

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

О.В. Гарина

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ
СОВЕТСКИХ ОРГАНОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ
(НА МАТЕРИАЛАХ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Учебно-практическое пособие

**Орел
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2019**

УДК 340.15
ББК 67.3
Г20

Рецензенты:

А.В. Сычёв, кандидат юридических наук
(Брянский филиал ВИПК МВД России);
О.В. Котарева, кандидат юридических наук
(Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина)

Гарина, О.В.

Г20 **Становление и развитие системы советских органов по обеспечению безопасности дорожного движения (на материалах Орловской области) : учебно-практическое пособие / О.В. Гарина. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2019. – 66, [1] с. – 24 экз. – Текст : непосредственный.**

В учебно-практическом пособии анализируются организационно-правовая основа деятельности органов по обеспечению безопасности дорожного движения в Советском государстве и функционирование автотранспортной системы Орловской области.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 340.15
ББК 67.3

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
§ 1. ОРГАНЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ, В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (1917–1920 гг.)	6
§ 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ПЕРИОД НЭПа И ФОРСИРОВАННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ (1921–1928 гг.)	14
§ 3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ПЕРИОД УКРЕПЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-КОМАНДНОЙ СИСТЕМЫ (1929–1938 гг.)	20
§ 4. ОРГАНИЗАЦИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ПРЕДВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1938 год – ИЮНЬ 1941 года) И В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941–1945 гг.)	25
§ 5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГАИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ (1946–1990 гг.)	40
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	48
ПРИЛОЖЕНИЕ	50
ЗАДАНИЯ	50

ВВЕДЕНИЕ

Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России была образована в 1936 году: 3 июля 1936 года было принято постановление СНК СССР, утвердившее положение о службе. Путь развития Государственной инспекции безопасности дорожного движения позволил стать ей одним из основных подразделений в системе органов внутренних дел.

Принимающая все более угрожающие масштабы дорожная ситуация в нашей стране, когда ежегодно на российских дорогах в авариях гибнет огромное количество людей, определяет необходимость продолжить реформирование системы органов внутренних дел, и прежде всего – подразделений по организации и обеспечению безопасности дорожного движения. Решение встающих перед ними новых организационных, стратегических и функциональных задач предполагает не только формирование нового образа сотрудника ГИБДД, отличающегося высокой профессиональной подготовкой, правовой грамотностью, общим высоким уровнем образования, но и тщательное изучение богатого исторического опыта деятельности этих подразделений.

С появлением транспортных средств возникла необходимость обеспечения безопасности движения. В период Российской империи эта сфера только начинала развиваться, что обуславливало незначительное число нормативных документов, ее регулировавших. Крушение Российской империи и приход к власти Советов ознаменовал новую веху в истории обеспечения безопасности дорожного движения. Для законодателя этот вопрос приобрел актуальность после присоединения СССР к Конвенции относительного передвижения автомобилей 1909 года.

Транспорт всегда выступал и выступает основным средством осуществления хозяйственной деятельности в государстве, повышения обороноспособности. Безопасность его использования – одна из составляющих национальной безопасности.

В начале XX века в отдельных городах Российской империи действовали нормативные документы, регулировавшие дорожное движение. Например, в Орле применялись Правила езды на автоматических экипажах и обязанности управляющих ими¹, устанавливавшие ограничение максимальной скорости в 12 верст в час для тяжелых экипажей и 20 верст в час – для остальных; условия движения «тихим ходом» – при маневрировании у трамвайных остановок; в местах скопления людей; управляющий автоматическим экипажем должен осуществлять движение с учетом обстоятельств и со скоростью, которая не может стать причиной несчастного случая или нарушения уличного движения.

К 1917 году в Российской империи был накоплен определенный опыт функционирования всей автотранспортной системы, положения которого были отчасти заимствованы новой властью. Новая власть решала широкий комплекс задач. Обеспечение безопасности дорожного движения было одной из основных.

Советский период истории органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, ограничивается временными рамками с октября 1917 по декабрь 1991 года и включает следующие этапы:

- становление Советской социалистической республики (1917–1920 гг.);
- НЭП и форсированная модернизация (1921–1928 гг.);
- укрепление административно-командной системы (1929–1938 гг.);
- предвоенное время и годы Великой Отечественной войны;

¹ Орловские губернские ведомости. 1915. 26 сент.

– послевоенные годы.

Причины анализа генезиса органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, с учетом указанной выше периодизации обуславливаются тем фактом, что проводимая в государстве политика оказывала влияние на изменения в структуре правоохранительных органов.

Внимание со стороны законодателя к органам, обеспечивающим безопасность дорожного движения, усиливается по мере развития отрасли автомобилестроения, увеличения количества автотранспорта. В первые годы после революции 1917 года надзор за безопасностью дорожного движения возлагался на рабоче-крестьянскую милицию. Только в 1931 году был образован ОРУД – отдел по регулированию уличного движения, в 1936 году – ГАИ (Государственная автомобильная инспекция). Их объединение происходит в 1961 году. До этого времени в государстве существовали две структуры, имевшие сходные компетенции. В годы Великой Отечественной войны ГАИ внесла колоссальный вклад в победу над фашистами: ее сотрудники оказывали содействие местным советским военным органам при составлении мобилизационных планов; ГАИ регулярно проводила проверки автохозяйств; в ГАИ аккумулировались данные о техническом состоянии и наличии автотранспорта. В послевоенное время деятельность всех государственных органов была направлена на восстановление народного хозяйства. В последующие периоды структура МВД и ГАИ претерпевала изменения ввиду совершенствования автомобильного транспорта, технического прогресса.

Изучение истории формирования, организации и деятельности с момента появления самых первых и до создания целостной системы органов по организации и обеспечению безопасности дорожного движения в СССР и составление представления об этой системе, приведение данных по Орловской области позволят выявить тенденции развития службы и сформулировать предложения по ее совершенствованию.

§ 1. ОРГАНЫ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ, В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ РЕСПУБЛИКИ (1917–1920 гг.)

В 1917 году отрасль автомобилестроения для своего времени развивалась достаточно быстрыми темпами, но значительно ускорилась в период индустриализации. Смена политического режима не означала, что организации городских и международных сообщений, расширению дорожного строительства будет уделено меньше внимания. Советская власть активно принялась за регулирование сферы дорожного движения.

Первым шагом в этом направлении стало образование Народного комиссариата внутренних дел (НКВД), который 10 ноября 1917 года издал постановление «О рабочей милиции»¹. С первых дней существования этой службы её сотрудники включились в поддержание безопасности движения транспортных средств и пешеходов на улицах городов.

На местах партийные организации и советы создавали вооруженные формирования трудящихся:

- специальные отряды охраны;
- отряды порядка и охраны;
- охранные, рабочие, крестьянские дружины;
- охранные команды.

В организационном плане они были близки к Красной Гвардии и представляли собой объединения трудящихся. Сфера их деятельности помимо обеспечения безопасности движения транспорта и пешеходов предусматривала широкие функции по укреплению советской власти и поддержанию революционного порядка. Решение о создании органов охраны общественного порядка было связано с «неотложностью задач по восстановлению транспорта, налаживания регулярного снабжения рабочих продовольствием и созданию Красной Армии»².

Помимо этих шагов действующая власть национализировала наследие царской России. В соответствии с Декретом СНК от 7 декабря 1917 года национализированы автомобильные мастерские Международного общества спальных вагонов и некоторые другие мелкие автопредприятия³. Это было началом масштабного процесса по передаче в собственность автомобилей и авторемонтных мастерских.

Отрасли народного хозяйства, транспорта, государственных финансов, фабрично-заводские комитеты и профсоюзы нуждались в проведении организационных мероприятий. В этих целях при СНК РСФСР был образован Высший Совет Народного Хозяйства (ВСНХ). Было принято Положение ВСНХ РСФСР от 23 декабря 1917 года «О районных (областных) и местных Советах народного хозяйства»⁴, установившее, что в их составе создавались секции по отраслям хозяйственной жизни и транспорта.

¹ О рабочей милиции: постановление НКВД РСФСР // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 1.

² Рассказы о партии. Изд. 2-е М., 1977. Т. 1. С. 356.

³ Национализация промышленности в СССР: сборник документов и материалов. М., 1954. С. 212–213.

⁴ СУ РСФСР. 1918. № 13, ст. 196.

В структуре местных органов власти по образцу центральных стали создаваться автосекции в автотранспортных отделах. Этот процесс для всего государства был продолжительным, что связано с постепенным освобождением территории от белогвардейцев и приходом к власти советов.

Ввиду того, что на территории Орловской губернии власть перешла в руки советов лишь в начале 1918 года, органы, обеспечивавшие безопасность дорожного движения, появились позднее. На совместном заседании съезда Советов крестьянских депутатов и губернского съезда крестьянских депутатов 25–26 января 1918 года высшая власть в Орловской губернии вверялась губернскому съезду Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Его исполнительным органом объявлялось губернское бюро советов из 27 человек. Управление всеми отраслями в губернии передавалось Совету народных комиссаров. Окончательно все органы управления советской власти были сформированы лишь в июне 1918 года.

Промышленность Орловской губернии нуждалась в управлении, и в феврале 1918 года были созданы губернский и уездные Советы народного хозяйства. Губернский совнархоз состоял из 28 отделов, что соответствовало направлениям хозяйственной деятельности губернии. В его составе был и автотранспортный отдел¹. В подчинении совнархозов находились уездные и городские Советы рабочего контроля. Они ведали управлением органов рабочего контроля на промышленных, торговых, кооперативных, сельскохозяйственных предприятиях. Национализация проводилась и в Орле, в собственность государства перешел завод братьев Кале. Производство на нем было переориентировано на ремонт броневиков и автомобилей, поступавших с фронта.

Новая власть уделяла особое внимание упрочению советской власти. Усилению партийного влияния способствовала организация коммунистических фракций в советах всех уровней и профсоюзных организациях транспорта. Также они развивали дорожное хозяйство, для чего с фронтов были эвакуированы военно-дорожные организации; в их работу постепенно внедрялось плановое начало.

Декрет ВЦИК от 25 февраля 1918 года «Об организации местного дорожного строительства»² объявил о создании при губернских, уездных и областных советах дорожных секций. Они должны были разработать планы строительства дорог и мостов сроком на пять лет, могли использовать местные материалы и рабочую силу для этого.

В соответствии с постановлением орловского губкома партии и губисполкома от 9 марта 1918 года создавался губсовнархоз. Его структурным звеном был автотранспортный отдел. Брянский совнархоз подчинялся орловскому губсовнархозу. Брянский совет народного хозяйства в июне 1918 года включал пять отделов, в частности отдел по организации производства, в составе которого действовала секция автотранспорта, имевшая в своем распоряжении гараж с мастерскими; отдел топлива (был образован в июле 1918 года) ведал снабжением топливом учреждений, предприятий и населения; отдел местного хозяйства – сфера его деятельности охватывала строительство и ремонт зданий, дорог, мостов, заведения мелких кустарей (отдел включал пять секций, одной из которых была дорожная).

28 марта 1918 года в «Орловских известиях» сообщалось о распоряжении комиссара милиции Я. Собчика, в котором устанавливался запрет на движение ассени-

¹ ГА ОО. Ф. 305. Оп. 1. Д. 45. Л. 7.

² Об организации местного дорожного строительства: декрет ВЦИК от 25 февраля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 29, ст. 382.

зационных обозов по городу Орлу от 4 часов утра до 10 вечера. «Всем участковым и караульным милиционерам предлагаю обратить самое серьезное внимание, чтобы бочки были плотно закупорены и не давали течи. За всякие уклонения от вышеуказанного распоряжения буду применять строгие наказания»¹.

В апреле 1918 года НКВД указал исполкомам местных советов установить единообразную структуру отделов управления, подразделив их на ряд подотделов. Так, во исполнение данного указания 15 мая 1918 года был образован отдел управления орловского губернского исполкома. Уже 19 июня начальник милиции утвердил обязательное постановление орловского губисполкома по упорядочению работы транспорта – «О регистрации всеми учреждениями и частными лицами как грузовых, так и легковых автомобилей, выдачи их владельцам номерных знаков. Милиции предписывалось задерживать всех разъезжающих без надлежащих номеров и удостоверений»².

Обеспечению безопасности дорожного движения внимание со стороны государства с момента появления автомобиля уделялось незначительное внимание. Это можно объяснить тем, что люди в начале XX века не представляли, что результат прогресса научно-технической мысли может нести столько опасностей. Количество аварий в городах возрастало с возвращением автомобилей с фронта. Безусловно, такая ситуация вызывала негодование со стороны жителей. В 1918 году в Президиум Моссовета поступило обращение, в котором гражданин описывал поразившую его ситуацию: «Бешено мчавшимся автомобилем на глазах растерянной матери был изуродован ее единственный ребенок. Бешеная езда автомобилей по городу принимает небывалый характер, власть бессильна бороться с ними, поэтому мы образовали «Общество по борьбе с бешеной ездой автомобилей в г. Москве». Мы предупреждаем, что если власть не примет мер и автомобили будут также бешено мчаться, то все бешеные автомобили будут расстреляны нами из револьверов»³. Существование такого общества имеет и положительное, и негативное значение: во-первых, деятельность общества по борьбе с бешеной ездой автомобилей в Москве можно отнести к одной из первых форм участия населения в обеспечении безопасности дорожного движения; во-вторых, его деятельность оценивается как противоправная.

В Орле в 1918 году имели место факты дорожно-транспортных происшествий. Некоторые из них заслуживают внимания:

1. Наезд грузового автомобиля на легкового извозчика⁴. Наезд грузового автомобиля на пролетку легкового извозчика. В сообщении отмечалось, что «шофер опять был пьяный. Следовало бы обратить внимание на орловские автомобили, которые иногда мчатся с головокружительной быстротой по людным улицам»⁵. «Грузовой автомобиль, ехавший без фонарей и без сигналов, наехал на легкового извозчика. Из-

¹ ГАОО. Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. Февраль–март. Л. 56.

² Низамов В.Т., Рифицкий Г.П. Деятельность милиции РСФСР по обеспечению безопасности дорожного движения (1917 год – июнь 1941 года): учебное пособие. Орел: Орловская специальная средняя школа милиции МВД СССР, 1989. С. 14.

³ STOP-газета. 2000. № 11.

⁴ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 4 апр. № 38.

⁵ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 9 апр. № 42.

возчик отделался легкими ушибами; ехавшие в автомобиле все разбежались»¹. «Лошадь, впряженная в дроги, испугалась выезжавшего со двора Епархиального училища и давшего гудки автомобиля, рванулась в сторону шедшего под уклон вагона трамвая, которым и была сбита задняя часть дрог»².

2. Наезд на женщину. «Переехав такую, подняли, положили в автомобиль и уехали неизвестно куда. Задержать их не удалось, номер автомобиля замечен не был. В каком положении увечье женщины никому не известно»³. Позднее произошел аналогичный случай. «Быстро мчавшийся автомобиль наехал на гражданку... Это уже не первый случай. Пострадавшими все время являются бедные люди. Следовало бы обратить на это самое серьезное внимание»⁴. В другой заметке о наезде на женщину отмечалось, что «автомобилистам, как неопытным, так и соблюдающим осторожность, следует во избежание подобных случаев быть внимательными и в людных местах не пускать своей машины «на всех парусах»⁵.

3. Отсутствие правил дорожного движения способствовало допущению происшествий со стороны водителей трамваев. 6 апреля 1918 года водитель трамвая сбил ломового извозчика⁶. «Гражданин Мовша Лундин, желая на ходу сесть в вагон трамвая, сорвался и зашиб себе правую ногу»⁷; трамваем поломана телега у проезжавшего ломового извозчика⁸. «Неизвестный рабочий хотел вскочить на ходу в трамвай со стороны столбов. Ударившись головой об столб, он попал под колеса трамвая и был задавлен»⁹. Столкновение грузового автомобиля с трамваем: «В трамвае повреждена передняя площадка, автомобиль быстро уехал»¹⁰.

Приведенные случаи дорожно-транспортных происшествий получили отражение в газете, но сколько их осталось не освещенными в средствах массовой информации? Все эти заметки содержались в рубрике «Местная жизнь» и в основном носили следующие названия: «Несчастный случай», «Задавленная автомобилем», «Происшествие», «Снова автомобиль».

Власти на местах активно включались в процессы обеспечения безопасности дорожного движения. Например, на перекрестках в Орле выставлялись пешие и конные милиционеры, которые наблюдали за тем, чтобы все автомобили имели номера,

¹ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 10 мая. № 60.

² Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 22 мая. № 73.

³ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 13 апр. № 46.

⁴ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 23 апр. № 54.

⁵ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 26 мая. № 76.

⁶ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 7 апр. № 41.

⁷ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 13 апр. № 46.

⁸ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 15 апр. № 48.

⁹ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 30 апр. № 60.

¹⁰ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 10 мая. № 70.

выданные губисполкомом. В случае их отсутствия машина доставлялась в совет¹. Милиционерам вменялась обязанность следить за тем, чтобы автомобили при езде по городу соблюдали установленные губисполкомом правила². Комиссар милиции предписывал всем районным комиссарам милиции принимать самые энергичные меры к недопущению езды легковых извозчиков по городу как днем, так и ночью в грязных и оборванных одеждах и в неисправных экипажах³.

После прихода к власти советов широкое распространение получили различные общества и собрания. По инициативе орловской группы шоферов 23 июня в час дня нового времени созывалось общее собрание всех шоферов, их помощников и автомобильных тружеников, как находящихся на местах, так и безработных, для организации профессионального союза шоферов⁴.

Негативное восприятие автомобилей в первые годы Советского государства обусловлено отсутствием правовой регламентации в этой сфере. В условиях гражданской войны была необходима четкая и безопасная работа автомобильного транспорта гражданских и военных учреждений. Организация работы автотранспорта регламентировалась приказами военного комиссариата округов, образованными по решению коммунистической партии и советского правительства в мае 1918 года⁵. Орловский окружной военный комиссариат по военным делам издал приказ «О правилах пользования автотранспортом» от 20 сентября 1918 года⁶, который касался военных частей, штабов, управлений и учреждений округа, имевших в распоряжении военные автомобили и мотоциклы. Данный приказ предусматривал ряд требований, контроль за выполнением которых возлагался на автомобильные части округа, военные комиссариаты и советскую милицию. В частности, под их контроль попадали следующие вопросы:

- снабжение автотранспорта особыми номерными знаками и оборудование осветительными приборами;
- номерной знак и дорога должны освещаться фонарем на расстоянии 30–50 шагов;
- контроль наличия у водителя удостоверения, допускающего к управлению транспортным средством;
- запрещение управления транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения, эксплуатации автомобиля, мотоцикла с открытым глушителем;
- ограничение максимальной скорости в городе;
- предупреждение граждан, осуществляющих движение по дороге, надлежащими сигналами⁷.

К лицу, управлявшему транспортным средством, предъявлялись требования: трезвость, умение управлять машиной, наличие надлежащего на то удостоверения¹.

¹ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 26 июня. № 100.

² Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 30 июня. № 104.

³ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 15 авг. № 141.

⁴ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1918. 22 июня. № 98.

⁵ Гражданская война в СССР. Т. 1. С. 141.

⁶ ГАОО. Ф. 1415. Оп. 1. Д. 10. Лл. 51-51 об., 52-52 об.

⁷ ГА ОО. Ф. Р-15 (фонд исполкома орловского городского совета). Оп. 1. Д. 10. Л. 51.

Приказ устанавливал скоростное ограничение движения по городу и густонаселенной местности: «В пределах городов и густонаселенных местностей запрещается развивать скорость более 20 верст в час; эта скорость должна быть уменьшена до обыкновенной скорости движения извозчичьего экипажа (приблизительно 8 верст) на перекрестках, поворотах, при переезде с одной стороны улицы на другую, в местах остановки трамвая, при выезде со двора и въезде во двор»².

