутренних дел), в том числе 1,7 млн., связанных с управлением транспортом в состоянии опьянения. Оформлялось около 1 млн. 200 тыс. дорожно-транспортных происшествий, и 400 тыс. из них рассматривалось дознавателями ГАИ.

С участием службы в 1990 г. было раскрыто более 86 тыс. преступлений, разыскано 44,5 тыс. из 134 тыс. похищенных транспортных средств и 20,4 тыс. водителей, скрывшихся с мест ДТП, задержано около 130 тыс. лиц, совершивших мелкое хулиганство, доставлено в медицинские вытрезвители около 300 тыс. граждан.

4.2. Дорожный надзор

В 1971 г. были введены и действие типовые штаты подразделений организации движения и специализированных монтажно-эксплуатационных подразделений, разработаны и в 1976 г. утверждены Методические указания по согласованию проектов на строительство и реконструкцию автомобильных дорог органами Госавтоинспекции. Была организована и проведена также паспортизация автомобильных дорог и улиц, подготовлены и введены в действие ГОСТ 10807-78 «Знаки дорожные. Общие технические условия» и ГОСТ 23457-79 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения».

На базе подразделений и групп организации дорожного движения к 1980 г. в службе Госавтоинспекции было создано 172 отдела и отделения дорожного надзора, организована регулярная переподготовка работников дорожного надзора на факультете повышения квалификации при Московском автомобильно-дорожном институте.

Главным управлением ГАИ и ВНИИБД МИД СССР было впервые разработано и в 1981 г. утверждено Наставление по службе дорожного надзора Государственной автомобильной инспекции.

Большое значение имела деятельность созданных при МВД СССР специализированных монтажно-эксплуатационных подразделений (СМЭПов). В 1980 г. действовало 229 таких подразделений, которые обслуживали 1750 городов страны, объем их финансирования достиг 65 млн. руб.

Еще в 1955 г. сотрудники московского ОРУДа применили метод координированного регулирования по системе «зеленой волны», или «зеленой улицы». В 1968 г. в Москве впервые была введена в эксплуатацию ЭВМ для регулирования движения одновременно на семи перекрестках. Это позволило не только намного повысить безопасность движения, но и на 30% сократить простои машин. В 1971 г. на 22 магистралях было организовано безостановочное движение по принципу «зеленой волны». Весной 1971 г. на основных магистралях Москвы появились новые объемные дорожные знаки, указатели и светофоры с линзами большого диаметра.

В 1975 г. в Алма-Ате была введена в строй первая очередь системы «Город», рассчитанной на автоматизацию регулирования движения в масштабе всего города с использованием ЭВМ.

За 1976-1980 гг. в стране было произведено 525 тыс. объемных, 1395 светоотражающих дорожных знаков, 108 тыс. транспортных, 47,5 тыс. пешеходных светофоров, 56 телемеханических систем координированного управления дорожным движением ТСКУ-3М, ТСКУ-4. Суммарный годовой экономический эффект от их внедрения составил 24 млн. руб. Например, в Саратове после внедрения системы ТСКУ-3М количество происшествий на обслуживаемой магистрали сократилось на 36%, в Ереване на 30, в Казани - на 20%.

К концу 1990 г. служба дорожного надзора состояла из 420 подразделений. Ежегодно служба рассматривала около 1 тыс. проектов на строительство и реконструкцию дорог и выдавала по ним заключения, принимала участие в работе более 400 комиссий по приемке

дорог в эксплуатацию, обследовала свыше 300 тыс. км автомобильных дорог общего пользования (30% от их общей протяженности). Объем выполняемых СМЭПами работ составлял 160 млн. руб. Они обслуживали более 4 тыс. городов и других населенных пунктов (70% всех населенных пунктов страны), количество эксплуатируемых ими светофорных объектов составляло 27 тыс. В 107 городах страны действовали автоматизированные системы управления дорожным движением. Было установлено около 2 млн. дорожных знаков.

4.3. Регистрационно-экзаменационная работа

К 1981 г. в стране в составе Госавтоинспекции было создано 614 республиканских, областных и межрайонных регистрационно-экзаменационных отделений, обслуживающих по 4-6 районов, а также 192 группы (2-3 человека), обслуживающих по 2-3 района. Они оснащались электронными аппаратами «Вятка-20» и «Вятка-5» (816 классов и 865 комплектов). Был разработан и поставлен в регистрационно-экзаменационные подразделения (РЭПы) передвижной регистрационно-экзаменационный пункт на базе автобуса КАВЗ-685.

В этот период принимались меры к расширению сети автошкол и курсов, были утверждены новые программы подготовки водителей. Госавтоинспекция принимала в этом действенное участие.

Добрые отзывы заслужили инициатива и настойчивость работников Госавтоинспекции Челябинской области по строительству лучшего в стране автодрома (начальником ГАИ области с 1979 по 1995 г. был полковник милиции Артур Адамович Дель). Расходы по созданию автодрома приняли на себя Южно-Уральское транспортное управление, местная организация ДОСААФ, Управление внутренних дел и некоторые другие организации.

К концу 1990 г. в стране насчитывалось 980 регистрационно-экзаменационных подразделений, 710 передвижных регистрационно-экзаменационных пунктов. 20 РЭПов были оснащены автоматизированными системами, 1437 - экзаменационной аппаратурой («Вятка 5» и «Вятка-20»), 911 - ламинаторами.

Ежегодно принималось 12 млн. человеко-экзаменов, проверялось более 7,5 тыс. учебных организаций по подготовке водителей. Всего по различным вопросам в РЭПах принималось 20 млн. человек.

С 1990 г. на базе стационарных диагностических станций ГАИ началось создание объединенных подразделений по контролю за техническим состоянием и по регистрации автотранспорта (г. Москва). Более чем в 10 крупных городах (Москве, Нижнем Новгороде, Алма-Ате, Ростове-на-Дону, Омске, Волгограде и др.) были созданы специализированные подразделения Госавтоинспекции по экологии.

4.4. Контроль за техническим состоянием транспортных средств

Разработанный еще до войны порядок проведения технического осмотра транспортных средств сохранялся в течение 13 лет и изменился лишь в 1952 г., когда МГБ СССР было утверждено Наставление по надзору за техническим состоянием и использованием автотранспорта народного хозяйства СССР.

Целью техосмотров было определение технической готовности автопарка, уточнение наличия и ведомственной принадлежности транспортных средств, улучшение их технического состояния. Однако принятая нормативная база, по существу, мало чем отличалась от ранее действовавших правил. Так, уточнялось время проведения технического осмотра: май – июнь и ноябрь – декабрь каждого года. По результатам контроля транспортные средства подразделялись на три группы: исправные, находящиеся в ремонте и в ожидании ремонта. На основании актов осмотра формировались объективные сведения о наличии и техническом состоянии автопарка на уровне района, области (края) и страны в целом, которые использовались при решении многих народнохозяйственных задач.

И последующие годы порядок проведения технического осмотра транспортных средств закреплялся в нормативном акте Правилах, рассчитанных на длительное, многократное и всеобщее применение. Их разработка включается в перечень полномочий Госавтоинспекции.

Первые Правила проведения технических осмотров автомобилей и мотоциклом утверждены постановлением Совета Министров РСФСР от 6 июля 1964 г. и являлись едиными для всей территории СССР. Они предписывали Госавтоинспекции осуществлять технический контроль всех автотранспортных средств в период с 20 марта по 20 мая ежегодно.

Согласно Правилам местная Госавтоинспекция разрабатывала график технического осмотра в районе (городе), извещала администрацию предприятий и граждан владельцев транспортных средств о сроках и месте его проведения. Создавалась ко миссия в составе госавтоинспекторов, представителей военных комиссариатов, внештатных автоинспекторов, членов трудовых и общественных формирований. График осмотра и состав комиссии утверждались распоряжением исполкома местного Совета депутатов трудящихся.

Владельцы, проведя необходимые работы по техническому обслуживанию и ремонту автомобилей, обязаны были представить их в Госавтоинспекцию на осмотр. Исправным считался имеющий удовлетворительный внешний вид автомобиль, техническое состояние и комплектность которого соответствовали техническим требованиям, приведенным в приложении к Правилам.

Спустя 10 лет были введены в действие Правила проведения государственных периодических технических осмотров автомобилей, мотоциклов и прицепов. В связи с ростом автомобильного парка увеличивался период контроля, который для государственных транспортных средств начинался с 1 января и продолжался по 31 мая, а для автомобилей и мотоциклов индивидуальных владельцев - с 1 января по 31 октября. С 1 июля по 31 октября в интересах обеспечения безопасности пассажирских перевозок автобусы и автомобили-такси подвергались второму техническому осмотру. Причем перерыв между проверками не должен был быть менее пяти месяцев.

Индивидуальным владельцам автомобилей Госавтоинспекция стала выдавать документ, подтверждающий факт прохождения контроля. Такой сертификат, называемый талоном о прохождении технического осмотра, стал устанавливаться в правом нижнем углу ветрового стекла автомобиля. Отсутствие талона стало основанием для остановки транспортного средства на дороге с целью соответствующей проверки.

Отметим также, что начиная с 1978 г. работниками Госавтоинспекции проводились обследования всех автохозяйств с количеством автомобилей от 50 и более, ежемесячно проводились проверки технического состояния автобусов.

В целях лучшей подготовки автомобилей для осмотра к участию в нем начали привлекаться станции технического обслуживания системы автосервиса. По желанию владельцев на станциях можно было оценить техническое состояние автомобилей, устранить выявленные неисправности и получить справку о технической исправности транспортного средства. Наличие этой справки стало основанием для оформления результатов осмотра без повторного контроля состояния автомобилей со стороны ГАИ.

В 1983–1988 гг. юридическую силу имела новая редакция Правил, которые определили проведение Госавтоинспекцией технического осмотра транспортных средств с 1 января по 31 июля. Автобусы и легковые автомобили-такси вновь стали подвергаться проверкам с периодичностью 1 раз в год. С такой же периодичностью и в указанные сроки проводился технический осмотр транспортных средств, принадлежавших гражданам.

Сокращение периода осмотра по июль включительно объясняется необходимостью выявления в дорожном движении автомобилей, своевременно не прошедших его в текущем году. Действовавший ранее срок окончания осмотра (октябрь) приводил к снижению эффективности надзора Госавтоинспекции, так как к зиме большинство индивидуальных владельцев прекращали использовать свои автомобили. По этой причине десятки тысяч транспортных средств не проходили обязательный технический контроль.

С 1989 г. в СССР действуют четвертые по счету Правила проведения государственного технического осмотра механических Транспортных средств и прицепов. В соответствии с установленным порядком принадлежащие предприятиям автомобили и прицепы подлежали осмотру с периодичностью 1 раз в год в течение января-июля. Пассажирские транспортные средства и автомобили для перевозки опасных грузов стали осматриваться 2 раза в год.

Принципиальные изменения претерпел регламент технического осмотра автомобилей, принадлежащих гражданам, которые обязаны проходить его 1 раз в 2 года в период с 1 января по 31 июля. Новая норма цикличности контроля (через год) обусловлена сравнительно небольшим среднегодовым пробегом автомобилей, принадлежащих гражданам, малой долей дорожно-транспортных происшествий из-за неисправности этой категории транспортных средств.

К числу кардинальных нововведений следует также отнести передачу функций по проведению технического осмотра транспортных средств народного хозяйства от Госавтоинспекции самим предприятиям. По идее, для них это нововведение должно было бы способствовать созданию максимально благоприятных организационных условий. Однако такая самостоятельность, как показала практика, отрицательно сказалась на качестве и соблюдении сроков технического осмотра транспортных средств.

Это обстоятельство привело к необходимости возврата прежнего порядка, что и было зафиксировано в очередной редакции Правил, вступивших в силу с 1 января 1994 г. Госавтоинспекция вновь стала организовывать и проводить с 1 января по 31 июля технический осмотр всех категорий транспортных средств, а с 1 сентября по 31 октября второй осмотр пассажирского автотранспорта и автомобилей для перевозки опасных грузов. Изменилась периодичность проверок транспортных средств, принадлежащих гражданам: 1 раз в 2 года, а находящихся в эксплуатации свыше пяти лет ежегодно.

5. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ МВД РОССИИ (1989-1996 гг.)

В конце 1989 г. решением российского правительства было образовано Министерство внутренних дел РСФСР, в Центральный аппарат которого вошло и Управление Государственной автомобильной инспекции. Однако история ГАИ России началась намного раньше. На всех этапах становления и развития СССР Госавтоинспекция, независимо от подчинения, являла собой единый, монолитный отряд. Были периоды, когда одновременно действовали и союзная, и российская Госавтоинспекции. Но во взаимоотношениях работников Центральных аппаратов ГАИ СССР и ГАИ России никогда не было антагонизма, а при реорганизациях всегда сохранялась преемственность кадров, опыта, перспектив.

Российская Госавтоинспекция начала свою деятельность в трудных условиях: в этот период в стране была весьма сложная внутривластная и экономическая обстановка. Законодательная база, по существу, устарела и не соответствовала новым правовым отношениям, возникшим в результате перестройки экономики.

Время не позволяло ждать, когда появятся новые фундаментальные законодательные акты. Поэтому МВД РСФСР по инициативе Управления ГАИ издало ряд указаний, существенно обновивших практику деятельности Госавтоинспекции. Они касались, в том числе, изменения порядка приема экзаменов, регистрации транспортных средств, упразднения временных водительских удостоверений, снятия ограничений работы по найму.

Приказом МВД России в феврале 1992 г. было утверждено Положение о Главном управлении ГАИ МВД России.

Перед штабом российской Госавтоинспекции встали качественно новые задачи. Это прежде всего совершенствование деятельности всех подразделений ГАИ, организация действенного контроля за соблюдением министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и гражданами законодательных актов в сфере обеспечения безопасности

дорожного движения. В Положении о ГУГАИ МВД России была намечена жесткая вертикаль от Главка до низовых подразделений.

В мае 1992 г. Правительство Российской Федерации утвердило Положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации, которым на ГАИ возлагались функции государственного контроля в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Это была весьма серьезная задача через повсеместный контроль максимально обеспечивать безопасность дорожного движения с целью сохранения жизни и здоровья граждан. С ГАИ были сняты многие организационно-хозяйственные функции, – например, такие, как регистрация учебных заведений по подготовке и переподготовке водителей, монтаж и эксплуатация технических средств регулирования дорожного движения, и др.

Весьма значительным новшеством стало образование института главных государственных автомобильных инспекторов, наделенных всей полнотой прав и ответственности за состояние государственного надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Начальник Главного управления ГАИ МВД России по должности стал Главным государственным автомобильным инспектором Российской Федерации, а начальники Госавтоинспекций субъектов Российской Федерации, а также районов, городов и районов в городах являлись по должности соответственно главными государственными автомобильными инспекторами своих регионов. И здесь закреплялся принцип вертикали управления: главные государственные автомобильные инспектора субъектов Российской Федерации могли назначаться на должность и освобождаться от нее только по согласованию с вышестоящим главным государственным автомобильным инспектором. Указания и распоряжения последних по вопросам контроля в сфере обеспечения безопасности дорожного движения являлись обязательными для исполнения нижестоящими главными государственными автомобильными инспекторами. Кроме того, Госавтоинспекции субъектов Российской Федерации и Главное управление Госавтоинспекции МВД России наделялись правами юридического лица, что сыграло немаловажную роль в укреплении экономической базы ГАИ.

Между тем в России продолжались бурные экономические и политические преобразования. Распадались ранее действовавшие институты власти, заявляла о себе рыночная экономика. Существовавшая ранее система обеспечения безопасности дорожного движения оказалась недееспособной. Прежние внутриведомственные механизмы управления и контроля за работой по предупреждению аварийности, прежде всего на транспортных предприятиях, были вытеснены экономическими, коммерческими интересами. Автомобильный парк России стремительно рос к 1994 г. он достиг 27 млн. единиц. Темпы роста автомотопарка составили 1,1 млн. единиц в год, что на две трети больше, чем в 1989-1991 гг. В то же время парк стремительно старел, особенно пассажирский. Из-за постоянного отсутствия средств у местных органов власти более трети автобусов подлежало списанию.

Существовавшая ранее система автомобильного транспорта распалась на самостоятельно действующие единицы. Было акционировано около 60% основных фондов предприятий автотранспорта. И практически все ставшие негосударственными предприятия не имели представления о службах безопасности дорожного движения. В них отсутствовало контрольно-диагностическое оборудование, не проводились предрейсовые медицинские осмотры водителей.

Обстановка на дорогах обострилась и в связи с массовым поступлением в страну зарубежных автомобилей, мощностные и динамические качества большинства которых резко выделяли их из транспортного потока. Но из-за бесконтрольности ввоза устаревших моделей, а также автомобилей для левостороннего движения возросло количество дорожно-транспортных происшествий. Так, в дальневосточном регионе России по вине водителей, управлявших автомобилем с правым рулем, совершалась каждая третья авария.