Вышеуказанный приказ предписывал водителям предъявлять сотрудникам милиции удостоверение личности с фотографией и подписями должностных лиц, возглавляющих учреждения или части войск, с печатью³. В случае задержания лица, нарушившего положения приказа, оно должно быть направлено в ближайший комиссариат милиции для привлечения виновного к ответственности⁴.

Проект Положения «О Народной Рабоче-Крестьянской охране», опубликованный в июне 1918 года, предусматривал организацию милиции как «постоянного штаба лиц»⁵. Во исполнение указанного документа местные советы разрабатывали и вводили в действие нормативные акты, которые регламентировали организацию и структуру милиции. Итоги этих процессов были подведены на Первом Всероссийском съезде представителей губернских исполкомов и заведующих отделами управлений, состоявшемся в июле–августе 1918 года.

Проект Положения «О советской милиции» был рассмотрен на заседании СНК 21 августа 1918 года. Позднее он был переработан в Инструкцию «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции». Основные направления ее деятельности заключались в:

- охране общественного порядка;
- борьбе с правонарушителями;
- осуществлении контроля за соблюдением гражданами декретов и распоряжений советской власти;
- надзоре за порядком движения транспорта и пешеходов и техническим состоянием дорог и мостов⁶.

Создавая милицию, советское правительство и партия параллельно формировали специальные службы по обеспечению безопасности дорожного движения в органах автомобильного транспорта. Так, постановление ВСНХ СССР «О пользовании автомобилями, мотоциклами и прочими средствами передвижения, потребляющими бензин» от 28 апреля 1918 года⁷ закрепило обязанность иметь отличительный знак и путевой лист. В случае отсутствия автомобильного движения и органов, его регулирующих и осуществляющих контроль за эксплуатацией автомобилей, учредить такие органы. Контроль за водителями осуществляли организации, которые вели книги нарядов и учет лиц, обладающих правом управления транспортным средством, вводили путевые листы с последующим проставлением отметок о выпуске машины на линию и их возвращении.

¹ Там же. Л. 51.

² ГА ОО. Ф. Р-15. Оп. 1. Д. 10. Л. 52.

³ Там же. Л. 52 об.

⁴ Там же.

⁵ Вестник Народного комиссариата внутренних дел. 1918. № 17. С. 10.

⁶ Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности Советской милиции (1917–1934 гг.). С. 15.

⁷ Сборник декретов и постановлений по автомобильному хозяйству 1917–1919 гг. М., 1919. С. 26–28.

В структуре ВСНХ СССР была образована Центральная автосекция, которая осуществляла руководство в сфере автомобилестроения с момента производства автомобилей и до их распределения между наркоматами и ведомствами. Усилить влияние секции был призван Автомобильный совет. Постановление Автомобильного совета «О пользовании автомобилями и мотоциклами и порядке автомобильного движения по городу Москве и окрестностям» от 10 июля 1918 года¹ учредило Контрольно-техническую комиссию и закрепило ряд положений:

- запрет частным лицам пользоваться автотранспортом в связи с недостатком топлива;
- обязательное предоставление в транспортный отдел Московского совета данных автотранспортных средств учреждений, общественных организаций и администрацией гаражей в целях учета;
- выдача номерных знаков (две штуки) и пропуска на экипаж автотранспорта;
- введение правостороннего движения, ограничения максимальной скорости 25 верст в час для легкового и 12 верст в час для грузового автомобиля;
- каждая организация, учреждение и гаражи должны вести контрольные книги путевых листов, осуществлять учет и проверку свидетельств водителей на право управления автотранспортным средством;
- обязательное состояние в профсоюзе автотранспортных работников.

Комиссия в случае обнаружения нарушений вышеуказанных пунктов привлекала виновных к административной ответственности в виде штрафа в размере от одной до трех тысяч рублей или ареста от одного до трех месяцев.

Организация обеспечения безопасности дорожного движения на начальном этапе развития автомобильного транспорта осуществлялось советской милицией и Центральной автоинспекцией ВСНХ в тесном взаимодействии. Для местных советов организационные и практические мероприятия высших органов государственной власти в указанной сфере являлись руководящими в процессе создания первых специализированных органов.

В 1917–1918 гг. организация дорожного движения была второстепенна по отношению к строительству советских органов власти и завершению военных действий. Внимание властей было сосредоточено на демобилизации и организации управления транспортом, направляемым для «нужд Красной Армии и продовольственных органов».

Вопросы укрепления дорожно-транспортной дисциплины затрагивались на съездах РКП(б). Так, в 1919 году была принята программа партии, определившая ее генеральную линию – развитие автомобильного транспорта, обеспечение безопасности дорожного движения, усиление охраны труда на сухопутно-водном транспорте².

Организация дорожного движения в Москве и других крупных городах не совпадала, зачастую в последних этим ведала советская милиция. Ее деятельность в этом направлении совершенствовалась, что было отражено в положении «О рабоче-крестьянской милиции»³ и мероприятиях, которые организовывали местные партийные и советские органы. Например, Московской партийной организацией 24 марта

¹ ЦГАМО. Ф. 66. Оп. 12. Д. 531. Лл. 7-7 об., 8-8 об.

² Протоколы VIII съезда РКП (б). С. 400.

³ СУ РСФСР. 1920. № 79, ст. 371.

1920 года была организована конференция для обсуждения вопросов деятельности милиции в условиях тяжелого положения транспорта.

Милиция в первые годы советской власти выполняла значительное количество обязанностей. Данный факт перекликается с многозадачностью Министерства внутренних дел Российской империи. Схожесть ведомств, существовавших в разные исторические эпохи, проявляется и в оказании «всемерного содействия» другим учреждениям.

На местах издавались обязательные постановления, адресованные милиции.

Так, по городу Орлу запрещалось проезжать незарегистрированным в Губтрамоте перевозочным средствам как легкового, так и ломового типа, милиция обязывалась пресекать такие факты¹. Губернский отдел социального обеспечения предлагал чинам городской милиции пресекать в пределах черты Орла и прилегающих слобод факты выпрашивания милостыни². К охране общественного порядка на объектах транспортной инфраструктуры можно отнести полномочие следить за выполнением обязательного постановления Президиума Орловского горисполкома от 28 июля 1920 года о недопустимости курения и бросания папирос и окурков на мостах³. Ввиду отсутствия достаточного количества транспортных средств мобилизовывались легковые извозчики с лошадьми и повозками. Проведение мобилизации возлагалось на Орловский городской отдел и милицию. Извозчики должны были иметь запас фуража и довольствия на трое суток. Уклонение влекло наказание по законам революционного времени. Участие в данном мероприятии оплачивалось⁴. Отдел Управления Орловского горисполкома указывал милиции на необходимость принятия мер для очистки улиц, так как они «сплошь покрыты навозом и мусором»⁵.

Меры, принятые партией и правительством, были направлены на становление и развитие автомобильной инспекции и советской милиции. Они сыграли значительную роль в деле обеспечения безопасности, укрепления дисциплины на автомобильном транспорте. Возрастание роли автомобильной инспекции приходится на период военной иностранной интервенции и Гражданской войны. Вместе с тем управление органами милиции и автомобильным транспортом в тех условиях положительно отражалось на организации дорожного движения в пределах страны.

Таким образом, партия и правительство Советского государства в период 1917–1920 гг. проводило планомерные преобразования в пределах страны. Основное внимание уделялось формированию центральных и местных учреждений управления автотранспортной системы, строительству дорог и мостов. Вопросы регулирования дорожного движения были второстепенны, но отдельные нормативные акты в этой области уже тогда заложили основы будущих правил.

¹ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1920. 27 июля. № 133.

² Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1920. 31 июля. № 137.

³ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1920. 4 авг. № 140.

⁴ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1920. 21 авг. № 154.

⁵ Орловские известия Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских депутатов. 1920. 26 авг. № 158.

§ 2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ПЕРИОД НЭПа И ФОРСИРОВАННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ (1921–1928 гг.)

В 1920-х годах милиционеры патрульно-постовой службы выполняли функции «дорожной стражи»: они регулировали уличное движение и контролировали соблюдение правил дорожного движения извозчиками, водителями автомобилей, пешеходами и пассажирами трамваев.

Советы, Центральное управление местного транспорта НКПС и НКВД, руководившие советской милицией, органами автомобильного транспорта в сфере обеспечения дорожного движения в период 1921–1925 гг., подверглись совершенствованию, включая формы и методы их работы. Эти преобразования предусматривали организацию твердого правопорядка и соблюдение законности, регламентацию автотранспортной системы государства.

Всероссийский съезд работников местного транспорта признал транспорт самостоятельной отраслью народного хозяйства и определил задачи развития. Партийные и советские организации уделяли внимание восстановлению местного транспорта. Так, в Орловской губернии был разработан и утвержден проект организации управления местным транспортом¹. Примечательно, что данный документ подготовлен до принятия постановления о создании Центрального управления местного транспорта (ЦУМТ).

В Орловской губернии автодвижение было упорядочено соответствующим постановлением президиума губисполкома от 21 апреля 1921 года².

23 июня 1921 года ВЦИК и СНК приняли декрет «О порядке наложения административных взысканий» в виде штрафа, принудительных работ, лишения свободы. В случае нарушения уличного движения его размер определяли местные советы, и зависел он от особенностей организации городских транспортных сетей и интенсивности дорожного движения. Советы издавали обязательные постановления по организации дорожного движения и обеспечению его безопасности сроком на один год. Сравнительно небольшая продолжительность действия объяснялась новизной и малой изученностью этой сферы.

19–22 декабря 1921 года состоялась XI Всероссийская конференция РКП(б), где обсуждались вопросы социалистической законности во всех органах государственной власти, и в первую очередь именно в тех, которые непосредственно взаимодействуют с населением, – советская милиция и автотранспортные учреждения. Постепенно выходя из кризисной ситуации в стране, партия и правительство все большее внимание уделяли развитию и совершенствованию транспортной системы. Прогресс зависит от многих факторов, в частности от успешного функционирования транспортной сети, что обуславливало и негативные последствия – рост аварийности.

Борьба с увеличивающимся количеством транспортных происшествий предполагала реализацию комплекса организационно-правовых мероприятий. Так, на очередном съезде партии в марте-апреле 1922 года был принят ряд решений, которые стали программой деятельности для партий и органов власти в сфере организации до-

¹ Отчет Губернского Экономического совещания. Орел, 1921. С. 146–147.

² Бюллетень. Официальный орган Орловского Губернского исполнительного Комитета Совета Рабочих, Крестьян и Красноармейских депутатов. Приложение к газете «Известия». 1921. 24 апр. № 3.

рожного движения. Например, постановление ВЦИК и СНК от 24 мая 1922 года значительно расширило полномочия НКВД. Ведомству вручалось руководство городским и сельским благоустройством, а позднее – всем местным транспортом.

Главное управление милиции входило в состав НКВД и руководило деятельностью органов охраны общественного порядка, наблюдения за исполнением распоряжений и постановлений центральной и местной власти и в части организации уличного движения.

Местные партийные и советские органы постоянно контролировали обеспечение дорожного движения милицией. Последняя взаимодействовала с органами автомобильного транспорта путем проведения совместных проверок знаний водителем материальной части автотранспорта и правил движения по улицам. Данные мероприятия позволяли провести перерегистрацию этих субъектов.

Во второй половине 1922 года местные советы, опираясь на предыдущий опыт, издали обязательные постановления о движении транспортных средств. Они действовали в крупных городах и в масштабе краев. В целях обеспечения единообразного подхода к регулированию и совершенствованию дорожного движения была подготовлена и разослана на места «Инструкция постовому милиционеру о порядке пользования жезлом»¹.

Партия и правительство, местные партийные и советские организации считали необходимым уделять внимание снабжению снаряжением и имуществом милиции как основной силы поддержания общественного порядка, организации дорожного движения и обеспечения его безопасности. Так, в сентябре 1921 года было принято решение о снабжении милиции продовольствием наравне с Красной Армией².

На XII съезде РКП(б), состоявшемся в апреле 1923 года, было принято решение о совершенствовании государственного аппарата через проведение реорганизации. НКВД эти процессы не обошли стороной: в его состав вошло Центральное административное управление для руководства советской милицией. Подотделы милиции осуществляли руководство деятельности по обеспечению порядка уличного движения и технического надзора за дорогами и искусственными сооружениями.

Ярким событием в развитии и деятельности советской милиции стало принятие Инструкции постовому милиционеру от 31 августа 1923 года³, определившей общие положения постовой службы милиции, конкретизировавшей обязанности ее сотрудников, одной из которых было наблюдение за порядком и обеспечение безопасности уличного движения. Внимание уделялось и процессу протоколирования фактов нарушения законности. В ноябре 1923 года принята «Инструкция о порядке составления протоколов органами советской милиции»⁴.

Развитие и увеличение количества транспортных средств вызывали необходимость в качественной разработке обязательных постановлений местных советов в сфере организации и обеспечения безопасности дорожного движения

В 1923 году было положено начало организации системы подготовки водителей, их перерегистрации и периодического осмотра автомобилей, выпускаемых на линию и выходящих из ремонта. Ответственность за реализацию этих направлений

¹ Действующие распоряжения по милиции: систематический сборник. М.: Изд. НКВД РСФСР, 1928. С. 548.

² Гольдман В.С. В.И. Ленин и становление советской милиции. М., 1970. С. 29.

³ Действующие распоряжения по милиции: систематический сборник. М.: Изд. НКВД РСФСР. С. 137.

⁴ Там же.

деятельности была возложена на комиссии из представителей административных отделов, организаций и местного транспорта. В этом же году были пересмотрены правила врачебного освидетельствования лиц, работающих на транспорте. Примечательно, что в их подготовке принимали участие народные комиссариаты здравоохранения и путей сообщения¹. В июне 1923 года Главное управление коммунального хозяйства НКВД РСФСР участвовало в разработке проекта основных положений обязательного постановления губисполкома, касающегося порядка движения, пользования автомобилем и мотоциклом². Данный документ должен был унифицировать подход к разработке обязательных постановлений. Структурно акт состоял из следующих глав:

1. Общие правила в отношении водителей и транспортных средств.
2. Требования к оборудованию мотоциклов и автомобилей.
3. Функции государственной системы по руководству автомобильным делом.
4. Порядок проведения экзаменов на получение водительского удостоверения.
5. Разрешение на управление транспортным средством.
6. Правила езды по городу и губернии.
7. Соблюдение установленной скорости движения.

Проект основных положений обязательного постановления губисполкома, касающегося порядка движения, пользования автомобилем и мотоциклом, стал закономерным итогом обобщения накопленного опыта по организации и обеспечению безопасности дорожного движения, имел всесоюзное и всероссийское значение.

Безопасность движения невозможна без качественных дорог. Советское правительство, местные партийные и советские организации проводили мероприятия по устранению бездорожья. Так, Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 1 сентября 1924 года «О подразделении шоссейных и грунтовых дорог РСФСР и о нормах полосы отвода при них»³ дороги были поделены на государственные, губернские, уездные, волостные, полевые и специального назначения. Приказ Орловского губисполкома от 1 июля 1924 года определил меры, направленные на содержание в должном порядке шоссейных и губернского назначения грунтовых дорог⁴.

В 1924 году упразднили губернские инспекции, их функции передали административным и коммунальным отделам местных Советов. На них возлагались следующие обязанности:

- общее руководство местным транспортом, его учет, выдача номерных знаков и удостоверений на право управления;
- проведение периодических техосмотров транспортных средств;
- регистрация несчастных случаев, надзор за исполнением обязательных постановлений;
- организация пропаганды правил движения через СМИ (кино, печать).

В целях скорейшего ввода административных и коммунальных отделов в новую деятельность НКВД издает циркуляр, предназначенный местным советам, от 13 октября 1924 года⁵. Исполкомам предписывалось оказывать содействие окружным управлениям местного транспорта путем издания обязательных постановлений отно-

¹ Коммунальное хозяйство. 1922. № 21–22. С. 45.

² Коммунальное дело. 1923. № 7–8. С. 28–32.

³ СУ РСФСР. 1924. № 72, ст. 709.

⁴ Орловская правда. 1924. 1 июля.

⁵ Коммунальное дело. 1924. № 10. С. 16.

сительно учета автотранспортных средств и помогать в сфере государственного регулирования автомобильного дела.

Развитие автомобильного дела не стояло на месте, требовалось постоянное реагирование законодателя на происходившие изменения. Увеличение автопарка, нарушения правил езды и т.д. стали причинами принятия декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 1 декабря 1924 года¹, уполномочившего милицию накладывать штрафы на лиц, допустивших нарушение правил уличного движения, закрепленных обязательными постановлениями.

Несколько ранее, 11 августа 1924 года, декрет ВЦИК и СНК РСФСР утвердил положение об административном отделе губернских областных исполнительных комитетов. Указанный нормативный акт стал основой документов об административных отделах и их органах, осуществлявших организацию и обеспечение безопасности дорожного движения, ее пропаганду, разрабатывавшихся местными советами. Новые органы считали необходимым разрабатывать правила движения по искусственным сооружениям, что реализовывалось в специальных инструкциях, утверждаемых местными советами. Ответственными надзирать за их выполнением были назначены постовые милиционеры.

Декрет ВЦИК от 25 февраля 1918 года «Об организации местного дорожного строительства»² ознаменовал начало нового этапа в развитии дорожного строительства. На исправление непроезжих дорог бывших городских участков по поселкам Кромь и Мценск отпущено было 1 500 рублей³.

На местах образовывались дорожные секции, на которых была возложена выработка планов по сооружению дорог и мостов. На новых объектах должна была быть обеспечена безопасность, и в правовом отношении новый этап начался с реализации решения XIV конференции РКП(б) (апрель 1925 года)⁴ в части созыва Всесоюзного съезда работников местного транспорта, на котором резюмировали необходимость организации специально-физиологических лабораторий в органах Наркомздрава для:

- всестороннего отбора водителей;
- проведения постоянного изучения условий труда шоферов и принятия необходимых мер к их улучшению;
- обеспечения органами статистического учета несчастных случаев⁵.

Решения съезда легли в основу постановлений местных советов, определявших дифференцированный подход к упорядочению автомобильного, гужевого, пешеходного и велосипедного движения. В целях лучшей организации дорожного движения проводились работы по рациональному размещению торговых палаток, вводились ограничения движения транспорта по отдельным улицам, активизировалась работа с администрацией гаражей относительно выпуска на линию исправных транспортных средств. В средства массовой информации граждане направляли свои вопросы о деятельности милиции⁶.

Важным шагом в организации дорожного движения было издание постановления СНК СССР от 29 декабря 1925 года «О признании имеющей силу для СССР Ме-

¹ СУ РСФСР. 1924. № 61, ст. 602.

² Собрание Указаний. 1918. № 29, ст. 382.

³ Орловская правда. 1925. 26 июля. № 169.

⁴ КПСС в резолюциях... Т. 3. С. 172.

⁵ Коммунальное хозяйство. 1925. № 4. С. 21; № 22. С. 23.

⁶ Орловская правда. 1925. 23 авг. № 191.

ждународной конвенции относительно передвижения автомобилей»¹. Опираясь на указанный документ, Научно-технический комитет выработал систему дорожных знаков. Позднее Народный комиссариат путей сообщения (НКПС) утвердил инструкцию по практическому применению дорожных знаков на территории государства². Процесс стандартизации дорожных знаков благотворно сказывался на организации дорожного движения.

Деятельность милиции по организации и обеспечению дорожного движения в период восстановления народного хозяйства (1921–1925 гг.) была направлена и на дальнейшее совершенствование ее организационно-правового обеспечения, поиск новых форм работы и взаимодействие советской милиции и органов транспорта в исследуемой сфере. В указанный период партия и правительство проявляли внимание к проблеме дорожного движения, что отчасти обусловило расширение административных функций органов, ответственных за организацию и обеспечение дорожного движения за соблюдением дорожного движения.