Однако штаты Госавтоинспекторов, которые финансировались из союзного (а ныне федерального) бюджета, не увеличивались с 1984 г.

Из-за дефицита специалистов и технических средств почти прекратил свое существование контроль на линии. Инспектора могли охватить не более одной пятой от общего числа автотранспортных предприятий. Строительство новых диагностических станций ГАИ было заморожено, когда программа не была выполнена и наполовину. Существовавшая ранее «министерская» система подготовки водителей была ликвидирована, а единых нормативных требований к процессу обучения и лицензированию учебных организаций выработано не было.

Главная же проблема, с которой ежедневно сталкивалась российская Госавтоинспекция, «лежала на поверхности». Улицы и дороги не отвечали требованиям нормативов безопасности, многие из них, в том числе федерального значения, исчерпали свою пропускную способность. Дорожное покрытие, мосты и путепроводы были близки или находились в аварийном состоянии. Профилактика дорожной безопасности осложнялась низким уровнем средств регулирования, недостаточным информационным обеспечением водителей. Потребность ГАИ в оборудовании и измерительных приборах для контроля технического состояния улично-дорожной сети удовлетворялась лишь на десятую ее часть.

В этих условиях начиналась деятельность Госавтоинспекции Российской Федерации, закладывались ее основы и перспективы. Руководством Госавтоинспекции было предложено существенно переработать правовую базу – не только для Госавтоинспекции, но и для всей государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. Были разработаны проекты таких основополагающих документов, как закон о безопасности движения, закон об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств, ряд правовых актов об усилении ответственности за нарушение правил дорожного движения, и многие другие. Некоторые из упомянутых документов в настоящее время уже приняты. Кроме того, ГУГАИ России стремилось повысить юридический уровень тех нормативных актов, контроль за исполнением которых был возложен на Госавтоинспекцию. Это, в частности, Правила дорожного движения, Положение о порядке проведения государственных технических осмотров, Правила регистрации и многие другие.

В условиях новых экономических отношений подразделения Госавтоинспекции не только решили проблему дефицита спецпродукции, но и смогли получить регулярный и постоянный источник денежных средств, которые направлялись на закупку техники и улучшение условий труда их работников. Эти же средства позволили начать автоматизацию и компьютеризацию информационно-поисковой деятельности.

С первых шагов Госавтоинспекция МВД России приступила к разработке нормативной документации, касающейся регистрации автомобилей, выдачи водительских и регистрационных документов, другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств к эксплуатации. Причем наиболее остро стоял вопрос о регистрационных знаках. Это было вызвано бурным процессом изменения административного статуса национально-территориальных образований, входящих в Российскую Федерацию. Отделялись от краев и становились субъектами Федерации бывшие автономные области и округа. Лишившись централизованного закрепления буквенных серий за регионами СССР, бывшие союзные республики, а ныне самостоятельные государства вводили новые буквенные серии, не задумываясь о возможности их повтора в других государствах. И, наконец, в условиях «прозрачных» границ между бывшими союзными республиками назрела необходимость выделения российских автомобилей из общего транспортного потока.

Сотрудники Госавтоинспекции совместно с научными работниками НИЦ ГАИ МВД РФ приступили к разработке нового российского стандарта на регистрационные знаки транспортных средств. ГОСТ Р 50577-93 «Знаки государственные регистрационные транспортных средств. Типы и основные размеры. Технические требования» был утвержден Госстандартом России в 1993 г. и введен в действие с января 1994 г. В стандарте был применен оригинальный принцип построения регистрационного знака. Если раньше каждой административно-территориальной единице СССР присваивалось буквенное обозначение, то теперь субъект Федерации получал свой цифровой код, который соответствовал порядку перечисления данного субъекта Федерации в Конституции Российской Федерации.

Впоследствии этот цифровой код был перенесен на водительские и регистрационные документы, а также на справки-счета, которые выдавались торговыми организациями покупателям транспортных средств. Это нововведение позволило быстро выявлять фальшивые документы, определять регион выдачи документа, затрудняя сбыт похищенных транспортных средств.

Стандарт на государственные регистрационные знаки имел еще ряд элементов новизны. Так, впервые были определены знаки для транспортных средств войсковых частей и соединений, юридических лиц и граждан иностранных государств, лиц без гражданства, а также знаки «Транзит», исчезли различия между знаками транспортных средств разных форм собственности. В целях беспрепятственного выезда граждан России за рубеж в новых знаках использовались только 12 букв русского алфавита, совпадающих с латинским алфавитом. Стандартом были предусмотрены и специальные регистрационные знаки с увеличенным изображением государственного флага взамен кода региона. Эти знаки устанавливались на автомобили высших органов государственной власти и позволяли выделять указанные автомобили в общем потоке.

Ранее сам процесс внедрения нового стандарта растягивался на несколько лет. Новый стандарт вошел в практику почти одновременно с его утверждением в Госстандарте России. К тому же на год ранее, чем допускалось стандартом, а именно с 1 января 1995 г., промышленность приступила к производству знаков только со светоотражающим покрытием, что повышало активную безопасность транспортных средств в темное время суток.

Уместно вспомнить, что первые светоотражающие знаки были изготовлены в СССР в 1980 г. к Олимпийским играм в Москве. С тех пор было принято несколько правительственных постановлений и распоряжений относительно их производства, но промышленность так и не смогла освоить выпуск необходимых светоотражающих материалов. В настоящее время регистрационные знаки изготавливаются более чем на 30 предприятиях различных форм собственности.

Аналогичная работа была проведена Госавтоинспекцией в отношении другой специальной продукции – водительских и регистрационных документов. Здесь также приходилось наводить порядок. Так, например, все водительские удостоверения граждан России имели запись о принадлежности к уже несуществующему государству СССР, то же касалось регистрационных документов. А это противоречило международной практике и основным законам Российской Федерации как независимого государства. Кроме того, Россия получила в наследство от СССР несколько видов водительских удостоверений и регистрационных документов. К столь пестрому многообразию добавлялось немалое число фальшивых документов, изготовленных с использованием множительной техники, которая стала доступна большинству населения. Достаточно высокое качество поддельных документов, место выдачи которых, как правило, находилось за пределами Российской Федерации, невозможность оперативной проверки их подлинности диктовали две задачи: разработать новые, надежно защищенные российские документы и внедрить информационно-поисковые системы учета выданных, утраченных и похищенных документов.

Первые шаги в этом направлении были сделаны в 1992 г., когда Министр внутренних дел России приказом № 460 от 16 декабря 1992 г. ввел новый образец водительского удостоверения. Главному управлению ГАИ МВД России было поручено заключить соглашение с акционерным обществом «Оптическая техника и технология» о генеральном подряде на внедрение в подразделения ГАИ комплексных автоматизированных систем для изготовления, выдачи и учета водительских удостоверений. В состав указанного акционерного общества вошли наиболее крупные предприятия бывшего Министерства оборонной промышленности СССР. Срок действия нового удостоверения впервые имел ограничение по времени и равнялся 10 годам. Удостоверения имели несколько степеней защиты, изготавливались с использованием передовых технологий, а самое главное информация о выданных удостоверениях автоматически заносилась в память компьютеров. Это позволило впоследствии создавать региональные и межрегиональные банки данных о выданных документах и оперативно выявлять

их подлинность. Было установлено, что до 1 января 2000 г. все ранее выданные удостоверения подлежат замене на новые. Такой же срок был установлен и для регистрационных знаков и других документов.

Надо заметить, что обновление российских регистрационных документов было обусловлено не только новой политической географией или отсталой технологией. Становление российской Госавтоинспекции было отмечено ростом криминальной активности преступных группировок, в том числе угонами и кражами транспорта. В то время было относительно просто легализовать похищенный автомобиль. Этому способствовали недоговоренность в этом вопросе между странами СНГ, незащищенность документов и номеров агрегатов автомобилей от подделок, бесконтрольность в распределении и учете бланочной продукции.

Поэтому Госавтоинспекция МВД России не только разработала образцы новых документов, но и взяла на себя заботы по снабжению ими торговых организаций и производителей транспортных средств, контроль за их использованием и правильностью заполнения, а также обязанности по учету утраченных и похищенных бланков и документов. Эта работа велась и путем принятия правительственных решений по вопросам, в той или иной мере затрагивающим интересы юридических и физических лиц. Так, было принято постановление Правительства Российской Федерации № 477 от 18 мая 1993 г. «О введении паспортов транспортных средств», которым устанавливалось, что любое транспортное средство, подлежащее регистрации в Госавтоинспекции, должно иметь паспорт, в котором отражаются все юридически значимые изменения от момента его «рождения» до окончания срока службы. Наличие этих паспортов являлось обязательным условием для регистрации транспортных средств и допуска их к участию в дорожном движении. Изготовление и реализация паспортов, разработка порядка их выдачи и замены упомянутым постановлением Правительства возлагались на МВД России.

Министерство внутренних дел Российской Федерации 28 июля 1993 г. издало зарегистрированный в Минюсте России приказ № 354, которым вводились в действие согласованные с Госстандартом России Положение о паспорте транспортного средства и Инструкция по его заполнению.

Госавтоинспекции было вменено в обязанность контролировать соблюдение установленного порядка выдачи и оформления паспортов на предприятиях-изготовителях транспортных средств, обеспечивать учет серий и номеров бланков паспортов. Паспорта не выдавались, если отсутствовали документы, подтверждающие право собственности на транспортные средства, если транспортные средства не имели сертификата качества, если они были переоборудованы без соответствующего разрешения. Владелец транспортного средства мог хранить паспорт в любом надежном месте и предъявлять его лишь при изменении регистрационных данных, при государственных технических осмотрах и в некоторых других случаях. Это в известной степени затрудняло сбыт похищенного транспорта и способствовало сокращению числа его краж.

12 августа 1994 г. Правительство Российской Федерации приняло постановление № 938 «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации», в котором были четко определены объекты и субъекты государственной регистрации, а также ее сроки. Постановление предписывало вести регистрацию транспортных средств на основании справок-счетов от предприятий-изготовителей, торговых предприятий и граждан-предпринимателей, имеющих соответствующие лицензии.

Позднее, 20 ноября 1995 г., Правительство Российской Федерации приняло постановление № 1130 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в сфере дорожного движения», по которому лицензированию подлежала кроме изготовления специальной продукции и работа по установке и обслуживанию технических средств организации дорожного движения. В документе впервые было определено, что выдача всех лицензий осуществляется Главным управлением ГАИ МВД России, а лицензии на работы по установке и обслуживанию технических средств организации дорожного движения могут

выдаваться теми управлениями (отделами) Государственной автомобильной инспекции министерств (главных управлений, управлений) внутренних дел субъектов Российской Федерации, которым предоставлено такое право. В постановлении был приведен исчерпывающий перечень видов специальной продукции, деятельность по производству которых подлежала лицензированию.

Особо следует сказать о доверенностях на право пользования или распоряжения транспортным средством. Долгое время на общем фоне наведения порядка в регистрационной документации своеобразной «черной дырой» были доверенности на транспортные средства. Эти документы, удостоверяемые как государственными, так и частными нотариусами, имели произвольную форму, зачастую не содержали реквизитов о месте выдачи документа, адресе нотариальной конторы или частного нотариуса. В некоторых случаях доверенности заполнялись от руки на листках бумаги из школьных тетрадей. Вес это затрудняло проверку подлинности выданных доверенностей и позволяло преступникам широко использовать фальшивые документы для легализации похищенных автомобилей. 9 марта 1995 г. Министерство внутренних дел и Министерство юстиции Российской Федерации издали совместный приказ, которым утвердили бланк повышенной защищенности так называемой «автомобильной» доверенности, который в настоящее время повсеместно внедрен на территории Российской Федерации.

В это же время сотрудники Госавтоинспекции совместно со специалистами Научно-исследовательского автомобильного и автомоторного института приступили к разработке стандарта, регламентирующего маркировку как самого транспортного средства, так и его основных агрегатов. Один из принципиальных вопросов, с которым столкнулась молодая российская Госавтоинспекция, правовой статус ГАИ как органа государственного контроля в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Перед Госавтоинспекцией были поставлены две основные задачи. Первая - активное участие в обеспечении общественного порядка, борьба с преступностью. Вторая - контроль за соблюдением министерствами, ведомствами, организациями всех форм собственности, а также гражданами норм, правил и стандартов, действующих в области безопасности дорожного движения.

В соответствии с этим принципом Госавтоинспекция России взяла курс на повышение статуса документов, в той или иной мере затрагивающих интересы граждан, что нашло поддержку у Президента и Правительства Российской Федерации. Например, в 1993 г. постановлениями Правительства впервые за всю историю Госавтоинспекции были утверждены Правила дорожного движения, введен паспорт транспортного средства, а в 1994 г. утвержден порядок проведения государственного технического осмотра транспортных средств и их регистрации. Все нововведения – будь то регистрационные знаки или окраска специальных и оперативных транспортных средств – были узаконены государственными стандартами или прошли регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации. Уровень утверждения нормативных актов Президентом или Правительством Российской Федерации был соблюден даже в таком прежде закрытом для широких слоев населения вопросе, как использование специальных световых и звуковых сигналов на транспорте специальных и оперативных служб, а также на автомобилях, обслуживающих высшие органы государственной власти.

Необходимость упорядочения использования спецсигналов была обусловлена тем, что после распада СССР произошли коренные изменения в структуре высших органов государственной власти и управления Российской Федерации. Несогласованные прежде действия по выдаче разрешений на установку спецсигналов породили неразбериху и бесконтрольность в этом вопросе. 30 июля 1992 г. Президент Российской Федерации подписал Указ «О специальных сигналах на автотранспорте», проект которого был внесен МВД России. Во исполнение этого Указа Правительство Российской Федерации 5 апреля 1993 г. приняло постановление № 291, где был определен перечень оперативных служб, автотранспорт которых подлежал оборудованию спецсигналами при наличии специальной цветографической окраски, а также перечислены министерства и ведомства, служебный автотранспорт которых мог оборудоваться специальными сигналами без цветографической окраски. Впоследствии по

вопросу обеспечения приоритетов движения было принято еще несколько нормативных актов на федеральном уровне.

Госавтоинспекция МВД России реформировала и свою ведомственную нормативную базу. В частности, приказами Министра внутренних дел России был регламентирован порядок применения российского законодательства, проведения государственных технических осмотров и регистрации транспортных средств, утверждены Наставление по службе организации движения и дорожной инспекции, Инструкция об организации работы Госавтоинспекции по пропаганде безопасности дорожного движения, Наставление по дорожно-патрульной службе, Инструкция по розыску автотранспортных средств и другие документы.

Был усилен государственный контроль за конструктивной и эксплуатационной безопасностью транспортных средств. В 1994 г. стало ограниченным не оправдавшее себя право транспортных предприятий на самостоятельное проведение технических осмотров автотранспорта, введены ежегодные осмотры автомобилей, находящихся в эксплуатации более 5 лет, установлена повторная (в течение года) проверка пассажирского транспорта, введен запрет на эксплуатацию не прошедших технический осмотр транспортных средств со снятием регистрационных знаков.

Наблюдавшаяся на протяжении многих лет неукомплектованность штата госавтоинспекторов в принципе затрудняла контроль за конструкцией и техническим состоянием транспортных средств. В этих условиях Госстандартом, Минтрансом и Госавтоинспекцией МВД России была разработана система сертификации транспортных средств – с целью допускать к эксплуатации только те транспортные средства, которые по своим параметрам отвечают требованиям безопасности. В настоящее время в России в различных центрах по сертификации ежегодно получают одобрение около 500 новых моделей и модификаций транспортных средств. А свыше 20 млн. единиц транспортных средств ГАИ контролирует на предмет соответствия их технического состояния и конструкции требованиям безопасности. Введенный в действие в декабре 1995 г. Закон Российской Федерации «О безопасности дорожного движения» запрещает регистрацию транспортных средств, не прошедших сертификации и не имеющих соответствующего документа.

На очереди широкое внедрение так называемой инструментальной проверки транспортных средств, которая позволит поднять качество государственного технического осмотра за счет использования ведомственного контрольно-диагностического оборудования и освободить в год примерно 7 млн. человеко-часов рабочего времени личного состава Госавтоинспекций. При этом за ГАИ остается последнее слово в вопросе о допуске транспортного средства к эксплуатации и ее традиционные функции: проверка наличия медицинской справки, водительских и регистрационных документов, сверка учетных данных по федеральной базе АИПС «Розыск», контроль за уплатой налогов и т.п. Безусловно, введение системы инструментального контроля позволит Госавтоинспекции больше внимания уделять выполнению функций органа государственного контроля в области безопасности дорожного движения.