Индустриализация страны была неразрывно связана с организацией и обеспечением дорожного движения, дорожно-транспортной дисциплины. Постановление ВЦИК РСФСР от 19 ноября 1926 года³ внесло структурные изменения. Так, уездные управления милиции упразднились, а образовывались административные отделы и городские части в их составе. Данное преобразование предоставило городским советам возможность активизации работы милиции и транспортников в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 28 марта 1927 года, утвердившее положение «Об НКВД РСФСР»⁴, затрагивало вопросы совершенствования управления местным транспортом. В декабре этого же года XV съезд ВКП(б) рассмотрел вопросы развития местного транспорта, расширения дорожного покрытия.

В составе наркомата путей сообщения функционировало Центральное управление шоссейных и грунтовых путей и автотранспорта, или Цудортранс⁵. Его задачи включали:

- руководство дорожным и автомобильным делом в стране;
- учет автотранспорта, организацию инспекторской и инструкторской работы в автохозяйствах и дорожных организациях;
- разработку конвенций о международных автомобильных сообщениях.

Цудортранс представлял собой единый орган, осуществлявший руководство автодорожным транспортом. Характер его деятельности подразумевал взаимодействие с Наркоматом внутренних дел РСФСР.

Возраставшее количество автотранспорта, повышение интенсивности дорожного движения требовали четких организации и регулирования. Отдел административного надзора НКВД РСФСР контролировал издание местными исполкомами советов обязательных постановлений по регулированию уличного движения.

Недостатками организации и обеспечения дорожного движения в 1926–1929 гг. были:

- отсутствие специального аппарата по регулированию уличного движения;

¹ СЗ СССР. 1926. № 23, ст. 152, 153.

² Мотор. 1926. № 5–6. С. 108.

³ СУ РСФСР. 1926. № 90, ст. 655.

⁴ СУ РСФСР. 1927. № 47, ст. 315.

⁵ СЗ СССР. 1929. № 6, ст. 52, 61.

- слабое изучение потоков движения;
- недостаточный надзор за эксплуатацией автотранспорта;
- низкий уровень применения технических средств регулирования;
- неудовлетворительный надзор за состоянием дорог;
- отсутствие правильного технического подтверждения причин аварий;
- неосведомленность пешеходов о правилах уличного движения;
- малоопытность в регулировании уличного движения;
- слабая пропаганда в СМИ;
- недостатки в отчетности и обучении сотрудников милиции правилам уличного движения¹.

Постановление Президиума ЦК ВКП(б) и коллегии Наркомата РКИ от 22 июня 1928 года расширило сеть учебных заведений по подготовке и переподготовке работников милиции, так как вопросы обучения имели важное значение, которое сохранилось до настоящего времени. Уделялось внимание подготовке и переподготовке младшего начальствующего состава милиции на курсах краевых, областных и губернских административных отделов. Согласно приказу начальника милиции РСФСР от 6 октября 1928 года² открывались трехмесячные курсы, позднее были организованы четырехмесячные подготовительные курсы для поступающих в милицию (приказ начальника милиции от 23 октября 1928 года³).

Период 1926–1929 гг. связан с возрастанием требований к органам, обеспечивающим безопасность дорожного движения. Деятельность партийных и советских органов в указанной сфере шла по двум направлениям: постепенного сосредоточения функций управления дорожным движением в органах милиции и совершенствования работы органов автотранспорта в условиях развертывания автомобилизации.

¹ ЦГАМО. Ф. 4557. Оп. 8. Д. 408. Лл. 148–152.

² Бюллетень НКВД РСФСР. 1923. № 37. С. 770.

³ Бюллетень НКВД РСФСР. 1923. № 39. С. 809.

§ 3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ПЕРИОД УКРЕПЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-КОМАНДНОЙ СИСТЕМЫ (1929–1938 гг.)

К 1929 году сложились определенные предпосылки для организационно-правового совершенствования милиции и органов автомобильного транспорта.

При административных отделах и отделениях РСФСР образовывались приемно-испытательные комиссии по проверке знаний и определению годности кандидатов на службу в милиции. Членами комиссии были представители местных партийных и профсоюзных организаций, горсоветов и военного ведомства.

Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1929 года утвердило Положение «О крайоблуправлениях»¹. В их составе создавались квалифицированные комиссии для испытания водителей автотранспорта по трем категориям: для работы на автобусах, грузовых автомобилях и такси.

В этот период партия и правительство, государственные органы видели необходимость скорейшего разрешения дорожной и автомобильной проблем, для чего Центральный совет Автодора в своем заключении от 31 декабря 1929 года утвердил заключение специальной комиссии по вопросу «Психотехнические методы борьбы с несчастными случаями в автомобильном движении», где обосновывалась необходимость ведения централизованного учета аварийности, изучения регулирования движения в городе и за его пределами, постановки научно-исследовательских работ и подготовки кадров².

Проблема скорейшего разрешения дорожной и автомобильной проблем была затронута в решении XVI съезда ВКП(б) (июнь–июль 1930 года)³. Одной из проблем являлась высокая аварийность. На места был разослан циркуляр от 16 сентября 1930 года «О мероприятиях по усилению охраны безопасности уличного движения»⁴. Постановление ВЦИК РСФСР от 31 декабря 1930 года «О мероприятиях, вытекающих из ликвидации НКВД РСФСР и НКВД автономных республик» при СНК РСФСР объявило о создании Главного управления милиции и уголовного розыска.

Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 года «Об утверждении Положения об издании местными Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»⁵ предусматривало издание этих документов по вопросам, связанным с регулированием уличного движения. Участие в их разработке принимали сотрудники милиции.

Важное значение для работы органов автомобильного транспорта имело постановление СНК СССР от 5 июля 1931 года «Об упорядочении учета автотранспорта». Оно определило порядок учета автотранспортных средств и выдачу номерных знаков. В штат дортрансов союзные республики вводили должность межрайонного инспектора. Его полномочия предусматривали:

- инспектирование и инструктирование;
- учет автотранспортных средств, наблюдение за их техническим состоянием, контроль их использования;

¹ СУ РСФСР. 1929. № 44, ст. 466.

² ЦГАОС СССР. Ф. 4426. Оп. 1, 3. Л. 31–32.

³ КПСС в резолюциях... Т. 5. С. 125.

⁴ Бюллетень НКВД РСФСР. 1930. № 30. С. 222–224.

⁵ СУ РСФСР. 1931. № 17, ст. 186.

– проведение мероприятий по активизации деятельности за соблюдением правил уличного движения и наличием номерных знаков¹.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1931 года содержало предложение союзным республикам о повышении санкции за нарушение правил учета транспортных средств. Такая норма содержалась в уголовных кодексах республик. Новое наказание предполагало принудительные работы на срок до одного месяца или штраф до 200 рублей².

В начале 1930-х годов были созданы отделения по урегулированию уличного движения и институт межрайонных инспекторов, контролировавших состояние автотранспортных средств; происходило расширение прав и возможностей местных советов – все это можно было трактовать как проявление интереса партии и правительства к решению проблем дорожного движения.

Безопасность дорожного движения достигалась долгим и упорным трудом. Руководство партии и правительства активно претворяло в жизнь предложения, направленные на совершенствование исследуемой сферы. Успех любой деятельности невозможен без вклада отдельных сотрудников. Они активно участвовали в различных профессиональных конкурсах, осуществляли пропаганду, выполнение их должностных обязанностей носило образцовый характер.

Июньский Пленум ЦК ВКП(б) 1931 года постановил, что для всестороннего развития городского хозяйства страны необходимо на новый уровень поднять деятельность партийных и советских органов по организации и обеспечению безопасности дорожного движения.

Многие преобразования в милиции, как вчера, так и сегодня, связаны с чисткой ее рядов. По мнению партийных и советских организаций, это способствовало удалению из милиции и органов по урегулированию дорожного движения чуждых, бюрократившихся и коррупционных элементов. Процент увольняемых в отдельных регионах достигал 10 %³.

Восстановление политико-административного аппарата в милиции и органах, обеспечивающих безопасность дорожного движения, должно было способствовать укреплению дисциплины. Среди водителей и пешеходов сотрудниками отделов и отделений по урегулированию уличного движения (ОРУД) проводилась воспитательная работа и осуществлялась пропагандистская деятельность. К нарушителям применялись методы убеждения и принуждения, такие как отметка компостера в документах водителя, наложение штрафа с последующим вызовом в милицию, сообщение по месту работы о допущенном нарушении, публикация фамилии нарушителя в печатных изданиях⁴.

В 1929–1932 гг. закладывались основы взаимодействия между сотрудниками. Патрульно-постовой милиционер в случае отсутствия на посту инспектора-регулирущика выполнял его функции и наоборот. Инспектору предписывалось оказывать содействие постовому милиционеру в охране общественного порядка и борьбы с преступностью.

На I Всесоюзном съезде по регулированию уличного движения, состоявшемся в декабре 1931 года, обсуждалась аварийность на дорогах и ее причины. Обязанности по ее учету, выявлению и разработке мер по устранению возлагались на отделы и от-

¹ СЗС СССР. 1931. № 44, ст. 300.

² СЗС СССР. 1931. № 41, ст. 307.

³ Бюллетень НКВД РСФСР. 1930. № 23. С. 462.

⁴ Известия Мособлисполкома. 1931. 2 июля.

деления по регулированию уличного движения. В качестве одной из мер, направленных на снижение аварийности, была борьба за повышение трудовой дисциплины самих водителей.

В декабре 1931 года Главное управление РКМ при СНК РСФСР утвердило «Правила уличного движения», которые закрепили за отделами и отделениями регулирования уличного движения обязанность ведения учета, анализа и изучения причин ДТП, расследования по ним. В случае отсутствия этих органов указанные полномочия реализовывались управлениями, отделами, отделениями милиции.

Другой шаг в деле обеспечения безопасности дорожного движения был связан с укреплением учебной и материальной базы школ и курсов, увеличением количества учебных часов по изучению общественных дисциплин и правил уличного движения, повышением качества политико-воспитательной работы.

К законодательному закреплению полномочий по изучению причин аварийности и борьбы с ней за отделами и отделениями ОРУД законодатель пришел в 1932 году, когда 20 марта было утверждено постановление СНК РСФСР «О централизации учета аварийности и происшествий на местном транспорте в органах рабоче-крестьянской милиции»¹. В августе 1932 года Главное управление рабоче-крестьянской милиции утвердило «Правила о производстве расследования, учета, анализа и изучения причин происшествий и аварий на местном транспорте»².

В период 1929–1932 гг. продолжилось совершенствование органов обеспечения дорожного движения. Были созданы отделы и отделения по урегулированию уличного движения (ОРУД) и автодорожная инспекция по контролю за техническим состоянием автотранспорта. Особое внимание уделялось пропаганде и изучению причин аварийности.

31 декабря 1932 года учреждена должность постового инспектора, регулирующего уличное движение. Инструкция Главного управления рабоче-крестьянской милиции для инспектора обозначала цель его деятельности как обеспечение четкого движения потоков всех видов транспорта и пешеходов; безопасность этого движения; быстрое устранение всякого рода замешательств, затруднений и прерывания движения; надзор за соблюдением водителями и пешеходами правил уличного движения и правильной эксплуатации транспорта для недопущения аварийной обстановки.

Уделялось внимание причинам дорожно-транспортных происшествий. Представители научного сообщества активно включились в процесс разработки методик борьбы с аварийностью на автотранспорте. Так, идеи коллектива Центрального автоэксплуатационного научно-исследовательского института легли в основу специальных инструкций и приказов начальника Цудортранса³.

В структуре ОРУД создавались производственные мастерские, отделения, службы по разработке и монтажу дорожной сигнализации. Сотрудники ОРУД периодически осуществляли проверки технического состояния автотранспортных средств и проверку знания водителями правил уличного движения. Технический осмотр проводился два раза в год, осенью и весной.

Большое внимание ОРУД уделяли профилактике детского дорожно-транспортного травматизма. Их сотрудниками был разработан целый комплекс мероприятий в этом направлении:

¹ СУ РСФСР. 1932. № 44, ст. 195.

² Сборник приказов и циркуляров Главного управления рабоче-крестьянской милиции при СНК РСФСР. 1932. № 23. С. 1–10.

³ Дьяков И.Н. Борьба с аварийностью силами автохозяйств. М., 1936. С. 86.

- включение изучения правил уличного движения в школьную программу;
- организация детских штабов в районах города по борьбе с несовершеннолетними нарушителями правил уличного движения;
- пропаганда в школах и через СМИ;
- участие в месячниках по борьбе с нарушителями.

Профилактика нарушений правил уличного движения осуществлялась не только в отношении школьников, но и членов профсоюзных организаций.

В рассматриваемый период ОРУД совершенствовали содержание правил дорожного движения. В их разработке принимали участие общественность, водители и специалисты. Новшеством стало движение транспорта в два ряда, определение мест стоянок личного автотранспорта, введение общесоюзного стандарта на сигнальные дорожные знаки¹.

5 ноября 1934 года было принято постановление «О мероприятиях по улучшению дорожного хозяйства»², которое содержало программу развития автодорожного транспорта и пути решения проблем обеспечения дорожного движения.

Проблема неправильного использования и хищнического отношения к автотранспорту вызвала необходимость создания нового органа – Государственной автомобильной инспекции (ГАИ). Постановление СНК СССР от 23 июля 1935 года утвердило ее правовой статус и указало, что в союзных и автономных республиках, краях и областях, городах Москве и Ленинграде функционирует институт уполномоченных ГАИ, а в районах – госавтоинспекторов.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 28 октября 1935 года «О передаче Цудортранса в НКВД СССР» на последнее ведомство возложило руководство дорожным строительством и обеспечение безопасности дорожного движения, а руководство автомобильным транспортом – на местные Советы. В центре и на местах ГАИ находилась в ведении Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР. Права сотрудников ГАИ приравнивались к правам сотрудников милиции, задачи ГАИ были сформулированы в постановлении СНК СССР от 3 июля 1934 года:

- борьба с аварийностью и хищническим использованием автотранспорта;
- разработка технических норм и измерителей эксплуатации автотранспорта;
- контроль подготовки и воспитания будущих водителей;
- учет автотранспорта.

Упорядочению работы автотранспорта, совершенствованию улично-дорожной сети, обеспечению безопасности дорожного движения способствовало направление опытных работников-коммунистов автотранспортных служб в Госавтоинспекцию. ГАИ по постановлению СНК СССР от 3 марта 1936 года № 121 из Цудортранса перешла в Главное управление рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР³. На следующий день начальника Главного управления обязали в кратчайшие сроки подготовить положение о службе и разработать ее структуру. Активное участие в разработке указанных документов принял В.Я. Рубинштейн.

Работа завершилась в апреле 1936 года: 5 апреля был издан приказ наркома № 00426 «Об организации Государственной автомобильной инспекции ГУРКМ НКВД СССР и местных аппаратов этой инспекции». Приложение к приказу содержало штаты аппарата и территориальных подразделений ГАИ. Кандидатуры начальни-

¹ Бюллетень ОРУД УРКМ ГУ Москвы. 1934. № 10.

² СЗ СССР. 1934. № 57, ст. 427.

³ Далее – ГУРКМ.

ков ГАИ республик, краев и областей к 15 апреля должен был предложить начальник ГУРКМ – Л.Н. Бельский. Таким образом, в апреле 1936 года было положено начало комплектованию личного состава нового подразделения.

Партийные и советские органы прибегали к помощи средств массовой информации. Они освещали различные вопросы, связанные с жизнью губернии, активно пропагандировали обеспечение безопасности дорожного движения и ход дорожного строительства. Так, по решению Орловского горкома ВКП(б) публиковалась газета «За хорошую работу», выпускаемая выездной редакцией «Орловской правды», где значительное внимание было уделено строительству участка дороги «Орел–Болхов», части Подольско-Харьковского шоссе¹.

Автодор был преобразован в добровольную общественную организацию союзного значения. Вопросы его компетенции рассматривались группой Президиума Центрального Совета Союза Автодор². Бюро Орловского горкома рассмотрело вопрос, касающийся работы Совета Автодора: председателя Совета «за развал автодоровской работы и организации, за присвоение общественных средств в сумме 1 198 руб.» исключили из ВКП(б)³.

В 1933–1937 гг. дорожное и шоссейное строительство, автомобилизация осуществлялись более быстрыми темпами, чем в предыдущие годы и по сравнению с другими отраслями. Важным событием периода стало создание Государственной автомобильной инспекции. ГАИ, функционируя совместно с отделами регулирования уличного движения, осуществляла широкие функции по организации и обеспечению безопасности дорожного движения, а также вела работу по пропаганде.

¹ ПАСО. Ф. 57. Оп. 3. Д. 417. Л. 1, 15.

² ЦГАОР СССР. Ф. 4426. Оп. 1. Д. 34. Л. 10; д. 45. Л. 17.

³ ПАОО. Ф. 57. Оп. 3. Д. 372. Л. 1, 11.

§ 4. ОРГАНИЗАЦИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ПРЕДВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1938 год – ИЮНЬ 1941 года) И В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941–1945 гг.)

Предвоенные годы связаны с расширением задач ГАИ, которые дополнялись руководством работой отделов и отделений по регулированию уличного движения, надзором за безопасностью дорожного движения транспортных средств и пешеходов в городах и на автомагистралях страны. В деятельность ГАИ широко внедрялись технические средства.

1938 – середина 1939 года являются определяющими в плане организации для ГАИ: происходила передача аппарата из бывшего Цудортранса, уточнялось штатное расписание, осуществлялись подбор и назначение кадров. Партийные и советские органы увеличили сеть печатных СМИ, направленных на пропаганду безопасности дорожного движения. К 1940 году формы деятельности ГАИ были разнообразны и включали:

- совещания и собрания с автотранспортниками;
- организацию и проведение осмотров автотранспорта;
- анализ деятельности автохозяйств и административную практику;
- взаимодействие с общественностью, СМИ.

Положительным моментом организационного периода является функционирование дежурной части отдела ГАИ, которая представляла собой штаб по сбору и анализу информации на городском транспорте, даче соответствующих рекомендаций для принятия управленческих решений. Регулярное проведение сотрудниками ГАИ полугодовых и годовых технических осмотров автотранспорта способствовало повышению технического состояния автотранспорта, экономии горючего, резины и других материалов.

В течение практически двух лет (1938–1939) ГАИ и ОРУД разрабатывали новые правила уличного движения с учетом предложений практических сотрудников, специалистов автотранспорта и общественности. Они были утверждены местными советами. Местный характер правил обусловил их отличие друг от друга, что можно объяснить различием транспортных схем городов и условий городского движения. Эти правила ориентировались на дорожное движение и обеспечение его безопасности.

Место ОРУД в структуре органов было неодинаковым в различных субъектах государства, но это не влияло на сложность их функций: они выступали организаторами дорожного движения в городе, изучали условия городского движения, устанавливали технические средства регулирования дорожного движения, регулировали дорожное движение на наиболее опасных участках, вели пропаганду.

Снижение аварийности и количества дорожно-транспортных происшествий предполагало совместную работу партийных, советских и политических органов по мобилизации сотрудников ГАИ и ОРУД на повышение качества проведения технического осмотра транспортных средств и расширение пропаганды безопасности дорожного движения.

К началу 1940 года стало очевидно необходимость создания специализированного подразделения по розыску автомобилей, скрывшихся с места происшествия. Сотрудники ГАИ постоянно взаимодействовали со школами подготовки водительских кадров, что способствовало повышению уровня знаний обучающихся.

В 1940 году коллективами ОРУД и ГАИ были подготовлены «Типовые правила движения по улицам городов и дорогам СССР», отражавшие состояние автомобильного и дорожного дела, опыт организации дорожного движения и новые подходы к его совершенствованию. На основе «Типовых правил» вырабатывались местные правила дорожного движения. Имея определенные расхождения, противоречия, затруднявшие работу водителей, они тем не менее внесли положительный вклад в обеспечение безопасности дорожного движения.