После распада СССР Россия приняла на баланс весьма плачевное дорожное хозяйство, которое традиционно не отвечало требованиям нормативов. Многие улицы и федеральные дороги исчерпали свою пропускную способность, большая часть дорожного покрытия, мостов и путепроводов находилась в аварийном состоянии. Проблема усугублялась низким уровнем содержания средств регулирования, дефицитом информации для водителей об условиях и направлениях движения.

В целях решения этой проблемы Госавтоинспекцией МВД России совместно с другими заинтересованными министерствами и ведомствами был подготовлен ряд нормативных и методических материалов. К ним относятся ГОСТ Р 50597 – 93 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения», Порядок разработки и утверждения дислокаций дорожных знаков на автомобильные дороги, Программа совершенствования условий информационного

обеспечения участников движения и внедрения системы маршрутного ориентирования на магистральной федеральной дорожной сети России и многое другое.

Решающим фактором, который определил политику российской Госавтоинспекции в правовых формах предупреждения нарушения правил дорожного движения, явилось прежде всего принятие в декабре 1992 г. Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР». Принятие этого закона было продиктовано необходимостью навести порядок на дорогах России. Ведь в 1989 г. на «демократической волне» было изменено административное законодательство, и, как показала практика, не в лучшую сторону. Без достаточных оснований был исключен принцип повышенной ответственности за повторные правонарушения, сужен перечень самих нарушений, проигнорирован принцип неотвратимости наказания за совершённые правонарушения.

Новый закон в известной мере свободен от этих недостатков. Его подготовка велась непосредственно специалистами МВД России, и в частности Госавтоинспекцией, что позволило максимально учесть требования времени, сложившуюся ситуацию в правовом регулировании процесса обеспечения безопасности дорожного движения. В законе был приведен конкретный перечень нарушений правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, установлена повышенная административная ответственность за наиболее грубые виды нарушений правил, законодательно закреплены права должностных лиц органов внутренних дел, касающиеся отстранения водителей от управления транспортом и его задержания, а сумма штрафов была указана в долях официальной месячной минимальной оплаты труда. В новом законе было учтено, что в уголовном и административном законодательстве повторность нарушений является отягчающим обстоятельством, и поэтому в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях включена статья, предусматривающая повышенную ответственность за систематическое нарушение водителями правил дорожного движения и определяющая тяжесть нарушений в баллах. Отметим и обратное: Госавтоинспекции России удалось убедить законодателя отказаться от уголовных санкций за правонарушения, не представляющие большой общественной опасности, более гибко подходить к применению мер административного воздействия.

Для более эффективного нормативного обеспечения правоприменительной деятельности приказом МВД России №49 в каждом городе (районе, районе в городе) была введена должность начальника отделения Госавтоинспекции, а приказ МВД России № 420 от 14 сентября 1993 г. предусмотрел создание в структуре органов внутренних дел города (района, района в городе) подразделений Госавтоинспекции (отдела, отделения), которым подчинялись регистрационно-экзаменационные подразделения, а также роты (взводы) дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции. Кроме того, приказом МВД России № 130 от 23 марта 1993 г. утверждена Инструкция по организации в органах внутренних дел производства по делам об административных нарушениях правил дорожного движения.

В целом контрольно-надзорная деятельность Госавтоинспекции была сформулирована в подготовленной совместно с Институтом государства и права Академии наук России «Концепции надзорной деятельности Госавтоинспекции на период 1994-2000 гг., которая была одобрена коллегией МВД России 18 мая 1994 г. В Концепции особое внимание уделено эффективности надзора за соблюдением должностными лицами правил и нормативов, действующих в сфере обеспечения безопасности движения. Документом предусмотрены меры по укреплению правового статуса Госавтоинспекции, ее полномочий и механизмов их реализации. Сегодня Концепция успешно находит себя в реальной жизни при активном участии созданного в 1994 г. Управления надзора Главного управления ГАИ МВД России.

Поистине, главной службой Госавтоинспекции, сотрудники которой заняты не только надзорной деятельностью, но и непосредственной борьбой с преступностью, является дорожно-патрульная служба (ДПС). На долю ДПС приходится около 80% всей административной практики Госавтоинспекции, ею ежегодно выявляется свыше 1 млн. 700 тыс. водителей, управлявших транспортом в состоянии опьянения. С выходом в свет в январе 1994 г. Наставле-

ния по дорожно-патрульной службе Государственной автомобильной инспекции МВД России закончились споры о том, какая структура наиболее приемлема и эффективна в условиях России.

В настоящее время основу дорожно-патрульной службы составляют строевые подразделения, которых на конец 1995 г. насчитывалось свыше 270, в том числе 12 полков и 92 отдельных батальона. Наставление не только предоставило право принимать меры к нарушителям, но и обязало сотрудников ГАИ оказывать помощь участникам движения, устранять причины возникновения нарушений в первую очередь за счет повышения ответственности должностных лиц за состояние дорог и транспортных средств.

Совместно с другими службами МВД России Госавтоинспекция проводит целенаправленную работу по предупреждению и пресечению нападений на водителей для завладения автотранспортными средствами и перевозимыми грузами. На основе анализа мест и времени совершения преступлений на дорогах России постоянно проводится передислокация постов и маршрутов патрулирования, увеличивается плотность нарядов на наиболее криминогенных участках. ГАИ способствует решению вопросов строительства охраняемых площадок для отдыха водителей, организации сопровождения колонн автомобилей.

Госавтоинспекция России всегда пользовалась правом инициативы при подготовке законодательных и других нормативных актов, регулирующих правоотношения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. С участием Госавтоинспекции был подготовлен и в 1995 г. принят Закон «О безопасности дорожного движения», который закрепил основы государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения и установил приоритет ответственности государства над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении. Этим законом определены основные направления обеспечения безопасности дорожного движения, полномочия федеральных органов власти, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных организаций в данной области.

Установлены требования безопасности при проектировании, строительстве, реконструкции и содержании дорог, при изготовлении транспортных средств и их составных частей и при подготовке водителей. В развитие принятого закона ряду министерств и ведомств предстоит пересмотреть свою нормативную базу или принять новые нормативные акты. На очереди принятие закона об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств, о внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и другие законодательные акты.

В 1995 г. по инициативе Главного управления ГАИ МВД России и при непосредственном участии сотрудников Главка, Научно-исследовательского центра Госавтоинспекции была разработана новая система учета дорожно-транспортных происшествий.

Новые Правила учета дорожно-транспортных происшествий утверждены постановлением Правительства Российской Федерации № 647 от 29 июня 1995 г.

Введена новая форма сбора первичной информации (карточка учета ДТП), при этом значительно расширена ее информационная часть. Учитывая, что сведения о ДТП необходимы для выработки и реализации управленческих решений органами государственной власти и местного самоуправления, а также представляют интерес для различных юридических и физических лиц, они стали открытыми для опубликования и предоставления в установленном порядке заинтересованным лицам.

Учетно-аналитические подразделения Госавтоинспекции проводят большую работу по реализации требований Правил учета ДТП и постановления Правительства № 647.

В 1995 г. произошло еще одно событие. Вместо ведомственной комиссии по безопасности движения при МВД России начала свою работу Правительственная комиссия под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации.

Продолжала совершенствоваться техническая оснащенность подразделений ГАИ. В настоящее время на вооружении Госавтоинспекции России – свыше 80 наименований

оперативно-технических средств, в том числе специальные автомобили, системы радиосвязи, измерители скорости, фоторегистраторы нарушений правил дорожного движения, аварийно-спасательное оборудование, приборы для контроля технического состояния транспортных средств и для измерения параметров дорог, экзаменационная аппаратура, оргтехника для выдачи водительских удостоверений и многое другое. Несмотря на трудности с финансированием, подразделения Госавтоинспекции в 1995 г. получили свыше 2300 патрульных автомобилей против 250 автомобилей, полученных Госавтоинспекцией в 1989 г. Причем значительная их часть представляет собой наиболее совершенные, быстроходные зарубежные модели.

6. РАЗВИТИЕ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ (1936-1996 гг.)

История науки в Госавтоинспекции восходит к тем временам, когда эта служба была только технической и входила в состав Цудортранса Народного комиссариата путей сообщения СССР.

Как отмечалось выше, в соответствии с постановлением СНК СССР от 23 июля 1935 г. было утверждено Положение о ГАИ Цудортранса, возлагавшее на эту службу помимо контрольно-надзорных функций и обязанности по разработке технических нормативов, касающихся эксплуатации автотранспорта. После передачи ГАИ 3 марта 1936 г. в состав Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР в ее структуру стали входить технические лаборатории и опытные гаражи-лаборатории для разработки отдельных вопросов безопасности движения.

В предвоенные годы этой лабораторией были разработаны и изготовлены первые образцы так называемых «чемоданов ГАИ», которые включали в себя набор приборов, необходимых для проведения технического осмотра автомобилей. Разрабатывались также нормативные акты, регламентирующие отдельные направления деятельности ГАИ, испытывались опытные образцы специальных мотоциклов для ГАИ (разработка Таганрогского инструментального завода, скорость до 120 км/ч, мощность 17 л.с.), проводился анализ дорожно-транспортных происшествий, выполнялись другие работы в интересах службы ГАИ. В то время в лаборатории работали 7 – 10 человек.

В соответствии с распоряжением Совета Министров СССР № 1538 р от 21 июня 1974 г. на базе НИЛБД образован Всесоюзный научно-исследовательский институт безопасности дорожного движения (ВНИИБД) МВД СССР.

После образования института научные исследования по проблеме удалось развернуть по многим направлениям в соответствии с потребностями практики.

За время существования института (до ноября 1985 г.) его штатная численность доходила до 340 человек и в нем было 20 отделов, включая филиалы в Кирове, Киеве и Горьком. Начальниками института были доктор юридических наук, профессор В.И. Жулёв (заслуженный деятель науки Российской Федерации), а с 1981 г. доктор технических наук, профессор Г.Я. Волошин (действительный член Академии инженерных наук РФ, Академии технологических наук РФ). Заместителями начальника ВНИИБД МВД СССР в разное время были А.А. Планкин, Н.Н. Юмашев, В.С. Асташов. ВНИИБД упразднен приказом МВД СССР от 11 ноября 1985 г. в соответствии с решением Совета Министров СССР, а вместо него образована лаборатория №7 (НИЛ-7) в составе ВНИИ МВД СССР.

Численность лаборатории составляла около 50 человек, возглавлял ее заместитель начальника ВНИИ МВД СССР доктор юридических наук, профессор И.И. Веремеенко, заместителем начальника лаборатории был кандидат технических наук М.Б. Афанасьев. Но уже через три года (распоряжение Советом Министров СССР № 2599 р от 27 декабря 1988 г.) институт был восстановлен и стал называться Всесоюзным научно-исследовательским центром по безопасности дорожного движения (ВНИЦБД) МВД СССР, просуществовав до момента ликвидации союзных министерств, т.е. до начала 1992 г.

В состав ВНИЦБД входили одна лаборатория (состоявшая из двух отделов) и шесть самостоятельных отделов. Численность штата института составляла около 120 человек. ВНИЦБД возглавлял доктор юридических наук, профессор И.И. Веремеенко, заместителями начальника Цетра были М.Б. Афанасьев и А.А. Планкин.

ВНИЦБД имел свои филиалы в Киеве и Кирове.

В начале 1992 г., после ликвидации МВД СССР, прекратил свое существование и ВНИЦБД МВД СССР. спустя некоторое время уже приказом МВД России № 51 от 20 февраля 1992 г. был создан Научно-исследовательский центр Госавтоинспекции (НИЦ ГАИ) МВД России. Его возглавил заместитель начальника ГУГАИ МВД России полковник милиции Ю.Н. Ольховников, заместителями начальника Центра (они же начальники лабораторий) вновь были назначены кандидат технических наук полковник милиции М.Б. Афанасьев (с 1995 г. академик Академии транспорта России) и полковник милиции А.А. Планкин.

В настоящее время НИЦ ГАИ структурно состоит из двух лабораторий (семь научных отделов) и отдела планирования, научно-технической информации и редакционно-издательской деятельности, а также ряда вспомогательных подразделений. Начальник Центра (он же заместитель начальника ГУГАИ МВД России) – кандидат технических наук, академик Академии транспорта России генерал-майор милиции Ю.Н. Ольховников. Заместители начальника НИЦ ГАИ (они же начальники лабораторий) — доктор юридических наук, академик Академии транспорта России, заслуженный юрист Российской Федерации полковник милиции Б.В. Россинский и кандидат технических наук, заслуженный работник транспорта Российской Федерации полковник милиции В.Д. Кондратьев.

Главные задачи Центра научно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности ГАИ, разработка проектов законодательных и иных нормативных актов в сфере безопасности движения, создание оперативно-технических средств для Госавтоинспекции.

К важным направлениям деятельности Центра относятся разработка проблем комплексной автоматизации оперативно-служебных задач ГАИ и внедрение компьютерных технологий.

По решению Госстандарта на базе НИЦ ГАИ функционирует технический комитет по стандартизации «Безопасность дорожного движения» (ТК-278) и орган по сертификации технических средств организации дорожного движения, некоторых видов автомобилей и приборов контроля и надзора за движением.

Рассмотрим подробнее развитие научной деятельности ГАИ с 1974 г. - момента создания ВНИИБД.

Оценивая сделанное ВНИИБД НИЛ-7 ВНИЦБД НИЦ ГАИ, особо следует выделить период с 1974 по 1983 г. включительно. В эти годы активно рос научный потенциал института, формировались научная школа, укреплялась лабораторная база, были созданы собственный мощный вычислительный центр, типография, научная библиотека. В Киеве, Кирове и Горьком открылись филиалы института. В те годы в институте работали 3 доктора и 36 кандидатов наук. По решению Государственного комитета СССР по науке и технике институт стал головным по проблеме «Безопасность дорожного движения» и координировал деятельность 40 научных учреждений страны.

Институт активно взаимодействовал с зарубежными научными учреждениями по вопросам обеспечения безопасности движения, его специалисты участвовали в работе международных организации в рамках СЭВ и ЕЭК ООН. В эти же годы были установлены плодотворные двусторонние контакты с научно-исследовательскими учреждениями, занимающимися вопросами безопасности дорожного движения и автомобильного транспорта в США, Болгарии, Германии, Польше, Финляндии, Франции и ряде других стран.

Тематика научных исследований охватывала широкий спектр проблем безопасности движения и затрагивала все составляющие системы «человек–автомобиль–дорога». Издавались научные труды, монографии, пособия, статистические сборники.

В этот период силами института были разработаны основополагающие государственные стандарты в сфере безопасности дорожного движения:

- ГОСТ 13508-74 «Разметка дорожная»;
- ГОСТ 21392-75 «Транспортные средства оперативных служб. Цветографические схемы, опознавательные знаки, специальные световые и звуковые сигналы»;
- ГОСТ 3207-77 «Знаки номерные для транспортных средств»;
- ГОСТ 10807-78 «Знаки дорожные»;
- ГОСТ 23457-79 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения»;
- ГОСТ 24333-80 «Знак аварийной остановки»;
- ГОСТ 24501-82 «Автоматизированные системы управления дорожным движением»;
- ГОСТ 25458-82 «Опоры деревянные дорожных знаков»;
- ГОСТ 25459-82 «Опоры железобетонные дорожных знаков»;
- ГОСТ 25478-82 «Автомобили грузовые и легковые, автобусы, автопоезда. Требования безопасности к техническому состоянию. Методы проверки»;
- ГОСТ 25695-83 «Светофоры дорожные»;
- ГОСТ 26584-85 «Безопасность дорожного движения. Шлемы для мотоциклистов».

Указанные стандарты стали основой нормативного регулирования в сфере дорожного движения и сыграли важную роль в становлении государственной системы обеспечения безопасности движения в СССР.

Проводились широкие исследования пассивной безопасности отечественных автомобилей и мотоциклов, что позволило институту подготовить рекомендации по улучшению конструкции автомототранспортных средств. В результате анализа последствий ДТП с участием легковых автомобилей доказана высокая эффективность ремней безопасности в снижении тяжести травм у водителей и пассажиров. Как показали исследования, использование ремней позволяет в 2,4 раза уменьшить число раненых и в 3,7 раза число погибших в дорожно-транспортных происшествиях. Была усовершенствована конструкция экзаменационного аппарата «Вятка», который и в настоящее время все еще используется в подразделениях ГАИ. Разработаны оригинальные экзаменационные билеты с учетом новых правил дорожного движения.

Регистрационно-экзаменационные подразделения ГАИ получили созданный институтом комплекс технических средств для обработки водительских удостоверений, позволяющий предохранить их от порчи, а также исключающий возможность подделки.