10 ноября 1941 года Экономический совет при СНК СССР принял постановление «О технических нормах расхода автобензина и смазочных материалов для автотранспорта»¹. Цель этого документа состояла в экономии горюче-смазочных материалов. Примеры стахановцев показывали, что нормы, предусмотренные еще в 1936 году, реальны и перекрываемы, что было закреплено в постановлении СНК СССР от 1 октября 1942 года № 1016 «О мерах по дальнейшему сокращению расхода бензина на автотранспорте».

Решения XVIII Всесоюзной партийной конференции определили направления деятельности ОРУД и ГАИ: обеспечение технического состояния автотранспорта, повышение его мобилизационной готовности, экономия горюче-смазочных материалов. Одни готовили транспорт, другие – средства осмотра.

Предвоенный период становления и развития органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, характеризовался формированием организационной структуры ГАИ и ОРУД, выработкой форм и методов их работы, четким определением направлений их деятельности, созданием базы для подготовки профессиональных кадров.

Создание Государственного комитета обороны было призвано решить задачи по быстрой мобилизации всех сил для того, чтобы дать отпор врагу. В прифронтовых городах образовывались городские комитеты обороны.

Перестройка деятельности милиции, расширение ее обязанностей по охране общественного порядка и борьбе с преступностью не обошли стороной и подразделения ГАИ. Первой задачей для них стало обеспечение подготовки автотранспорта для армии. Уже 5 июля 1941 года начальникам райотделов милиции поступило указание о снятии с учета ГАИ автотранспорта, мобилизованного для Красной Армии. Без предварительного согласования с НКВД и военным командованием ни одно ведомство и ни один наркомат не могли издавать распоряжения о работе автотранспорта.

В годы Великой Отечественной войны проводились собрания сотрудников милиции, где подводились итоги работы, ставились задачи, заслушивались акты по проверке выполнения социалистических обязательств. В справке об итогах предоктябрьского социалистического соревнования по коллективу Управления милиции УНКВД по Орловской области указывалось, что ГАИ полностью выполнила планы работ и принятые социалистические договоры². Также ГАИ значительно улучшила работу по организации контроля за экономией горючего в автохозяйствах, проведя проверку всех автохозяйств города. Особо отмечалось взаимодействие с Красной Армией. В ее рядах сотрудники ГАИ проводили массовую работу по сбережению и изучению техники, повышали квалификацию шоферов и мотоциклистов³.

Сотрудники ГАИ принимали активное участие в социалистических соревнованиях и выполнении социалистических обязательств. Представители парторганизации

¹ СП СССР. 940. Ст. 762.

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.

³ Там же.

Управления милиции УНКВД по Орловской области проводили их проверку по следующим пунктам:

1. Выполнение оперативного плана отдела.
2. Отсутствие дисциплинарных проступков и замечаний.
3. Владение одной из воинских специальностей (пулеметчик, минометчик, сапер и др.) в разрезе программы командирской учебы.
4. Систематическое повышение качества технической учебы.
5. Повседневное повышение идейно-политического уровня.
6. Изучение истории партии большевиков.
7. Постоянное пребывание в курсе международной жизни страны. Регулярное участие в политинформации и чтке газет.

По результатам проверки выносились замечания:

- практиковать периодическую проверку хода соцсоревнования по отделу и результаты выполнения доводить до всех сотрудников отдела;
- завести учет проводимых политинформаций и чтения другой литературы¹.

Большое внимание законодатель уделял вопросам работы сотрудников ГАИ в Москве. Это было объяснимо.

11 августа 1943 года был издан приказ НКО СССР и НКВД СССР об упорядочении службы контрольно-проверочных пунктов на дорогах и основных магистралях в целях борьбы с вражескими агентами. Наряд КПП подавал определенные сигналы, обязательные для исполнения, в противном случае он имел право применить оружие. В составе нарядов несли службу войска НКВД, милиция, дорожно-комендантские участки, отдельные дорожные эксплуатационные батальоны и сотрудники ГАИ².

В годы ВОВ сотрудники ГАИ провели большую работу по оказанию содействия местным советским и военным органам в мобилизации автотранспорта для Красной Армии. Все мобилизационные планы опирались на сведения ГАИ о наличии и техническом состоянии автотранспорта. Проект плана разрабатывался ГАИ, рассматривался и утверждался облисполкомом.

Участие сотрудников ГАИ в осмотре автомобилей, мобилизованных для фронта, сказывалось на их техническом состоянии. Отсутствие такого работника на приемке транспортного средства снижало качество поставляемых машин. Такая форма работы стала итогом реализации решений ГКО. В работе приемно-сдаточных пунктов были задействованы сотрудники ГАИ в качестве членов приемных комиссий, руководителей приемных пунктов и руководителей постройки дивизионных ремонтных мастерских, передвижных ремонтных мастерских.

Аппарат ГАИ ГУМ НКВД СССР участвовал в разработке планов мобилизации автомобилей для Красной Армии в 1943 году для освобожденных от оккупации районов (1943 год) и для специальных автомобильных колонн (1944 год).

В связи с мобилизацией численность автопарка в 1940–1941 гг. сокращалась. Уже к 1 октября 1941 года в Красную Армию было передано 190 тысяч автомобилей. Такое положение сказалось на техническом состоянии транспортных средств в тылу, ведь на фронт были мобилизованы лучшие в техническом плане машины. Можно также отметить недостаток ремонтной базы, запасных частей, квалифицированных ремонтных рабочих и водителей, напряженные условия работы в то время.

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 1. Л. 2.

² ЦГАОР СССР. Ф. 9145, 8. Ед. хр. 185. Л. 147.

Военная обстановка возложила на сотрудников ГАИ обязанности по проверке работы ремонтных баз, выявлению наличия запасных частей на складах автобаз, предприятий и хозяйств, установлению жесткого контроля за качеством и сроками ремонта. Роль ГАИ состояла в выявлении ремонтных мастерских и возможностей по увеличению их пропускной способности, прикреплении автомобилей, подлежащих ремонту, к мастерским, в контроле за своевременной доставкой машин на ремонтные пункты и ходом ремонта, учете запасных частей, имевшихся в учреждениях и предприятиях.

Сотрудники ГАИ могли привлекать к административной и уголовной ответственности лиц, отказавшихся от поставки автомобиля на ремонт, нарушивших сроки и плохо осуществивших ремонт.

С сентября 1941 года вводился ежемесячный учет и отчетность о наличии автотранспорта. Ранее данные о наличии автомобилей ГАИ предоставляла правительству два раза в год по итогам техосмотра. С 1 октября 1941 года проводился ежедневный учет прибытия и убытия автомашин.

Деятельность Госавтоинспекции Управления милиции УНКВД Орловской области в 1942 году осуществлялась в следующих направлениях:

- 1) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 2) регистрация автотранспортных средств, проведение их технического осмотра;
- 3) ремонт автотранспортных средств, имеющих в ГАИ;
- 4) проверка автохозяйств;
- 5) профилактическая работа среди водителей, учащих в целях необходимости соблюдения ими правил дорожного движения;
- 6) комплектование кадрового состава ГАИ;
- 7) обеспечение проведения испытаний при подготовке водительских кадров;
- 8) иное.

В ГАИ УМ УНКВД Орловской области начальником составлялись месячные планы работ. Их положения предусматривали проведение регистрации и перерегистрации транспортных средств, обследование работы гаражей, обеспечение работы квалификационных комиссий и подготовки шоферов и т.д. В плане определялись ответственное лицо, срок выполнения и отмечалось, выполнен или нет его пункт¹. План работы мог быть подготовлен на два месяца², и сотрудник составлял индивидуальный план³. Пункты планов перекликались.

В плане предусматривались следующие мероприятия:

- перерегистрация машин и закрепление государственных знаков;
- проверка расходования горючего;
- проведение технических осмотров машин;
- контроль за эксплуатацией и техническим состоянием машин;
- сбор брошенного автоимущества и трофеев;
- обследование работы гаражей и проверка автохозяйств;
- подбор кадров;
- обеспечение работы квалификационных комиссий;
- выпуск шоферов;

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 2. Л. 3-3 (оборотная), 5-5 (оборотная).

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 2. Л. 1-1 (оборотная).

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 2. Л. 17-17 (оборотная).

– обеспечение дисциплины дорожного движения.

В годы войны велась активная подготовка госавтоинспекторов и шоферских кадров. Программа оперативно-служебной подготовки вновь принятых милиционеров по обучению регулированию дорожного движения предусматривала изучение:

1. обязанностей регулировщика;
2. техники регулирования уличного движения, а именно:
 - а) регулирования движения положением корпуса и рук постового регулировщика;
 - б) регулирования светофором;
3. правил движения транспорта, пешеходов, движения воинских частей, организованных шествий и колонн, обязанностей водителей транспорта;
4. расположения транспорта при движении; проезда перекрестков, где движение регулируется и где движение не регулируется; проезда трамвайных остановок;
5. скорости движения; обхода, остановки и стоянки транспорта; ж/д переездов;
6. движения при густом тумане; учебной езды, буксировки, перевозки легковоспламеняющихся, взрывчатых и других опасных грузов;
7. правил перевозки пассажиров на трамваях, автобусах, троллейбусах и грузовых автомобилях;
8. требований, предъявляемых к техническому состоянию механического транспорта, допускаемого к эксплуатации, знаков, документов, освещения механического транспорта, светомаскировки транспорта;
9. ограничений габарита и веса транспорта. Дополнительных требований безопасности движения;
10. движения транспорта в условиях противовоздушной обороны. Ответственности за нарушения правил дорожного движения¹.

На изучение указанных положений программы отводилось 25 часов, на каждый пункт уделялось от двух до четырех часов.

План специальной подготовки сотрудников ГАИ предусматривал изучение положений, связанных с профессиональной деятельностью: устройство автомашины, оформление дорожного происшествия, правила движения и др. Требования военного времени оказали влияние на перечень вопросов плана. В него добавлялось изучение светомаскировки автотранспорта в условиях военного времени, общей маскировки автотранспорта, правил движения автоколонны в условиях угрожаемого положения, обязанностей водителя машины в условиях угрожаемого положения и воздушной тревоги, устройства автобронемшины и устройства, работы и вождения танков². На освоение пунктов плана отводилось 86 часов.

Сотрудники ГАИ производили технический осмотр всех автомашин гражданских учреждений и организаций.

Так, «на 1 июня 1942 г. в Орловской области имелось 236 автомобилей, 6 мотоциклов, 5 прицепов и 3 полуприцепа. На 1 января 1942 г. имелось 135 автомобилей. Таким образом, за истекшие 5 месяцев автопарк увеличился на 101 автомашину, или 57 %. Указанные машины принадлежат 91 хозяйству. 183 автомашины (52 хозяйства) находятся на территории г. Ельца, остальные 53 автомашины – в райцентрах области. Из 183 машин, находящихся в г. Ельце, 117 машин принадлежат областным организациям. Более половины всего автопарка (55 %) принадлежат

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 2. Л. 2-2 (оборотная).

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 2. Л. 7-7 (оборотная).

органам НКВД, партийным и советским организациям. Рост автопарка произошел, главным образом, за счет машин, возвращенных из эвакуации. Кроме того, часть учреждений, оставшись без средств передвижения и не имея перспективы получения их, восстановили даже разукомплектованные машины. Отдельные учреждения (НКВД, Обком ВКП(б) и Облисполком) приобрели трофейные машины (опель, шевроле и др.)»¹.

Постановление ГКО от 9 мая 1942 года возложило на Наркомат автотранспорта подготовку шоферов для Красной Армии. На курсах и в школах в этой сфере преподавали работники ГАИ.

Обучению будущих шоферов уделялось особое внимание. Ввиду нехватки мужского населения на местах усиление подготовки водительских кадров осуществлялось за счет женщин. В мае 1942 года из 184 водителей 13 – это представительницы слабого пола². В феврале 1943 года в ходе обследования автопарка гаража обкома ВКП(б) обеспеченность водительскими кадрами составляла 12 человек, из которых четверо были женщины³.

Подготовка водительских кадров была организована при Елецкой школе механизации сельского хозяйства с коллективом слушателей 60 человек, при Задонской школе механизации сельского хозяйства – с числом слушателей 40 человек, при Елецкой конторе автоуправления школы механизации сельского хозяйства, где обучались 60 человек. В соответствии с решением исполкома Орловского облсовета делегатов трудящихся вводилось изучение автомобиля в Елецком пединституте. Освоение автомашин студентами должно было заканчиваться к началу уборочных сельскохозяйственных работ⁴.

На качестве подготовки водителей сказывались следующие обстоятельства:

- отсутствие квалифицированных преподавателей;
- отсутствие экспонатов, плакатов и пособий;
- недостаточное количество бензина, отпускаемого для практической езды⁵.

В Ельце при автоуправлении в соответствии с решением СНК СССР № 1666 и решением Орловского областного исполкома депутатов трудящихся были организованы курсы переподготовки шоферов на газогенераторных машинах на 60 человек и на 45 человек – при УНКВД. Наличие в малом количестве таких автомобилей, невозможность постоянного посещения занятий курсантами в связи с командировками или дежурствами обуславливали задержку при переподготовке шоферов в установленный срок⁶.

Недостатки существовали в работе квалификационной комиссии, принимавшей экзамен. На оперативном совещании работников ГАИ УМ УНКВД Орловской области от 23 апреля 1942 года было указано, что члены квалифкомиссии неправильно оформляют документы и применяют неправильную методику испытаний⁷.

Подготовка автомобильных кадров представляла собой серьезную проблему не только в Орловской области, но и в масштабах всей страны. Начальник ГАИ УНКВД Орловской области Бунин в своем обращении к начальнику «ТРАНСЭНЕРГОКАД-

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 7.

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 10.

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 54.

⁴ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 10.

⁵ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 29.

⁶ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 29.

⁷ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 2. Л. 14-14 (оборотная).

РБ» НКВД РСФСР обосновывал необходимость организации в регионе отдельного учебного комбината¹.

Начальник ГАИ УМ УНКВД по Орловской области, обращаясь к заместителю начальника милиции Орловской области, указывал, что количество лиц, подвергаемых квалификационной испытанием, значительно превышало среднюю норму довоенного времени, а подавляющее большинство лиц, обратившихся в ГАИ за получением шоферских прав, являлись водителями начальствующего состава воинских частей Красной Армии. Он предлагал в связи с усилением движения автотранспорта по улицам Ельца и прилегающим к ним дорогам усилить контроль за движением в целях предупреждения роста аварийности на автотранспорте².

На ГАИ была возложена обязанность контролировать выполнение положений постановления Экономического Совета СНК СССР № 212 от 8 февраля 1941 года о запрете работы газогенераторных автомобилей и тракторов на жидком топливе. ГАИ организовывала проверки степени эксплуатации машин этого типа. Особое внимание к газогенераторным машинам связано с тем, что при обучении работе с ними возникали трудности, в частности таковой можно было считать отсутствие самих автомобилей.

Испытание кандидатов на получение водительских удостоверений предусматривало проверку теоретических и практических знаний. В Орловской области испытание водителей газогенераторных машин ограничивалось проверкой теоретических знаний, так как отсутствовала газогенераторная машина³.

К сдаче испытаний допускались ученики шоферов. Их обучение регламентировалось постановлением СНК СССР от 13 апреля 1943 года № 352 «Об индивидуальном ученичестве шоферов»⁴, утвердившим Положение «Об индивидуальном ученичестве шоферов на автотранспорте»⁵.

Трудности в работе квалификационной комиссии были обусловлены войной. Так, при эвакуации документов в Елец из Орла 2 октября 1941 года, а также при последующей транспортировке из Ельца в Уфу было утрачено 2 027 экземпляров бланков⁶.

По предложению заместителя НКВД СССР комиссара Государственной безопасности 3-го ранга Серова в целях более полного обеспечения автомобильного транспорта водительскими кадрами было рекомендовано внести следующие изменения в существовавшую практику работы квалифицированных комиссий Госавтоинспекции:

- при возбуждении автохозяйствами или шоферами ходатайства о досрочном восстановлении в правах водителей, лишенных удостоверений за различные нарушения, возвращать удостоверения без испытаний и медицинского освидетельствования, за исключением лиц, лишенных прав по суду;
- возвращать водительские удостоверения лицам, идущим в ряды Красной Армии и ВМФ, ранее лишенных прав на управление автотранспорта в административном порядке. Основанием к возврату служат повестки военкомата;
- в случае нарушения правил движения или эксплуатации автотранспорта, аварий и т.д. накладывать денежные штрафы, заменять талоны, отдавать под суд и

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 39.

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 9-9 (оборотная).

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 14.

⁴ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 24.

⁵ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 25.

⁶ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 28-28 (оборотная).

т.д., не отбирая водительского удостоверения, в качестве меры административного наказания¹.

Негативно на состоянии автотранспортной дисциплины отражалось и отсутствие изданных правил уличного движения. Руководство ГАИ УМ УНКВД Орловской области обращало внимание на данный факт. Начальнику ГАИ ГУМ НКВД СССР сообщалось, что советские организации, ссылаясь на отсутствие бумаги и другие причины, уклоняются от издания указанных правил².

Основными недостатками на автотранспорте в годы войны были:

- 1) отсутствие ремонтных мастерских вообще и гаражей для ремонта машин;
- 2) необеспеченность парка запасными частями;
- 3) необеспеченность кадрами механиков, слесарей и шоферов.

Органам местного управления предписывалось устранить указанные нарушения.

Для организации поставки автотранспорта в воинские части и с учетом того, что именно в Орловской области было сосредоточено 25 % машин от их общего количества по стране, 21 июня 1942 года была организована оперативная группа работников ГАИ³.

Основные направления работы ГАИ в условиях войны заключались в мобилизации для нужд фронта автомобильного транспорта, контроле за использованием транспорта в тылу, подготовке водительских кадров для армии и гражданских организаций.

Для прохождения командирской учебы по специальным дисциплинам при Управлении милиции УНКВД Орловской области весь личный состав разбивался на специальные учебные группы по отраслям работы⁴. В частности, образовывалась группа, состоявшая из представителей начальствующего состава ГАИ и инспекторов дорожного надзора.

На проводившихся совещаниях работников взвода РУД и ГАИ УМ УНКВД Орловской области обсуждались недостатки их профессиональной деятельности и пути их устранения. Так, в качестве негативных факторов отмечались личная недисциплинированность сотрудников, отсутствие требовательности к водителям и свистков у регулировщика⁵.

ГАИ осуществляла деятельность на территории, освобожденной от немецко-фашистских захватчиков. Работа в такой ситуации диктовала решение дополнительных задач. Орел был освобожден 5 августа 1943 года, и инспектирование состояния автотранспорта в районах области предусматривало проведение комплекса проверочных мероприятий⁶.

В годы войны ГАИ в тылу продолжала проводить мероприятия, направленные на экономию расхода топлива и повышение производительности автомобилей. Одним из таких мероприятий было изменение режима движения, что потребовало пересмотреть расположение постов РУД. Отдельные улицы и перекрестки получили первостепенное значение, на них вводилось регулирование и надзор за движением. ОРУД в это сложное время в основном были укомплектованы женщинами. Они быстро овла-

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 64-64 (оборотная).

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 34.

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 48.

⁴ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 5. Л. 2-2 (оборотная).

⁵ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 5. Лл. 13-14.

⁶ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 2. Л. 19-19 (оборотная).

девали сложными обязанностями, четко регулировали уличное движение, бдительно несли службу. По возвращении мужчин с фронта женщины переводились на свободные должности в отделе.

Несмотря на предпринимаемые усилия, аварийность оставалась высокой. Большое внимание уделялось организации движения транспорта и пешеходов. Так, осуществлялись экспериментальное нанесение на улицах светящихся линий безопасности, обозначение углов тротуаров, других препятствий, которые могут встретиться машинам в ночное время, а также устанавливались светофоры.