Совместно со специализированными предприятиями оборонного комплекса были разработаны и внедрены в практику малогабаритные радиолокационные измерители скорости «Барьер» и «Электроника», лазерный измеритель скорости, передвижной комплекс для стереофотограмметрической фиксации обстановки на месте ДТП, аппаратура фотофиксации автомобиля нарушителя правил дорожного движения, аварийно-спасательное оборудование для ликвидации последствий ДТП. Интенсивно развивались исследования в сфере организации движения, что позволило в 1974 г. подготовить и издать важный нормативный документ «Руководство по регулированию дорожного движения в городах» (МВД СССР, Министерство жилищно-коммунального хозяйства РСФСР – М., 1974), который и ныне не потерял своей актуальности.

В г. Свердловске (ныне Екатеринбург) впервые в конце 70-х годов был проведен эксперимент по введению балльной системы учета нарушений правил движения, который позволил позже (в 1993 г.) ввести в законодательство норму, предусматривающую учет штрафных баллов при решении вопроса о применении санкций к нарушителю.

С 1974 г. в Московском автомобильно-дорожном институте началась подготовка инженеров по специальности 24.04 «Организация и безопасность дорожного движения», и первый выпуск инженеров этой специальности состоялся в 1978 г. Большой вклад в подготовку специалистов по дорожному движению внесли ректор МАДИ доктор технических наук,

профессор Л.Л. Афанасьев, профессора Г.И. Клинковштейн, Ю.А. Кременец, В.И. Коноплянко, А.И. Рябчинский.

В 1975 г. в составе Академии МВД СССР была создана кафедра «Безопасность дорожного движения», которую возглавил бывший сотрудник ВНИИБД доктор психологических наук, профессор И.К. Шахриманьян. Создание специальной кафедры явилось признанием социальной значимости проблемы безопасности движения и способствовало более углубленной подготовке руководящего состава органов внутренних дел.

В 1979 – 1984 гг. велись комплексные исследования по повышению пассивной безопасности дорог с организацией натурных экспериментов на автополигоне НАМИ (г. Дмитров). В результате исследования были разработаны стандарты и типовые конструкции металлических балочных ограждений для дорог.

Большой удельный вес в работах ВНИИБД занимали исследования причин и условий возникновения ДТП, вопросы определения материального ущерба, связанного с аварийностью. Итогом исследований были рекомендации, адресованные автомобильной промышленности, по повышению безопасности конструкций транспортных средств (автобусов, мотоциклов, грузовых автомобилей), а дорожным организациям по улучшению содержания улиц и дорог.

На практике был апробирован новый метод организации дорожного движения «реверсивное регулирование». По инициативе ВНИИБД и при непосредственном участии специалистов института на 10-километровом участке дороги Москва-Рига в районе города Красногорска (Московская область) было установлено специальное светофорное оборудование, построены особые конструкции для размещения реверсивных светофоров, выполнена разметка. Эксперимент оказался настолько удачным (пропускная способность дороги в результате его повысилась примерно на 20%), что было принято решение о создании подобной системы на головном участке Минского шоссе (от Московской кольцевой автомобильной дороги на запад).

В эти же годы в Москве в экспериментальном порядке на отдельных магистралях выделялись обособленные полосы для безостановочного движения маршрутных автобусов и троллейбусов. Проведенные исследования позволили рекомендовать подобное решение для более широкого внедрения в практику организации дорожного движения.

В содружестве с омским НПО «Автоматика» проводились работы по созданию автоматизированных систем управления дорожным движением (АСУД) с использованием ЭВМ. Ученые ВНИИБД подготовили современную теоретическую базу, на основе которой специалисты НПО «Автоматика» создали целую гамму технических средств и соответствующее программное обеспечение для эффективного управления транспортными и пешеходными потоками. Специалисты института занимались непосредственным внедрением АСУД во всех крупных городах СССР, в том числе в Баку, Алма-Ате, Омске, Минске, Киеве и др. За работу по созданию и внедрению АСУД коллектив ВНИИБД в 1981 г. был награжден Почетным знаменем ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС.

Практическое изучение скоростных режимов на дорогах страны, расчеты на ЭВМ позволили сделать вывод о необходимости ограничения скорости на всех дорогах СССР. Введенное с 1 января 1976 г. повсеместное ограничение скорости заметно повлияло на снижение уровня аварийности на дорогах.

Ученые ВНИИБД постоянно совершенствовали систему учета ДТП и сбора сведений о них. Разрабатывались математические методы многофакторного анализа статистических данных о ДТП, которые позволяли выявлять резервы снижения уровня аварийности и вырабатывать конкретные рекомендации для практики.

Особое место в научных разработках института занимала проблема снижения тяжести последствий ДТП, предотвращения летального исхода в случаях, когда в результате происшествия были ранены. Для скорейшей эвакуации пострадавших на поврежденных автомобилях был разработан набор гидравлических инструментов. В настоящее время эти инструменты имеются во многих дежурных частях ГАИ и оказываются незаменимыми для быстрого и эффективного извлечения пострадавших из поврежденных транспортных средств.

В 1974 – 1985 гг. институт разработал около 150 нормативных и методических документов, обеспечил проведение ряда международных и национальных выставок, конференций и симпозиумов по проблемам безопасности движения, создал более 50 образцов технических средств, используемых в сфере обеспечения безопасности движения.

Ликвидация в ноябре 1985 г. ВНИИБД привела прежде всего к потере научного потенциала, хорошо оснащенной научно-лабораторной базы, вычислительного центра, типографии, библиотеки. Численность оставшегося подразделения сократилась более чем в 5 раз, ушли квалифицированные научные сотрудники. Все это не могло не сказаться на результатах работы.

Потребовались время и огромные усилия для частичного восстановления утраченных позиций. После 1986 г. уже в рамках НИЛ-7 ВНИИ МВД СССР была пересмотрена концепция научной деятельности коллектива, основное внимание сосредоточено на научно-методическом обеспечении Госавтоинспекции, разработке и обновлении законодательной и нормативной базы, создании технических средств для ГАИ, проведении конкретных социологических исследований.

В 1986 г. были подготовлены последние союзные Правила дорожного движения, введенные в действие с 1 января 1987 г.

В 1988 – 1989 гг. внесены предложения по совершенствованию законодательства об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения. Начата работа по созданию общегосударственной информационно-поисковой системы ГАИ. Возобновилось регулярное издание научных трудов, пособий, методических рекомендаций для практических работников ГАИ.

После образования в начале 1989 г. ВНИЦБД МВД СССР заметно активизировались исследования по многим направлениям, которые ранее из-за недостаточной численности коллектива не проводились. В периоде 1989 по 1991 г. на базе проведенных работ и при участии ряда научно-исследовательских институтов были разработаны и утверждены ГОСТ 23457-86 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения» (взамен ГОСТ 23457-79); ГОСТ 26804-86 «Ограждения дорожные металлические барьерного типа. Технические условия»; ГОСТ 34401-90 «Средства технические периферийные автоматизированных систем дорожного движения. Типы и технические требования»; ГОСТ 25478-91 «Автотранспортные средства. Требования к техническому состоянию по условиям безопасности движения. Методы проверки» (взамен ГОСТ 25478-82); внесены изменения в ГОСТ 13508-74 «Разметка дорожная», в ГОСТ 10807-78 «Знаки дорожные».

В 1989 – 1991 гг. Госстроем СССР и МВД СССР разработаны и утверждены методические положения по проектированию комплексных схем организации движения в городах, создан оригинальный программный продукт для автоматизации отдельных видов работ, выполняемых сотрудниками ГАИ, подготовлены новые правила проведения технических осмотров транспортных средств.

Для работников ГАИ подготовлено Положение по разработке проектной документации по организации дорожного движения в городах (Москва, МВД СССР, 1991 г.). Коллективом авторов работников ВНИЦБД подготовлен и издан «Комментарий к Правилам дорожного движения» (М., 1992. 16 п.л.).

Образование в 1992 г. НИЦ ГАИ МВД России потребовало определенной переориентации в тематике научных исследований, формах и методах работы. Тематика Центра была ориентирована на те задачи, которые возложены на ГАИ новым Положением о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации № 354 от 28 мая 1992 г.). В связи с тем, что НИЦ ГАИ находится в оперативном подчинении ГУ ГАИ МВД России, работники Центра привлекаются к решению многих текущих задач Главка, выезжают в совместные командировки, вместе работают над документами, выполняют оперативные поручения руководства министерства.