Рост дорожно-транспортных происшествий отмечался в тыловых областях, что было связано с созданием промышленных районов, притоком населения и возрастанием грузопотока. Такая динамика была характерна и для городов, которые находились в зоне наступления Красной Армии.

В годы войны и по ее окончании ГАИ взаимодействовала с военным командованием в области контроля за движением воинских автомашин, для чего сотрудники ГАИ были наделены полномочиями военных госавтоинспекторов. Основной причиной дорожно-транспортных происшествий стала личная недисциплинированность водителей военных машин. Полномочиями сотрудников ГАИ военнослужащие пренебрегали. Так, 25 декабря 1943 года старший лейтенант милиции Лукьянов был препровожден к генерал-майору, который заявил, что вопрос о нарушении правил уличного движения водителем автомобиля военной комендатуры «уладят сами». Произвести осмотр машины на наличие следов столкновения с автомашиной милиционера, регулировавшего движение, Лукьянову не дали, так как выставили часового. О данном факте Лукьянов сообщил своему руководителю¹. На оборотной стороне рапорта указаны ошибки Лукьянова:

- сел в машину с неизвестными людьми;
- не попросил представить документы, удостоверяющие их личности;
- сообщил о данном факте лично, а не сразу по телефону.

ГАИ активно направляла в распоряжение воинских частей сообщения о допущении нарушений правил уличного движения военнослужащими. Директива главного военного прокурора Красной Армии от 21 ноября 1942 года № 0139/1-Д касалась вопросов борьбы с нарушениями водителями автотранспорта правил уличного движения². Необходимость пресечения таких фактов была связана с тем, что при задержании водителя-виновника, являвшегося военнослужащим, он оказывал вооруженное сопротивление работникам милиции, избивал последних. В отдельных случаях виновниками аварий, катастроф и наездов являлись лица начальствующего состава, не имевшие право вождения машин, но, тем не менее, отстранявшие водителя от управления и сами садившиеся за руль. Военные прокуроры к таким водителям относились либерально и ограничивались возбуждением дисциплинарного производства. Данное обстоятельство позволяло формировать сознание безнаказанности у субъекта. В целях недопущения этого предлагалось усилить борьбу против недисциплинированности отдельных военнослужащих, приводящей к происшествиям, для чего:

- водителей, виновных в злостном нарушении правил вождения автомашин и в частности совершивших аварии, катастрофы или наезды, будучи в нетрезвом состоянии, привлекать к уголовной ответственности.

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 2.

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 108.

– привлекать к строжайшей ответственности командиров, не принимающих мер борьбы с распущенностью подчиненного им водительского состава и допускающих нарушения правил эксплуатации автотранспорта¹.

20 января 1944 года в Орле Чижиков Евгений Данилович, который не имел шоферского удостоверения, допустил столкновение со встречной машиной. Командиру 225 автобатальона капитану тов. Фоменко из г. Воронежа предлагалось привлечь водителя Чижикова за совершенную аварию к дисциплинарной ответственности и в дальнейшем не имеющих шоферских прав к управлению автомашинами не допускать².

В 1943 году надзор за движением транспорта и пешеходов производился инспекторами дорожного надзора, состоявшими в штатах управлений милиции, по территории которых проходили дороги и шоссе союзного назначения. Контроль осуществлялся в форме осмотра автомашин и проверки документов. В адрес заместителя начальника УНКВД по милиции Орловской области полковника милиции Короткова поступило отношение начальника тюрьмы № 1 УНКВД Орловской области старшего лейтенанта Аникина о запрете работникам автоинспекции «задерживать нашу машину, которая возит воду для заключенных, так как это приводит к срыву подвоза воды и создаются условия для побега заключенных»³.

В практику работы следователей входили выезд на место дорожно-транспортного происшествия, составление планов расследования преступлений, связанных с нарушением правил дорожного движения. Контролировался не только ход следствия, но и прохождение дела судебных инстанций. Вводился розыск скрывшихся с места происшествия водителей.

В 1942 году в СНК СССР на утверждение были представлены постановление о выбраковке и списании автомобилей и инструкция о порядке проведения этой работы⁴. Далее последовало образование центральной государственной и местных комиссий по выбраковке и списанию автомобилей, в состав которых входили начальники ГАИ.

Постановление СНК СССР от 4 марта 1943 года № 335 возложило на органы милиции дополнительную обязанность, предусматривающую проведение дежурств на диспетчерских пунктах в целях оказания помощи работникам автоконтор и принятия административных мер к водителям и руководителям автохозяйств, уклонявшимся от выполнения нарядов на загрузку порожних автомашин оборонными грузами, топливом, зерном, промтоварами и т.п.⁵

Война сказывалась на техническом состоянии транспортных средств. Постепенно оно ухудшалось. В целях его улучшения ГАИ ГУМ НКВД СССР стала изымать из автохозяйств автомобили, простаивающие в ожидание ремонта более шести месяцев, и передавать их автохозяйствам, имеющим возможность осуществить ремонт. Решение об этом принималось совнарками республик и исполкомами краев, областей.

Контроль сотрудники ГАИ осуществляли при обследовании автохозяйств, работе автомобилей на линии. Они выявляли факты нарушения правил содержания и эксплуатации автомашин, условий хранения и эксплуатации резины, правил монтажа

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 109.

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 5.

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 127

⁴ Постановление СНК СССР от 29 октября 1942 г. № 1750.

⁵ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 10. Л. 16.

и демонтажа шин и контролировали надлежащее давление воздуха в них. В автохозяйствах сотрудники ГАИ проводили периодические осмотры техники и условий ее содержания. Как правило, все недостатки заключались в отсутствии ремонтных мастерских или необходимого оборудования в них, запчастей и кадров.

В освобожденные районы направлялась автомашины из других регионов страны. На пути следования к пункту назначения они подвергались разукомплектованию, что устанавливалось при проверке технического состояния прибывавших транспортных средств. Госавтоинспектор ГАИ УМ УНКВД Орловской области младший лейтенант милиции Шишанов в своем заключении о разукомплектовании автомашин в Становлянской МТС Орловской области указал, что «разукомплектование автомашин и вывод, таким образом, их из строя является антигосударственной деятельностью, направленной к срыву сельхозработ, что наносит прямой ущерб обороноспособности страны, а поэтому на основании вышеизложенного виновные в разукомплектовании автомашин – директор МТС Пискарев и ст. механик Александров – подлежат ответственности в уголовном порядке»¹.

Сотрудники Госавтоинспекции обследовали автохозяйства организаций для выявления недостатков и предложения путей их решения, установления причин невыполнения государственных заданий. Так, старшему госавтоинспектору Карачевского участка младшему лейтенанту милиции Фокину поручили проверить техническое состояние, использование автомашин по прямому назначению, обеспеченность водительским составом карачевских лесокомбината и леспромхоза, т.к. они не выполняли план по вывозу лесоматериалов².

ГАИ реализовывала мероприятия по контролю за расходом бензина – выполнением установленных технических норм и ежемесячных лимитов. При превышении нормы водитель должен был это обосновать. В противном случае он привлекался к ответственности.

По фактам проверки милиционер составлял акт, который направлялся в ОБХСС, а также милиционеры привлекали к ответственности виновных лиц, назначая административное наказание в виде штрафа. Так, в ходе проверки гаража Орловского обкома ВКП(б) был установлен факт пережога горючего, что нарушало требования постановления СНК СССР № 1750. Эта же проверка констатировала улучшение технического состояния парка за счет отремонтированных автомашин, требовавших текущего ремонта, и за счет непосредственного участия в ремонте заведующего гаражом Павлова и выявила неорганизацию ремонтных мастерских, неукомплектование штата гаража³.

В 1945 году в ОБХСС для расследования и привлечения виновных к ответственности были отправлены материалы проверки:

1) гаража Орловского обкома ВКП(б) от 28 января 1945 года, где выявлены недостатки, связанные с отсутствием контроля: со стороны бухгалтера гаража Терентьевой за расходом горюче-смазочных материалов, что привело к приписке несуществующих рейсов и увеличению километража в путевых листах;

2) гаража Орловского обкома ВКП(б) от 28 января 1945 года, в котором завгар Уманец нарушал требования постановления СНК СССР № 478 за 1944 год, что выра-

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 3. Л. 64.

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 10. Л. 5.

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 6. Л. 47.

жалось, в частности, в отсутствии картотеки учета авторезины и несоблюдении правил хранения новой авторезины¹;

3) автохозяйства Орловского птицекомбината, бывший директор которого Георгиевский в январе 1945 года купил у шоферов одной войсковой части две бочки бензина в количестве 400 литров, что способствовало расхищению стратегического сырья в военное время².

Штрафные санкции применялись в отношении:

1. Бухгалтера Облуполнаркомзага Самохвалова Ивана Федоровича за ненадлежащий учет расхода горючего и его перерасход; неправильное оформление путевых листов, выражавшееся в проставлении одного и того же маршрута за разные числа месяца и километража пробега³.

2. Гл. механика СВУ № 3 ст. Орел Малявкина Е.Т. за ненадлежащее хранение резины и аккумуляторов, правила которого установлены постановлением СНК СССР № 478 за 1944 год⁴.

3. Гл. бухгалтера Элеваторстроя Семененко за нарушение учета расхода горючего и правил хранения резины в гараже Орловского элеваторстроя⁵. Помимо указанного должностного лица к ответственности привлекался и его руководитель – начальник Орловского элеваторстроя Москаленко⁶.

При регулировании уличного движения сотрудники выявляли факты внесения изменений в конструкцию машин⁷.

К уголовной ответственности привлекали лиц, которые перевозили в грузовом транспорте людей и использовали государственный транспорт в личных целях или ради наживы. Так, в Орле был задержан шофер подсобного хозяйства Курского леснабсбыта Касаткин Павел Ильич за незаконную перевозку пассажиров и употребление во время работы спиртных напитков⁸. Не всегда за такие факты привлекали к уголовной ответственности. Например, директор подсобного хозяйства коммунальных предприятий г. Орла Урывский Степан Иванович и шофер Иванов Андрей Дмитриевич за перевозку пассажиров в корыстных целях подверглись административному наказанию в виде штрафа в размере 300 рублей⁹.

Основной деятельностью продолжали оставаться осмотры автотранспортных средств. Полученные данные о состоянии и использовании автопарка по стране в целом и по каждой отрасли народного хозяйства отдельно направлялись в СНК СССР, Госплан и Народный комиссариат обороны СССР. Это было необходимо для разработки правительственными органами мероприятий по улучшению работы транспорта.

Директива НКВД СССР от 28 сентября 1944 года № 29-г-3389 предусматривала проведение годового технического осмотра автомобилей, мотоциклов, тягачей на резиновом ходу и прицепов, имеющих в учреждениях и организациях районов

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 16. Л. 12.

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 16. Л. 128.

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 16. Л. 13.

⁴ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 16. Л. 41.

⁵ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 16. Л. 51.

⁶ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 16. Л. 52.

⁷ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 13.

⁸ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 67.

⁹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Лл. 73, 75, 83.

в/участка, в целях увеличения числа ходовых и неисправных автомобилей, а также уточнения наличия и ведомственной принадлежности автотранспорта¹.

Директива НКВД от 1 октября 1945 года № 29-г-3116 устанавливала срок проведения технического осмотра (ноябрь–декабрь), в ходе которого:

– со стороны учреждений и организаций народного хозяйства госавтоинспекторам должно было оказываться содействие в целях своевременного и качественного проведения технического осмотра;

– в РО НКВД следовало завести списочный учет автомашин по форме: наименование автохозяйств, наркомат, тип и марки машин, госномерной знак, номер двигателя, номер шасси, год выпуска;

– проводилась регистрация машин, не состоящих на учете в Госавтоинспекции НКВД. При выявлении нарушений правил учета автомотопарка (несвоевременная регистрация, езда без номерных знаков или со знаками, переставленными с другой машины, и т. д.) составлялся протокол и передавался госавтоинспектору для привлечения виновных к административной ответственности;

– при выявлении госавтоинспектором фактов хищнической эксплуатации машин, хищения горючего и т.п. производилось расследование, и виновные привлекались к уголовной ответственности².

Директива НКВД СССР от 11 мая 1945 года № 258 предусматривала комплекс действий по подготовке к техническому осмотру автомобилей и мотоциклов, принадлежащих учреждениям и организациям Орловской области, в июне–июле 1945 года³. Она содержала сходные положения с Директивой НКВД СССР от 28 сентября 1944 года № 29-г-3389.

В годы войны остро стоял вопрос о незаконном приобретении учреждениями, предприятиями и гражданами автомобилей. Они подлежали административному изъятию, если владелец документально не мог подтвердить законность их приобретения. Для сотрудников ГАИ порядок такой процедуры был регламентирован постановлением Совнаркома СССР от 26 апреля 1945 года № 890, приказом НКВД СССР и инструкцией о порядке изъятия таких машин, изданными в мае 1945 года.

В мае 1944 года областное управление милиции устанавливало дежурство милиции на диспетчерско-контрольных пунктах. В Орле они находились на развилке дорог на Москву и на Болхов – у тюрьмы⁴. 1 сентября 1944 года на контрольном пункте «АВТОТЭК» на идущую порожняком автомашину в соответствии с решением СНК СССР и приказом начальника гарнизона № 2 г. Орел граждан посадили на автомобиль и выдали билеты. Шофер отвез пассажиров на 15 км и высадил в лесу, они отдали водителю по 300 руб.⁵ В данном факте присутствовали хулиганские действия со стороны водителя, которого просили привлечь к ответственности⁶.

Помимо вышеобозначенных проблем возникали сложности с импортными автомобилями. В целях уменьшения количества их поломок по вине шоферов ГАИ инициировала разработку программы-минимум для шоферов. Документально это сохранилось в распоряжении СНК СССР от 21 декабря 1945 года № 3267, которое также обязывало Наркомкомунхоз РСФСР издать программу и инструкции по эксплуата-

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д.11. Л. 3-3 (оборотная).

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д.11. Л. 38.

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д.11. Л. 5.

⁴ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 93.

⁵ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 146.

⁶ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 145.

ции и уходу за импортными автомобилями. Распоряжение СНК СССР от 22 ноября 1942 года № 22477 предоставило совнаркомам республик и краевым, областным исполкомам право распределения и закрепления обнаруженных ГАИ бесхозных автомобилей за автохозяевами.

В условиях войны угон автомобиля представлял большую опасность. На угнанной машине могли попытаться скрыться преступники, уезжали подальше от линии фронта в восточном направлении, вывозили похищенное. Чтобы предотвратить это, ГАИ предложила вводить нумерацию воинских автомобилей в пределах армии, выдавать водителям удостоверения личности с фотографиями, указывая номер машины и воинской части, вписывать в путевые листы фамилию, имя, отчество водителя.

Правила уличного движения по г. Орлу, утвержденные исполкомом Орловского горсовета депутатов трудящихся 8 июля 1944 года за № 322, изучались всем личным составом отделений. Сотрудники ГАИ осуществляли контроль за выполнением правил движения водителями транспорта и пешеходами¹.

В деятельности самих сотрудников допускались нарушения. Например, один и тот же номерной знак мог выдаваться на две разные автомашины².

Агитмассовая работа занимала важное место не только в политике государства, но и в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Война не остановила агитационные работы по предупреждению нарушений правил дорожного движения. Она продолжала вестись активно, несмотря на дефицит бумаги, перегруженность радиовещания и сложность выпуска кинофильмов по этой тематике.

С гражданами проводились различные беседы. Например, о порядке посадки в трамвай пассажиров через переднюю площадку моторного вагона³.

Агитационная работа велась с самими сотрудниками ГАИ и работниками гаражей.

В ГАИ составлялся план проведения агитмассовой работы по популяризации правил уличного движения среди детей и взрослого населения. Указанный документ содержал следующее:

1. Разрешить вопрос через облоно о даче указаний гороно и районо следующим городам: Орел, Елец, Ливны, Мценск, Кромы, Болхов – по проведению бесед в школах на темы: «О поведении учащихся на улице вне школьных занятий (для учащихся младших классов до 5-го класса проводят преподаватели)»; «О соблюдении правил уличного движения (для учащихся старших классов проводят инспектора)».

2. Провести инструктивное совещание госавтоинспекторов по вопросу агитмассовой работы.

3. Разработать конспект беседы с учащимися.

4. Проинструктировать преподавательский состав школ по вопросам проведения бесед.

5. Связаться с горкомом ВЛКСМ о привлечении комсомольского актива к проведению агитмассовой работы.

6. Написать текст обращения к населению «О соблюдении правил уличного движения» и передать его по радио.

7. Разработать и издать правила уличного движения по г. Ельцу. Обеспечить установку дорожных знаков.

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 156.

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 159.

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 18. Л. 1.

8. Запросить из ГАИ ГУМ НКВД СССР литературу и плакаты агитмассового содержания по соблюдению правил уличного движения.

9. Разработать сюжет рисунка и текст для панно и заказать их в количестве, необходимом для расстановки по центральным улицам и площадям г. Орла.

10. Написать в газету «Орловская правда» статью по материалам аварий и нарушений правил уличного движения¹.

Разъяснительная работа проводилась с личным составом и сотрудниками автохозяйств. Так, с 26 мая по 30 мая 1945 года старший госавтоинспектор Советского района провел совещания с водительским составом и руководителям автохозяйств в гаражах НКВД и УНКГБ по Орловской области по вопросам подготовки автотранспорта к полугодовому техническому осмотру и борьбы с дорожными происшествиями и нарушениями. В 3-м отделении милиции г. Орла проводились три беседы с рядовым составом милиции по теме правил уличного движения и задач постовых милиционеров в борьбе с дорожными происшествиями².

Пропаганда правил дорожного движения была связана со взаимодействием с общественными организациями. Оно на этом не заканчивалось. Учреждения, в частности областная контора «АВТОТЭК», предлагали руководству Орловской областной Госавтоинспекции УМ УНКВД установить дежурство милиции на диспетчерско-контрольных пунктах на развилке дорог на Москву и на Болхов – у тюрьмы³.

Возложение на сотрудников ГАИ новых обязанностей в годы ВОВ оформлялось правовыми актами СНК СССР, НКВД СССР. Инспекторы вынуждены были быстро реагировать на происходящее перестроение форм и методов борьбы с дорожными происшествиями, изменение режима движения военного транспорта. Они контролировали использование аккумуляторов, автошин, бензина.

Обеспечение безопасности дорожного движения ГАИ в годы ВОВ подразделяется на следующие направления:

- организация безопасности дорожного движения в предвоенный период (1938–июнь 1941 года);
- особенности функционирования ГАИ в годы ВОВ (1941–1945 гг.);
- обеспечение безопасности дорожного движения и выполнение ГАИ других функций в тылу.

Анализ этих направлений продемонстрировал, что в условиях войны одной из основных задач ГАИ была мобилизация транспорта для нужд фронта. Дополнительными обязанностями были контроль за использованием транспорта в тылу, техническим состоянием машин, их ремонтом и обеспечением запасными частями. Сотрудники ГАИ контролировали расходование бензина, использование автомобильных покрышек, аккумуляторов, газогенераторных автомобилей, а также списание и выбраковку автомобилей, нерентабельных к восстановлению. Они ежемесячно представляли отчеты в правительственные органы о наличии и состоянии автопарка. На ГАИ был возложен и контроль за подготовкой водительских кадров.

¹ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 18. Л. 2.

² ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 19. Л. 35.

³ ГА ОО. Ф. 1385. Оп. 1. Д. 8. Л. 93.

§ 5. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГАИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ (1946–1990 гг.)

Война имела ужасающие последствия для всего народного хозяйства. Большая роль в его восстановлении отводилась автомобильному транспорту, который стал развиваться в послевоенное десятилетие очень быстрыми темпами. Увеличивалось количество автомобилей, находящихся в индивидуальном пользовании. Возрастала интенсивность движения на дорогах страны. В первые послевоенные годы часто использовались машины различных марок и машины с истекшими эксплуатационными сроками. Автомашинами нередко управляли лица, севшие за руль в силу обстоятельств, вызванных войной, и лица преклонного возраста, непригодные по состоянию здоровья к такой деятельности. Не отвечало требованиям состояние дорог. Указанные факты усложняли задачи милиции по обеспечению безопасности движения транспорта, поддержанию должного порядка в автохозяйствах и т. п. Возрастала необходимость в регулировании дорожного движения и обеспечении его безопасности. В послевоенный период власти столкнулись с проблемой дефицита кадров органов ГАИ, их штат был значительно меньше довоенного.

Нехватка сотрудников, обеспечивавших безопасность дорожного движения, отрицательно сказалась на ее уровне и выразилась в росте дорожно-транспортных происшествий, количестве погибших и пострадавших в них. Совет министров, МВД СССР принимают нормативные правовые акты касательно мероприятий по повышению безопасности дорожного движения. В частности, это были мероприятия по оснащению городов техническими средствами регулировки, проведению всесоюзных межведомственных совещаний-семинаров и тематических всесоюзных совещаний.

После окончания войны имелись трудности, обусловленные тем, что в течение периода 1941–1945 гг. получить среднее образование могли не все. По окончании войны люди, имевшие несколько классов образования, трудоустраивались в органы милиции. Так, в 1951 году среди сотрудников РУД взвода УМ УМГБ Орловской области обучению в заочной школе подлежало восемь человек¹.

Сотрудники ГАИ проводили мероприятия, направленные на соблюдение автохозяйствами и водителями правил эксплуатации автомашин, следили за техническим состоянием автопарков, пресекали попытки использования транспорта в корыстных целях, организовывали учебу водительского состава. Милиция принимала меры по учету автомототранспорта, организации его «прописки», выявлению и исследованию причин дорожно-транспортных происшествий, реализовывала меры по их предупреждению.

Сокращение аварий на транспорте возможно было только в случае комплексного решения проблемы, что предусматривало:

- упорядочение организации движения транспорта;
- благоустройство улиц и дорог;
- внедрение технических средств регулировки уличного движения.

Все эти меры требовали создания нормативной базы, которую составили:

1. Постановление Совета Министров РСФСР от 24 мая 1956 года № 382, во исполнение которого ведомства издавали свои приказы, например приказ министра автомобильного транспорта и шоссейных дорог РСФСР «Об усилении борьбы с ава-

¹ ГА ОО. Ф. 7590. Оп. 1. Д. 2. Л. 96.

риями, дорожными происшествиями на автомобильном транспорте» от 17 мая 1957 года № 232, содержащий предложение об организации в автохозяйствах уголков безопасности и контроля водителей на линии.

2. Приказ министра внутренних дел СССР «О мерах улучшения работы милиции по обеспечению безопасности движения транспорта и пешеходов» 1958 года.

3. Инструкция по учету дорожных происшествий, апрель 1952 года. Данные учета использовались для разработки мероприятий по предупреждению аварийности транспорта на дорогах и улицах. Учет вели: в центре – Госавтоинспекция, в других городах и районах – городские и районные органы милиции.

4. Инструкция по надзору за техническим состоянием и использованием транспорта народного хозяйства, ноябрь 1952 года. После ВОВ контроль за техническим состоянием автомобилей со стороны ГАИ ослаб, что привело к допуску в автохозяйствах к эксплуатации машин, имевших технические неисправности или дефекты, несшие опасность для безопасности дорожного движения.

5. Положение о квалификационных комиссиях ГАИ управлений милиции, ноябрь 1952 года. Именно подготовка квалифицированных кадров есть залог безопасности дорожного движения. Введение билетной системы сдачи экзаменов для лиц, желавших получить квалификацию «Водитель», последующее образование квалификационных комиссий и введение проверки знаний правил дорожного движения и навыков вождения стали значимыми шагами в указанном направлении.

В 1956 году постановлением Совета Министров РСФСР № 382 «О мерах борьбы с авариями на автомобильном транспорте и городском электротранспорте» Госавтоинспекции предоставлено право лишать водителей прав за управление транспортом в нетрезвом виде и запрещать управление транспортными средствами без водительских удостоверений.

В структуре Управления милиции Управления Министерства государственной безопасности функционировала политчасть, которая контролировала многие аспекты деятельности подразделения, и в частности партийно-политическую и культмассовую работу. План ее проведения должен был направляться в политчасть секретарем парторганизации РО МГБ. Планы составлялись на каждый месяц и отправлялись в политчасть УМ УМГБ Орловской области к 1-му числу каждого месяца. Имели место нарушения указанного срока, было рекомендовано «планы работы парторганизации высылать к 5-му числу каждого месяца»¹.

Культурно-просветительская работа была важной составляющей правоохранительной деятельности. Она ориентировалась не только на предупреждение правонарушений, но и на укрепление служебной дисциплины среди сотрудников и разъяснение реализуемых государством мер. Так, в 1951 и 1952 годах состоялся выпуск государственного займа развития народного хозяйства СССР, предварительно с сотрудниками милиции было проведено собрание о значении государственных займов в СССР в деле строительства коммунизма, и отобрана подписка².

В качестве обязательного момента при проведении культмассовой работы ГОМ и РОМ УМГБ Орловской области политчасть УМ УМГБ Орловской области указывала на необходимость повышения качества работы с женами сотрудников милиции, так как они играли «важную роль в укреплении политико-морального состояния и

¹ ГА ОО. Ф. 7590. Оп. 1. Д. 6. Л. 2, л. 5.

² ГА ОО. Ф. 7590. Оп. 1. Д. 2. Л. 25; Д. 6. Л. 27.

служебной дисциплины личного состава»¹. Такая деятельность осуществлялась в различных формах:

- проведение собраний, на которых обсуждались вопросы, касающиеся их роли в реализации данного направления;
- деятельность советов жен, выбираемых на вышеуказанных собраниях;
- выступления с лекциями, докладами для сотрудников и членов их семей на политические, международные и научно-естественные и литературные темы, политинформацией, чтение художественной литературы и т.д.;
- организация культурного досуга сотрудников и членов их семей, например проведение вечеров отдыха, спортивных соревнований, смотров художественной самодеятельности, коллективных посещений театров и кинотеатров.

Отдельно стоит отметить такой вид агитационной работы, как обращение отличников службы ко всем работникам органов милиции, текст которого составлялся на областном совещании указанных лиц².

В январе 1960 года было упразднено МВД СССР, его функции переданы МВД союзных республик. В его структуре функционировал отдел Госавтоинспекции Управления милиции МВД (МООП) РСФСР. В 1966 году было образовано Союзно-республиканское министерство охраны общественного порядка СССР, а позднее – МВД СССР. Годом позже Отдел ГАИ МВД СССР преобразован в Управление ГАИ МВД СССР.

К началу 60-х годов XX века ГАИ была обременена функциями, которые остались у нее еще с довоенных времен, и такая ситуация уже явно не соответствовала требованиям времени. Например, это были контроль за сохранностью горюче-смазочных материалов и резины, использованием газогенераторных автомашин. Имелось определенное несоответствие между положением ГАИ как органа государственного надзора и подчинением его органам местной власти. Организационно-штатные изменения не всегда соответствовали выполняемым функциям.

Постановление Совета Министров СССР от 30 сентября 1963 года № 1022 утвердило типовое Положение о государственной автомобильной инспекции МООП Союзной республики³, которое определило, что ГАИ входит в состав милиции и обеспечивает безопасность дорожного движения, способствует улучшению технического состояния автотранспорта, ведет его количественный и качественный учет.

Вышеуказанный документ позволял выделить два направления работы ГАИ: первое – расширение и углубление сфер контрольно-надзорной деятельности, второе – увеличение количества организационных мероприятий в области безопасности дорожного движения с его непосредственными участниками и субъектами, его обеспечивающими.

1 июля 1963 года был введен в действие новый ГОСТ 10807-64 «Знаки и указатели дорожные», а также стандарт на отличительный знак для перевозочных средств, участвующих в международном движении.

В 1967 году отдел ГАИ в аппарате МВД СССР был преобразован в управление. Уже в первые два года количество отделов было увеличено, и в 1969 году это были отделы организации движения, технического надзора, пропаганды, учетно-аналитическое отделение и отделение технических средств. В 1974 году – специализиро-

¹ ГА ОО. Ф. 7590. Оп. 1. Д. 6. Л. 25.

² ГА ОО. Ф. 7590. Оп. 1. Д. 6. Лл. 49–52.

³ СП СССР, 1963. № 19, ст. 193.

ванное монтажно-эксплуатационное подразделение по установке, эксплуатации и внедрению технических средств регулирования. Таким образом, можно констатировать специализацию работы центрального аппарата ГАИ.

В 1969 году были разработаны типовые штаты строевых подразделений дорожного надзора и подразделений по организации движения, которые стали непосредственными предшественниками современных подразделений ДПС и дорожного надзора. В 1971 году в городе с населением свыше 100 тысяч человек дополнительно в структуре ГАИ могли быть созданы подразделения по организации движения.

Отчасти деятельность ГАИ была успешной, но ее организационное положение и структура не отвечали требованиям времени. Шла масштабная автомобилизация, но формы и методы деятельности практиковались старые. В 1966 году вновь было образовано Министерство внутренних дел. Именно ему принадлежала ведущая координирующая, контролирующая роль в обеспечении безопасности дорожного движения. Деятельность по предупреждению аварийности на транспорте была конкретизирована в постановлении Совета Министров СССР от 29 ноября 1967 года «О повышении безопасности движения в городах». Следующее постановление Совета Министров СССР от 20 июля 1972 года «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» расширило полномочия ГАИ. С этого момента ГАИ приобрела статус органа межведомственного контроля, а также нормотворческие функции в области обеспечения безопасности движения.

Реализуемые преобразования и мероприятия в области дорожного движения давали положительные результаты. Так, в 1970 году наблюдался рост дорожно-транспортных происшествий, а в 1972–1973 годах произошло снижение аварийности, наблюдавшееся вплоть до 1975 года. В период 1970–1975 годов количество выпускаемых автомобилей возрастало, происходило увеличение автомобильных перевозок и протяженности автомобильных дорог с твердым покрытием. Все это требовало развития органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, формирования качественно нового подхода к проблеме движения в целом. Прогресс невозможен без преобразований, и они не должны затрагивать только штатную численность. Основное внимание законодатель сосредоточил на правилах дорожного движения.

Фактически их разработка велась с 1940 года (Типовые правила дорожного движения по улицам городов СССР), затем – в 1961 (Правила движения по улицам и дорогам СССР) и в 1965 году (Правила движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам СССР). Правила дорожного движения подверглись переработке в 1973 году с учетом положений Конвенции о дорожных знаках и сигналах и Конвенции о дорожном движении. Последующие изменения и дополнения в них были внесены 1 июня 1980 года, после чего они были введены в действие.

1 января 1987 года были введены в действие новые Правила дорожного движения, которые отчасти повторяли предыдущие, но и содержали новые положения. В этом же году отдел ГАИ был преобразован в управление. На местах происходило укрепление аппарата ГАИ.

Серьезное внимание уделялось пропаганде правил безопасности движения транспорта и пешеходов. Сочетание организационных, правовых и технических мер борьбы с аварийностью с широкой разъяснительной работой среди населения способствовало повышению безопасности дорожного движения.

Особое место среди нормативных документов, регламентирующих деятельность ГАИ, занимало постановление Совета Министров СССР от 10 августа 1978 года № 685 «Об утверждении положения о Государственной автомобильной инспекции»,

которое резюмировало функциональные изменения в деятельности этой службы. Содержание акта свидетельствует о сложном характере задачи по обеспечению безопасности дорожного движения.

Приказ МВД СССР № 300 «С объявлениями положения ГАИ» вносил изменения в перечень мероприятий по обеспечению дорожного движения и мер по их выполнению. Тогда же в ГАИ произошла реорганизация. Управление ГАИ МВД СССР переименовано в Главное управление ГАИ МВД СССР, подразделения дорожного надзора и организации дорожного движения были переименованы в подразделения дорожно-патрульной службы и дорожного надзора. На местах: в республиках, краях, областях и городах – с учетом количества транспортных средств, протяженности дорог создавались либо управления, либо отделы, либо отделения, либо группы Госавтоинспекции.

Новой вехой в обеспечении дорожного движения был Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 марта 1983 года «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения», направленный на укрепление дисциплины участников дорожного движения. Новая редакция указанных правил начала действовать 1 января 1987 года. ГАИ получила возможность предъявлять значительно больше требований к руководителям автопредприятий и другим должностным лицам, а не только к водителскому составу. Указ 1983 года предоставил сотрудникам ГАИ право подвергать штрафу начальника в размере от 30 до 100 рублей за допуск водителя к рейсу, если у него отсутствовала необходимая категория в водительских правах. Данная мера позволила оказывать более существенное влияние на техническое состояние автотранспорта, контролировать работы механиков по выпуску машин на линию и отношение руководителей к этому мероприятию. В случае обнаружения нарушения сотрудник ГАИ вправе был наказать виновного материально, штраф выплачивался за счет личных средств.

К 1988 году возникла необходимость дальнейшего прогрессивного развития системы ГАИ. Совет Министров СССР принял постановление № 336 «О мерах по обеспечению безопасности движения на автомобильном и железнодорожном транспорте», которым предусматривается комплекс мер по разработке, производству и внедрению современных систем средств регулирования, аппаратуры и приборов по контролю за движением на дорогах, технических средств для экзаменационной работы ГАИ.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 октября 1989 года создано Министерство внутренних дел РСФСР. Таким образом, начался процесс разделения союзных и российских структур Госавтоинспекции.

10 апреля 1990 года был опубликован приказ МВД России № 49 «О мерах по обеспечению безопасности дорожного движения». Выходит ряд указаний, изменивших практику деятельности Госавтоинспекции: порядок приема экзаменов, регистрации транспортных средств. Также был начат процесс комплексного анализа ДТП в регионах России.

Таким образом, ГАИ – это ведомственный орган контроля и надзора. Нормативные акты, составляющие его правовую базу, можно разделить на группы:

1. Решение СНК СССР об учреждении Госавтоинспекции.
2. Типовое положение о ГАИ.
3. Правовые и технические нормы, регламентировавшие деятельность в области обеспечения безопасности дорожного движения.

4. Нормативные акты полномочных органов, определявшие цели и задачи, систему и структуру, характер полномочий и методы контрольно-надзорной деятельности ГАИ.

5. Нормы и правила, обязательные для исполнения всеми должностными лицами и гражданами.

После ВОВ автомобилизация страны происходит быстрыми темпами. Транспортное средство является источником повышенной опасности, и необходимость регулирования дорожного движения приобретает первостепенное значение.

На ГАИ была возложена задача выработать эффективные формы и методы по надзору за соблюдением правил дорожного движения. Стоит отметить, что этот процесс является непрерывным. Совершенствуются технические средства и обеспечение, внедряются новые технологии, что позволяет снизить аварийность и количество дорожно-транспортных происшествий.

Увеличившееся количество автомобилей сказывалось на загруженности дорог в городе. В целях организации дорожного движения в Москве в 1955 году вводились системы «зеленой волны» и «зеленой улицы». Получив положительную оценку, они были распространены в других крупных городах. Помимо увеличения пропускной способности перекрестка, сокращения простоев машин на них и расходования горюче-смазочных материалов были созданы благоприятные условия для перехода улиц пешеходами. ГАИ организовывались агитпункты по безопасности движения. В них читались лекции для шоферов, руководителей автохозяйств и общественных инспекторов ГАИ.

Эффективным средством обеспечения безопасности движения являлось социалистическое соревнование. В начале 1957 года московский отдел безопасности движения разработал Положение об общественных инспекторах и почетном талоне «Шофер-отличник». В автохозяйствах обсуждались кандидатуры шоферов-отличников, на собраниях присутствовали инспекторы ГАИ. Такой формат позволял выявить недостатки в деятельности претендентов, мотивировать людей на повышение профессионального мастерства и укрепление трудовой дисциплины.

Одним из первых шагов в этом направлении стало принятие постановления «Об усилении борьбы с аварийностью на автомобильном транспорте» 1959 года, которое обязало улучшить контроль со стороны Совета депутатов трудящихся за деятельностью транспортных организаций и создать постоянные комиссии по транспорту. Позднее было принято постановление Совета Министров СССР от 23 декабря 1967 года № 956 «О повышении безопасности движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах», определившее главные направления и содержание деятельности по предупреждению аварийности на транспорте. Согласно данному документу советы министров автономных республик, краев и областей создавали комиссии безопасности дорожного движения, в которых председательствовал заместитель председателя совета министров автономной республики или председатель крайисполкома. В 1974 году Совет Министров РСФСР утвердил Примерное положение о комиссиях по безопасности дорожного движения. В 1976 году была образована Комиссия по обеспечению безопасности движения министерств, ведомств и организаций.

Законодательно за милицией обязанность обеспечения безопасности дорожного движения в городах, населенных пунктах и на дорогах была закреплена в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1973 года «Об основных правилах и обязанностях советской милиции по охране общественного порядка». В 1981 году

комиссия при МВД СССР была переименована во Всесоюзную комиссию по безопасности дорожного движения. Создание Всесоюзной комиссии по безопасности дорожного движения позволило скоординировать деятельность в данном направлении. На местах (в союзных и автономных республиках, краях и областях) организующими и координирующими центрами по обеспечению дорожного движения были комиссии по безопасности дорожного движения¹.

Комиссии активно взаимодействовали с ГАИ, что объяснялось осведомленностью последней о состоянии аварийности, ее причинах, о вопросах выполнения предпрятиями, учреждениями и гражданами обязанностей по обеспечению дорожного движения. ГАИ принадлежала инициатива вынесения на заседании комиссии вопросов, вытекающих из квалифицированного анализа обстановки, для последующей выработки решения, способного оказать положительное влияние на состояние аварийности. В то же время ГАИ выступала основным субъектом реализации решений комиссии. Эффективность деятельности обоих органов зависела от того, какую информацию они предоставляли друг другу.

Как видно, вплоть до 80-х годов XX века создавались комиссионные органы по обеспечению дорожного движения. Основной формой их деятельности являлись совещания. Вместе с тем образование комиссии выступает одним из организационных средств обеспечения безопасности дорожного движения. Комиссия разрабатывает мероприятия, направленные на повышение безопасности дорожного движения и принимает меры к их реализации, обобщает и анализирует опыт работы, рассматривает предложения министров, принимает по ним решения, по необходимости докладывает Совету Министров СССР, готовит проекты его решений и нормативных правовых актов.

В 1974 году были утверждены новые правила проведения технического осмотра автомобилей, мотоциклов и прицепов. Данные правила позволили планировать мероприятие без ущерба для режима работы предприятия и обеспечивали возможность подготовки транспортных средств к осмотру.

Прием экзаменов, выдача водительских удостоверений, регистрация транспортных средств занимали важное место в деятельности ГАИ. В целях повышения оперативности и полноты учета транспорта в стране создавалась сеть регистрационно-экзаменационных пунктов, что позволило повысить культуру обслуживания граждан, совершенствовать систему и улучшить качество работы в этих направлениях.

Обязанность принятия мер по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий постановлением Совета Министров СССР от 2 февраля 1976 года № 81 была возложена на советы министров союзных республик, министерства и ведомства. Указанный документ к таким мерам относил меры по содержанию автомобильных дорог, оборудованию их современными техническими средствами регулирования дорожного движения; повышению уровня технической готовности автомобильного парка, технического обслуживания и ремонта транспортных средств, персональной ответственности руководителей предприятий и организаций, имеющих транспортные средства, за их техническое состояние, эксплуатацию, ремонт и подготовку водительского состава; осуществлению строительства диагностических станций для проведения периодических осмотров автотранспортных средств; усилению контроля за их состоянием.