Определенный научный задел, созданный до 1992 г., позволил коллективу НИЦ ГАИ сравнительно быстро перестроить свою работу исходя из требований, которые сегодня руководство министерства и ГУГАИ ставят перед наукой.

При непосредственном участии НИЦ, ГАИ и ряда специализированных организаций до практической реализации на федеральном уровне доведено создание информационно-поисковой системы «Розыск», объединенной в единый комплекс с межрегиональными центрами. Уже действующая сеть позволяет на совершенно ином качественном уровне решать проблемы борьбы с угонами и кражами автомобилей.

В стадии реализации находится и задача по учету нарушений правил дорожного движения, учету водителей и всех транспортных средств.

В 1993-1995 гг. завершена модернизация семейства приборов для фотофиксации нарушений правил движения (ФОДОКОМ-1 и ФОДОКОМ-2), изготовлен макетный образец принципиально нового прибора для телевизионной фиксации нарушений правил (ТФН), применение которого даст возможность существенно повысить результативность работы дорожно-патрульной службы.

Коллектив НИЦ ГАИ был основным разработчиком Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации № 1090 от 23 октября 1993 г. и введенных в действие с 1 июля 1994 г.

В Кодекс РСФСР об административных правонарушениях в 1992 г. внесены изменения и дополнения, в подготовке которых принимали участие сотрудники Центра.

В 1993 г. НИЦ ГАИ подготовил Инструкцию о порядке делопроизводства по делам об административных нарушениях правил дорожного движения (утверждена приказом МВД РФ № 130 от 23 марта 1993 г.).

Разработаны и Госстандартом России утверждены в 1993 г.:

- ГОСТ Р 50597-93 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения»;
- ГОСТ Р 50577-93 «Знаки государственные регистрационные транспортных средств. Типы и основные размеры. Технические требования»;
- ГОСТ Р 50574-93 «Автомобили, автобусы и мотоциклы оперативных и специальных служб. Цветографические схемы, опознавательные знаки, надписи, специальные световые и звуковые сигналы. Общие требования».

При участии специалистов Н

ИЦ ГАИ было разработано и приказом МВД РФ № 514 от 30 ноября 1993 г. утверждено Наставление по службе организации движения и дорожной инспекции Госавтоинспекции МВД Российской Федерации.

В 1995 г. утвержден ГОСТ Р 50798-95 «Знак отличительный транспортных средств, участвующих в международном дорожном движении. Типы и размеры. Технические требования», который был разработан в НИЦ ГАИ. Все упомянутые стандарты рассматривались и обсуждались на заседаниях ТК-278 «Безопасность дорожного движения», функционирующего в рамках Центра.

Сотрудники Центра принимали непосредственное участие в подготовке федерального закона «О безопасности дорожного движения», принятого Государственной Думой в конце 1995 г. Этот закон разработан впервые и должен сыграть важную роль в формировании государственной политики в сфере обеспечения безопасности движения в стране.

Работники НИЦ ГАИ активно участвуют в пропаганде результатов исследований, постоянно выступают на научно-практических конференциях, совещаниях, семинарах, перед практическими работниками ГАИ.

Сегодня коллектив НИЦ ГАИ продолжает работать над совершенствованием нормативной базы ГАИ, созданием новых, более эффективных технических средств, компьютеризацией всех направлений деятельности ГАИ, внедрением в практику современных методик.

Исходя из задач, стоящих перед Госавтоинспекцией в части контроля за соблюдением правил, нормативов и стандартов в сфере безопасности дорожного движения, НИЦ ГАИ в 1996 г. приступил к проведению работ по сертификации транспортных средств, технических средств организации движения и приборов контроля и надзора за участниками движения, совместно с Министерством транспорта России проводит большую работу по реализации требований закона «О безопасности дорожного движения», внесением необходимых изменений и дополнений в действующие нормативные акты.

Справочник сокращений

СНК	Совет Народных Комиссаров
ВСНХ	Высший Совет Народного Хозяйства
ЦАС	Центральная автосекция
НАМИ	Научный автотомоторный институт
ЦУГАЗ	Центральное управление государственных автомобильных заводов
НКПС	Народный Комиссариат путей сообщения
Цудортранс	Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта
Главдортранс	Главное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта
НКВД	Народный комиссариат внутренних дел
ДОП	Общественная организация «Друг общественного порядка»
ЦУМТ	Центральное управление местного транспорта
РУД	Отряд регулирования уличного движения
ОРУД	Отдел регулирования уличного движения
ДОСААФ	Добровольное общество содействия армии, авиации и флоту
ВДОАМ	Всероссийское добровольное общество автотомотолубителей
СМЭП	Специализированное монтажно-эксплуатационное подразделение
РЭП	Регистрационно-экзаменационное подразделение
ДТП	Дорожно-транспортное происшествие
ВНИИБД	Всесоюзный научно-исследовательский институт безопасности дорожного движения
НИЛ-7	Лаборатория №7 (НИЛ-7) в составе ВНИИ МВД СССР
ВНИЦБД	Всесоюзный научно-исследовательский центр по безопасности дорожного движения
НИЦ ГАИ	Научно-исследовательский центр Госавтоинспекции
АСУД	Автоматическая система управления движением

Список рекомендованной литературы

1. *Афанасьев М.Б.* История ГАИ/ М.Б. Афанасьев, Л.А. Кочетов, Б.В. Россинский и др./ под ред. В.А. Федорова. – М.: Издательство «Гуманитарий» Академии гуманитарных исследований, 1996. – 304 с.
2. История России XX век: Учебное пособие/ Отв. ред. В.П. Дмитренко – М.: АСТ, 2001. – 608 с.
3. История автомобильного транспорта России (1917 – 1941) – М.: НИАТ, 1997. – 341 с.
4. История автомобильного транспорта России (1941 – 1945) – М.: НИАТ, 1998. – 365 с.
5. История автомобильного транспорта России (1945 – 1965) – М.: НИАТ, 2000. – 471 с.

Вопросы к зачету по дисциплине
«История государственной инспекции безопасности дорожного движения»

1. Предпосылки к Образованию Высшего Совета Народного Хозяйства и деятельность совнархозов.
2. Роль НАМИ в становлении автохозяйства и безопасности движения.
3. Начало автомобилизации и борьба с бездорожьем.
4. Эволюция системы подготовки шоферских кадров.
5. Работа ДОП и дружинников.
6. Административного отдел Моссовета по урегулированию уличного движения. Ее недостатки.
7. Декрет «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (правила)» (1920 г.).
8. Пропагандистская деятельность средств массовой информации в решении проблемы безопасности дорожного движения.
9. Совершенствование средств регулирования движения.
10. Циркуляр ГУРКМ 1931 г. «О порядке организации надзора за выполнением правил уличного движения». Его требования и практическая значимость.
11. ОРУД и его основные задачи.
12. Институт постового инспектора. Его назначение и программа.
13. Образование автодорожной инспекции по контролю за состоянием автотранспорта и автодорог.
14. Правила дорожного движение и их совершенствование.
15. Рождение ГАИ, ее задачи и права.
16. Пикеты автодорожного надзора Госавтоинспекции, их образование и деятельность.
17. Последовательность изменения мер ответственности за ДТП.
18. Деятельность Госавтоинспекции в предвоенный период.
19. Деятельность Госавтоинспекции в годы Великой Отечественной войны.
20. Предпосылки и ликвидация Минавтошосдора в 1956 году. Разделение его функций.
21. Переход к международным стандартам. Введенные новшества.
22. Первые единые по СССР Правила движения по улицам и дорогам, сопутствующие документы.
23. Порядок учета ДТП, его совершенствование.
24. Деятельность СМЭПов.
25. Меры по обеспечению безопасности движения на автомобильном и железнодорожном транспорте принятые постановлением 1988 года.
26. Дорожно-патрульная служба.
27. Служба дорожный надзора.
28. Регистрационно-экзаменационные подразделения.
29. Контроль за техническим состоянием транспортных средств.
30. Изменения в периодичности технических осмотров за период существования ГАИ. Цели и средства.
31. Разработка и внедрение систем АСУД и реверсивного регулирования. Их эффективность.
32. Трудности, возникшие со стремительным ростом автомобильного парка в России и пути их преодоления.
33. Новшества в правовой сфере деятельности ГАИ с начала 90-х гг.
34. Современное приборное оснащения служб Госавтоинспекции. Назначение. Перспективы.
35. Наука на службе у ГАИ. Последовательность ее развития, достижения, перспективные направления.