¹ Об утверждении состава Всесоюзной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: приказ МВД СССР от 26 сентября 1988 г. № 184.

В деятельности ГАИ по предупреждению аварийности можно выделить следующие направления:

- повышение дисциплины участников дорожного движения;
- соблюдение водителями ограничений скоростного режима;
- активное внедрение средств безопасности;
- усиление воспитательной работы;
- мероприятия по обучению участников дорожного движения.

Для реализации этих направлений были предприняты следующие действия: увеличение выпуска пропагандирующей литературы, телепередач, радиопередач и фильмов по тематике обеспечения безопасности дорожного движения; введение в школьную программу изучения правил дорожного движения; проведение научных исследований. Этот перечень не является закрытым, и он до настоящего времени актуален.

По инициативе МВД СССР было введено изучение правил дорожного движения в общеобразовательных школах, профтехучилищах, в средних специальных и высших учебных заведениях. По предложению МВД СССР в 1972 году было принято решение об организации республиканских добровольных обществ автолюбителей.

На совершенствовании деятельности ГАИ положительно сказывалось расширение международных связей и тесное сотрудничество с другими ведомствами. При постоянной комиссии СЭВ по сотрудничеству в области транспорта действовала рабочая группа по безопасности дорожного движения. Ее члены обучали население правилам дорожного движения, обеспечения технического контроля состояния транспортных средств, внедряли автоматизированные системы управления движением в городах и на дорогах, разрабатывали единые стандарты средств регулирования. Под эгидой рабочей группы проводились международные научно-технические конференции, соревнования юных велосипедистов под девизом «Молодежь за безопасность дорожного движения», международные конкурсы короткометражных фильмов по безопасности дорожного движения. На фестивале 1986 года в Карловых Варах советские фильмы «Маленький пешеход – особая осторожность», «Проходите, пожалуйста», «Ради чего?» были удостоены призов.

Совершенствование деятельности ГАИ происходит непрерывно. Особое внимание следует уделять организационно-правовому обеспечению и организационно-штатному управлению. Сложность представляет вопрос профессиональной подготовки личного состава, расширение и углубление специализации. Ведь без желания человека стать профессионально компетентным сотрудником достичь такой цели сложно. Он должен быть мотивирован для этого как материально, так и психологически.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Видимая населению работа по регулированию движения в целях обеспечения его безопасности, которая проводилась человеком в милицейской форме и с жезлом в руке на трассах страны, – лишь малая часть деятельности Госавтоинспекции. В ее функции входил систематический контроль за техническим состоянием автотранспорта, его учет, прием экзаменов у водителей и выдача им водительских прав. Не менее важным было участие подразделений ГАИ в розыске угнанных и похищенных автомобилей, в борьбе со спекуляцией и использованием транспорта в корыстных целях.

Основной задачей Госавтоинспекции на всем протяжении ее существования оставалось предупреждение дорожно-транспортных происшествий. Для этого ей законодатель предоставил соответствующие полномочия. ГАИ принимала участие в определении правил, нормативов и стандартов, относившихся к обеспечению безопасности дорожного движения, в контроле за их соблюдением всеми предприятиями, организациями, учреждениями и отдельными гражданами.

Госавтоинспекция вносила инициативные предложения, требовала от министерств, ведомств, руководителей автохозяйств выполнения решений о создании действенной службы безопасности движения, принимала участие в подборе и обучении выделенных для этого работников, налаживала с ними четкое взаимодействие. Например, составлялись совместные планы предупреждения аварийности, проводились совещания по обмену опытом, семинары с работниками служб безопасности движения, организовывались целевые проверки работы автотранспорта на линии.

Органы, обеспечивающие безопасность дорожного движения, существуют не продолжительное время. Их деятельность полна положительных примеров организации работы, которые актуальны и сейчас. Это и тесное взаимодействие с обществом, и агитационная работа, и так далее; заслуживает отдельного внимания пропаганда правил дорожного движения не только среди детей, но и среди взрослого населения.

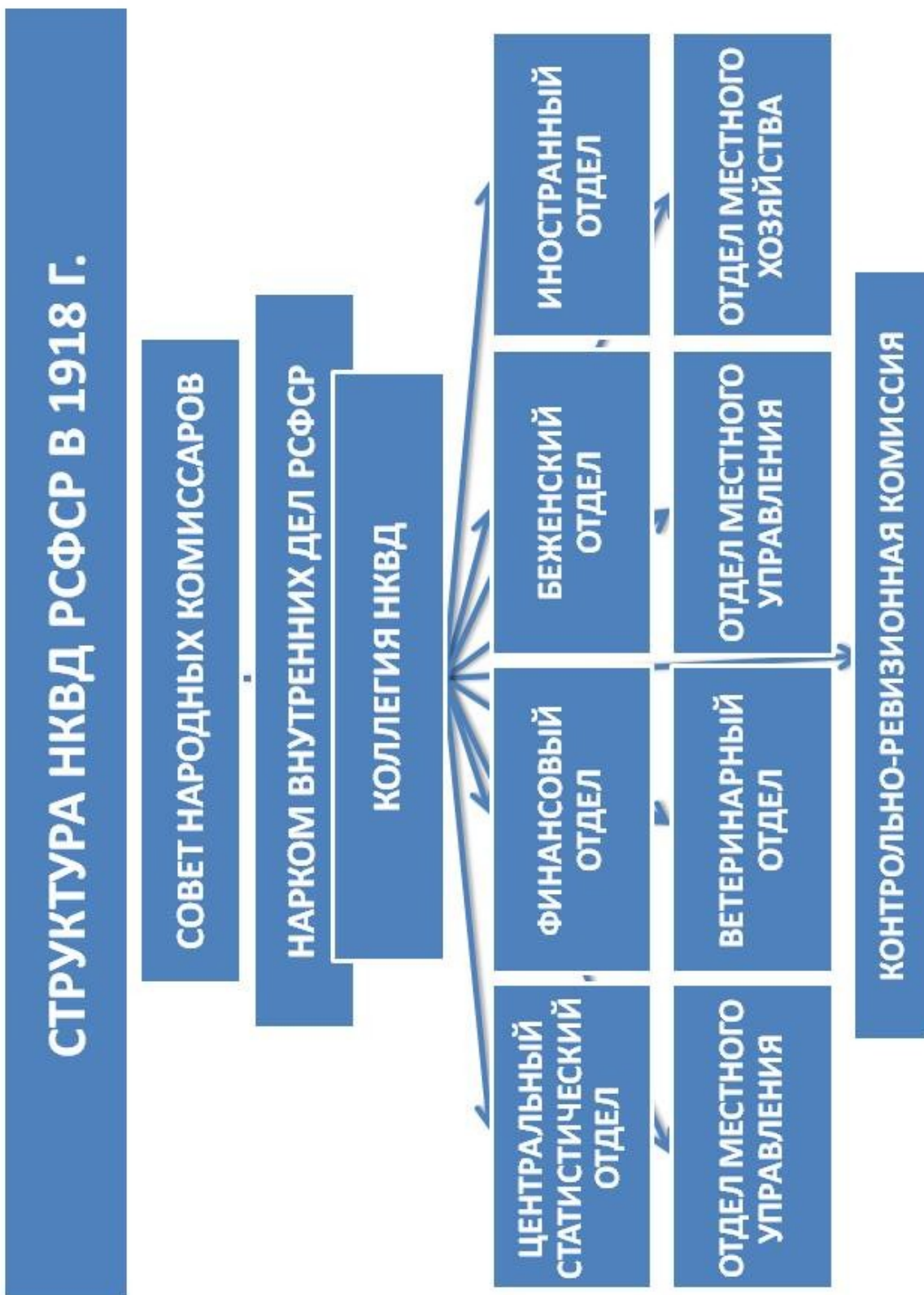
Статистика нарушений правил дорожного движения неутешительна. Виновниками выступают как водители, так и пешеходы и иные участники дорожного движения. Если водитель транспортного средства должен пройти экзаменационные испытания в ГАИ, то пешеход – нет. Но последний – такой же участник дорожного движения, и он должен знать правила не хуже водителя. Пропаганды в этом случае недостаточно.

Уже в дошкольных образовательных учреждениях ребенок знакомится с правилами дорожного движения, которые преподносятся для него в игровой форме. В школе учащиеся продолжают разьяснять правила, но меняется форма преподнесения материала. Однако итога нет, нет заключения. Считаю целесообразным дополнить образовательную программу в школе дисциплиной «Правила дорожного движения». Она должна быть одной из основных. По окончании 9 класса обучающемуся предлагается сдать экзамен. Стоит оговориться, что здесь предполагается только изучение теории. Обучающемуся можно выдать удостоверение «Знарок ПДД» – по аналогии со значком о сдаче нормативов ГТО. Бонусом от его получения может стать автоматический зачет теоретической части экзамена (но только в течение определенного времени). Кто же будет преподавать на таких занятиях? Это должен быть только приглашенный госавтоинспектор или преподаватель образовательного учреждения системы МВД России. Для образовательного процесса необходимы компьютерный класс и наглядные пособия.

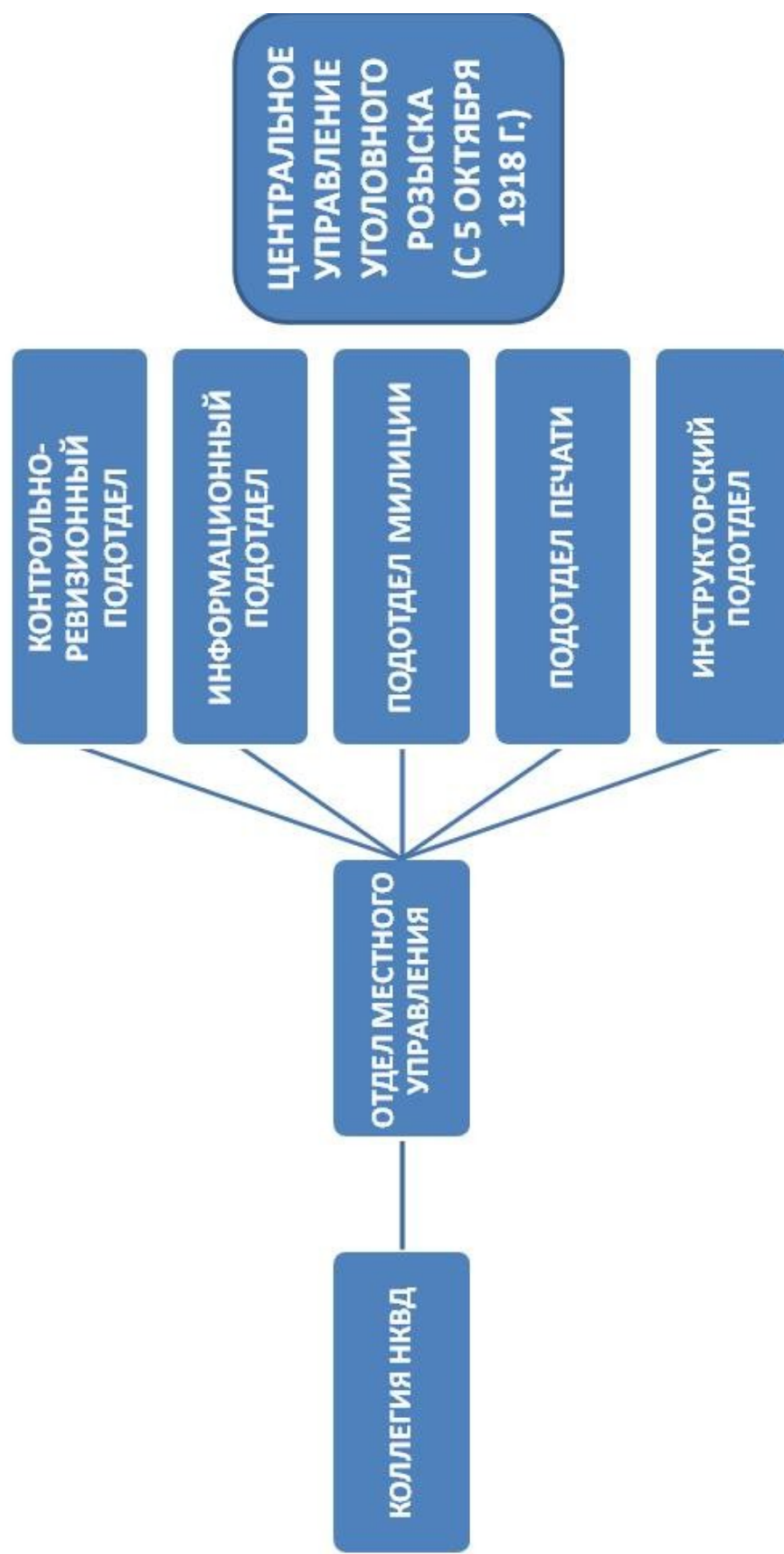
С положительной стороны отмечаем проверки сотрудниками ГАИ автотранспортных предприятий. Учитывая показатели аварийности на общественном транспорте, предлагаем проводить осмотры транспортных средств не только когда они вышли на линию, но и в гараже. Акты обследования автотранспортного предприятия-перевозчика должны быть доступны общественности для ознакомления.

К работнику ГАИ предъявляются очень высокие требования: неподкупность, справедливость его требований к участникам движения должны сочетаться с профессиональной компетенцией и отличной профессиональной выучкой. Сотрудник, обеспечивающий безопасность дорожного движения, должен уметь грамотно реагировать на нарушения общественного порядка, решительно пресекать их и молниеносно ориентироваться в изменяющихся условиях, возникающих на транспортных магистралях. Чрезвычайные обстоятельства часто ставят его в ситуации, где требуются умение пойти на риск и проявление мужества.

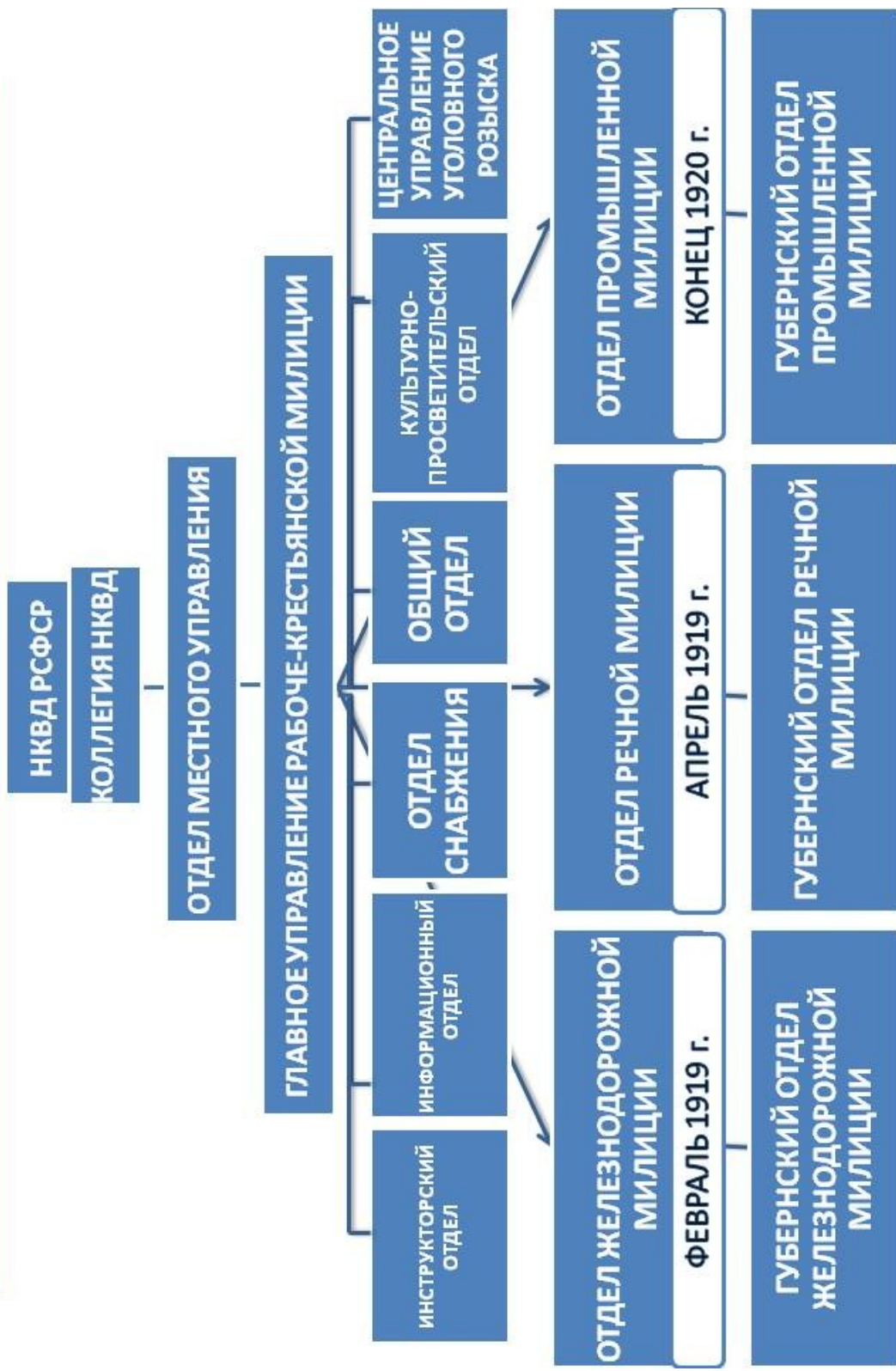
В городах и других населенных пунктах страны работу по охране общественного порядка на транспорте сотрудники осуществляют в тесном взаимодействии с администрацией, трудовыми коллективами, добровольными народными дружинами, общественными линейными пунктами охраны порядка, советами профилактики и другими самостоятельными формированиями трудящихся.



СТРУКТУРА ОТДЕЛА МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ НКВД РСФСР В 1918 Г.



СТРУКТУРА ГУРКМ НКВД РСФСР В 1918-1920 ГГ.



**СТРУКТУРА ГУБЕРНСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ В 1918-1920 ГГ.**

СОВЕТ НАРОДНЫХ КОМИССАРОВ РСФСР

НКВД РСФСР

КОЛЛЕГИЯ НКВД

ГУБИСПОЛКОМ

КОЛЛЕГИЯ НКВД

ГУБЕРНСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ

**ГОРОДСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
МИЛИЦИИ**

**РАЙОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
МИЛИЦИИ**

УЧАСТОК

СТАРШИЙ МИЛИЦИОНЕР

МЛАДШИЕ МИЛИЦИОНЕРЫ

**УЕЗДНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
МИЛИЦИИ**

УЧАСТОК МИЛИЦИИ

ВОЛОСТЬ

СТАРШИЙ МИЛИЦИОНЕР

КОННЫЙ РЕЗЕРВ

РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКАЯ МИЛИЦИЯ

ПОЛОЖЕНИЕ «О РАБОЧЕ-КРЕСТЬЯНСКОЙ МИЛИЦИИ», УТВЕРЖДЕННОЕ
ДЕКРЕТОМ ВЦИК И СНК РСФСР ОТ 10 ИЮНЯ 1920 Г.

НАЧАЛЬНИК МИЛИЦИИ – ЧЛЕН КОЛЛЕГИИ НКВД РЕСПУБЛИКИ

ВОДНАЯ
(РЕЧНАЯ И
МОРСКАЯ)

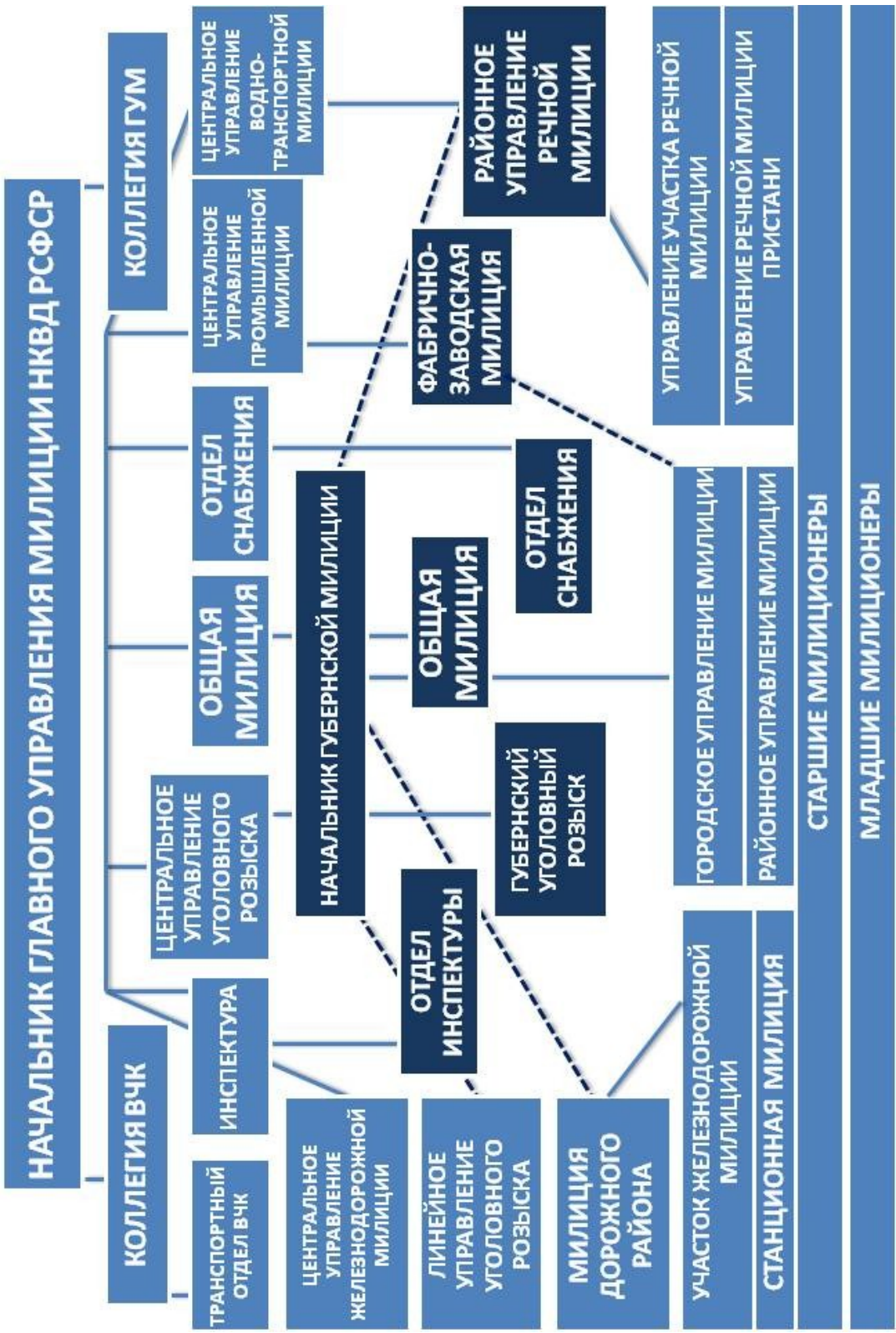
РОЗЫСКНАЯ

ОБЩАЯ
(ГОРОДСКАЯ
И УЕЗДНАЯ)

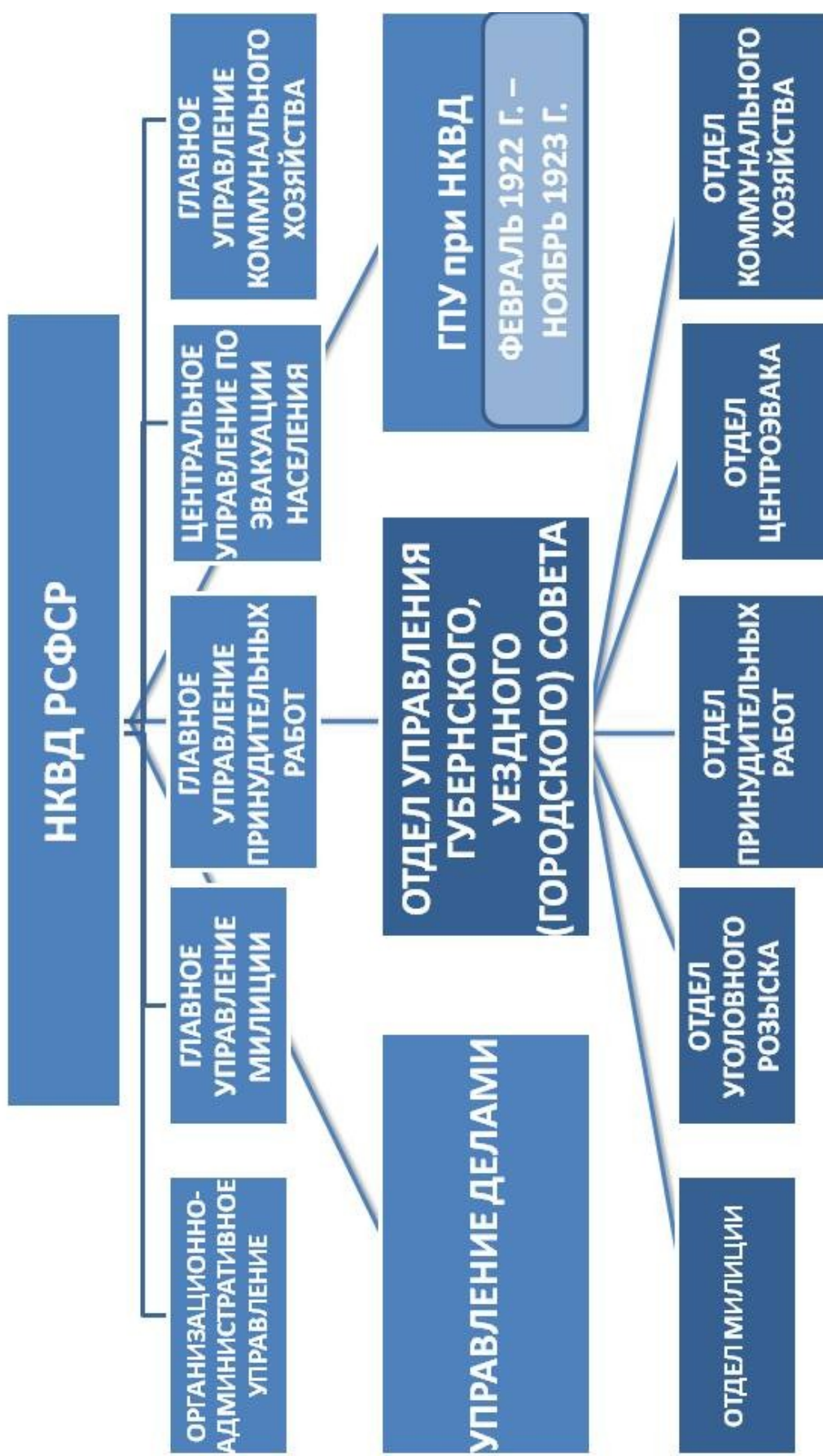
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНАЯ

ПРОМЫШЛЕННАЯ

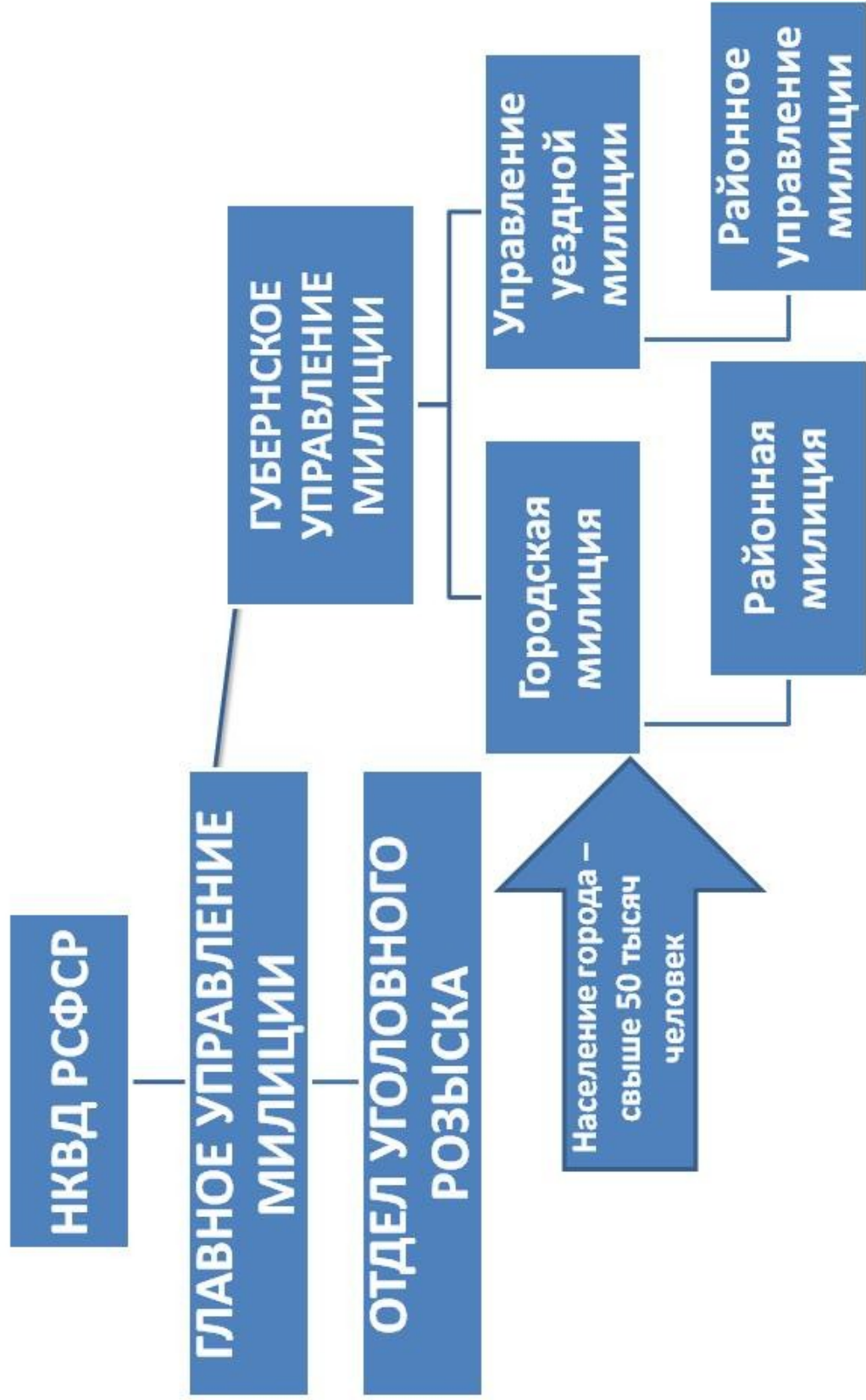
СТРУКТУРА ОРГАНОВ МИЛИЦИИ В 1920 Г.



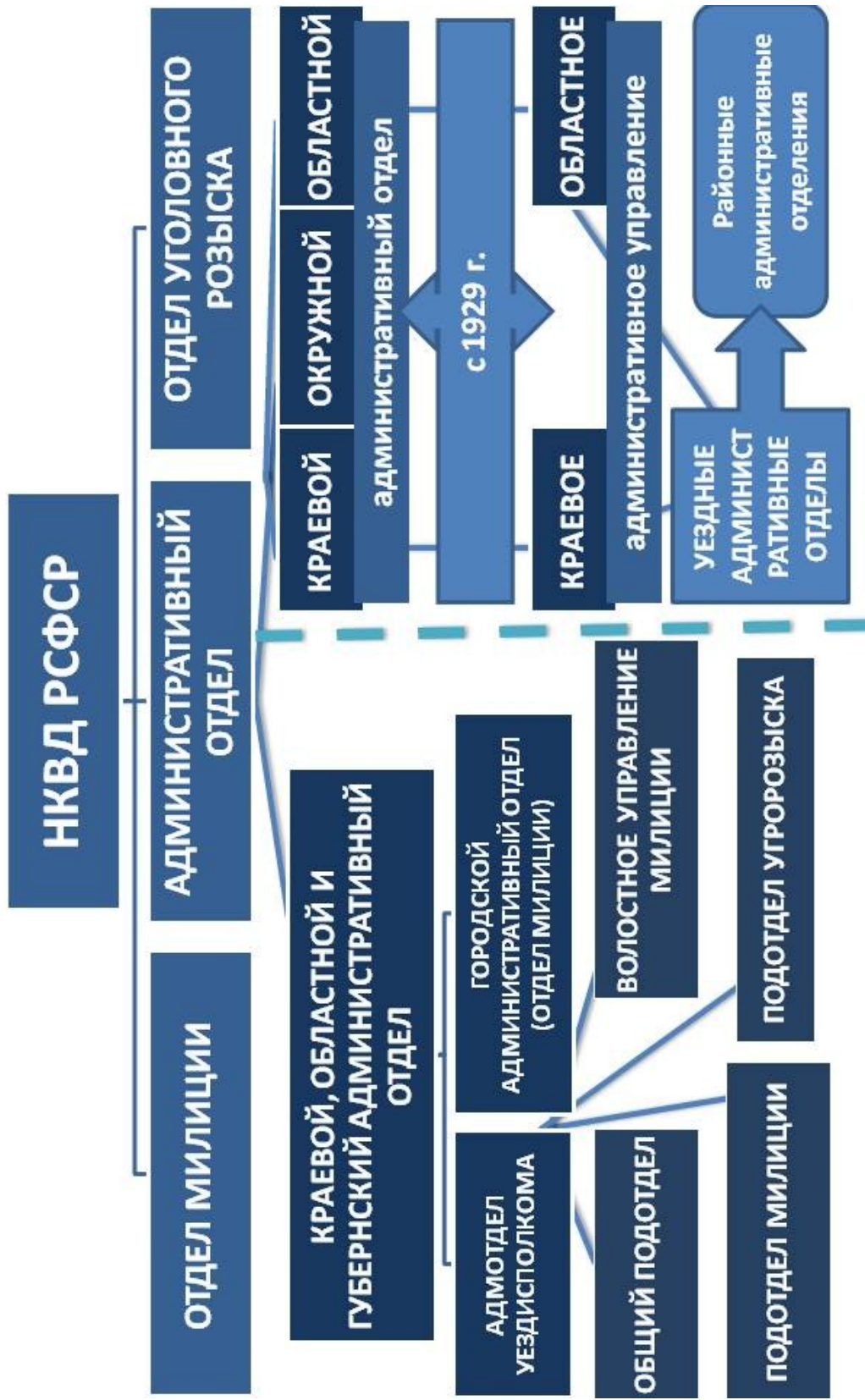
СТРУКТУРА НКВД РСФСР И ЕГО МЕСТНЫХ ОРГАНОВ В 1921 Г.



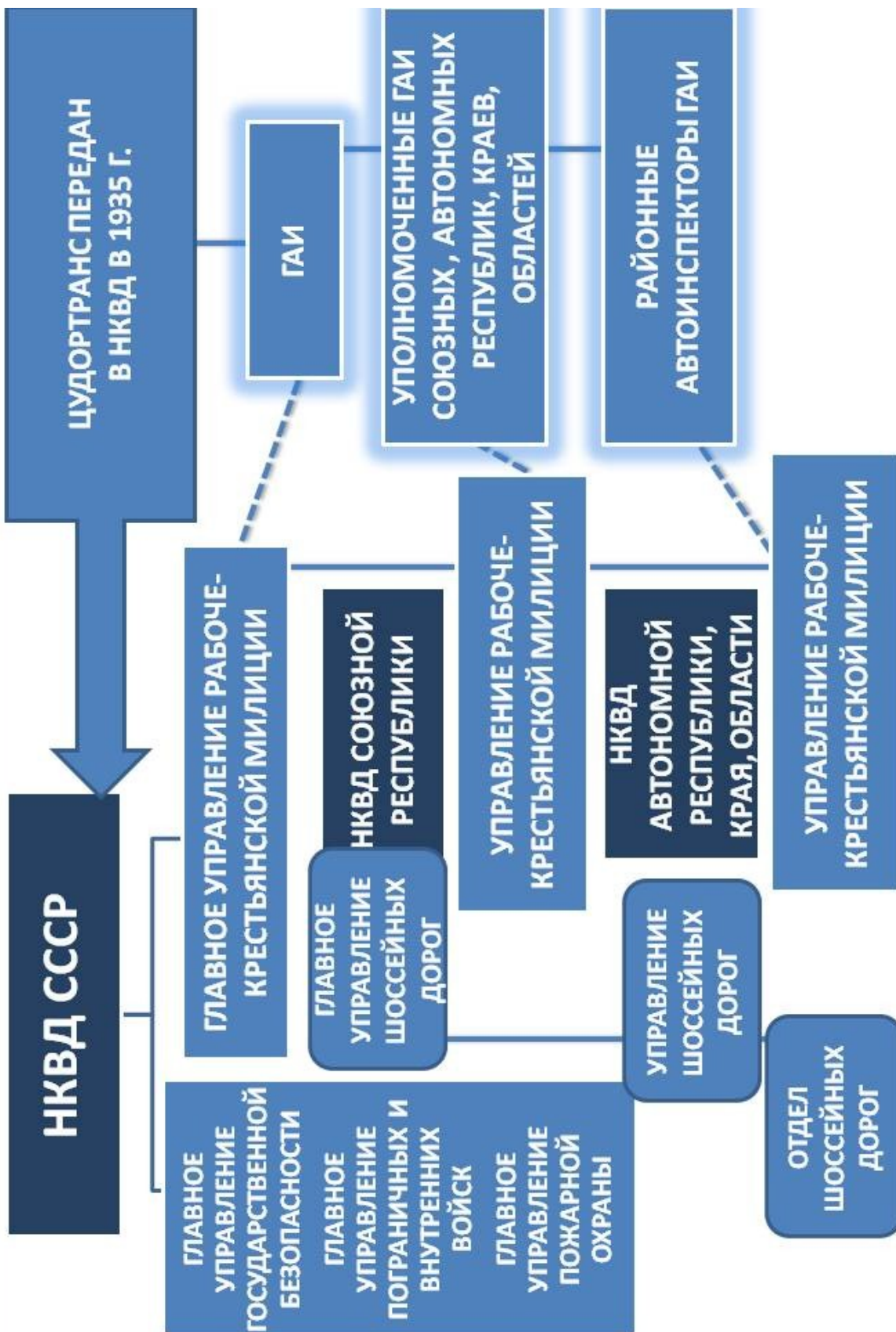
**СТРУКТУРА ОРГАНОВ МИЛИЦИИ
(«ПОЛОЖЕНИЕ О НКВД» ОТ 24 МАЯ 1922 Г.)**



**СТРУКТУРА КРАЕВОГО, ОБЛАСТНОГО И ГУБЕРНСКОГО
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОТДЕЛОВ НКВД РСФСР (1927-1929 ГГ.)**



СТРУКТУРА НКВД В СССР (1935-1937 ГГ.)



СТРУКТУРА ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МИЛИЦИИ НКВД В СССР (1941-1945 ГГ.)

НКВД СССР

НКВД СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ

УНКВД КРАЯ
(ОБЛАСТИ)

ОБЛАСТНЫЕ
(РАЙОННЫЕ)
ОТДЕЛЫ
(ОТДЕЛЕНИЯ)
НКВД

ГУМ НКВД СССР

УПРАВЛЕНИЕ
СОЮЗНОЙ
(АВТОНОМНОЙ)
РЕСПУБЛИКИ

УПРАВЛЕНИЕ
МИЛИЦИИ КРАЯ
(ОБЛАСТИ)

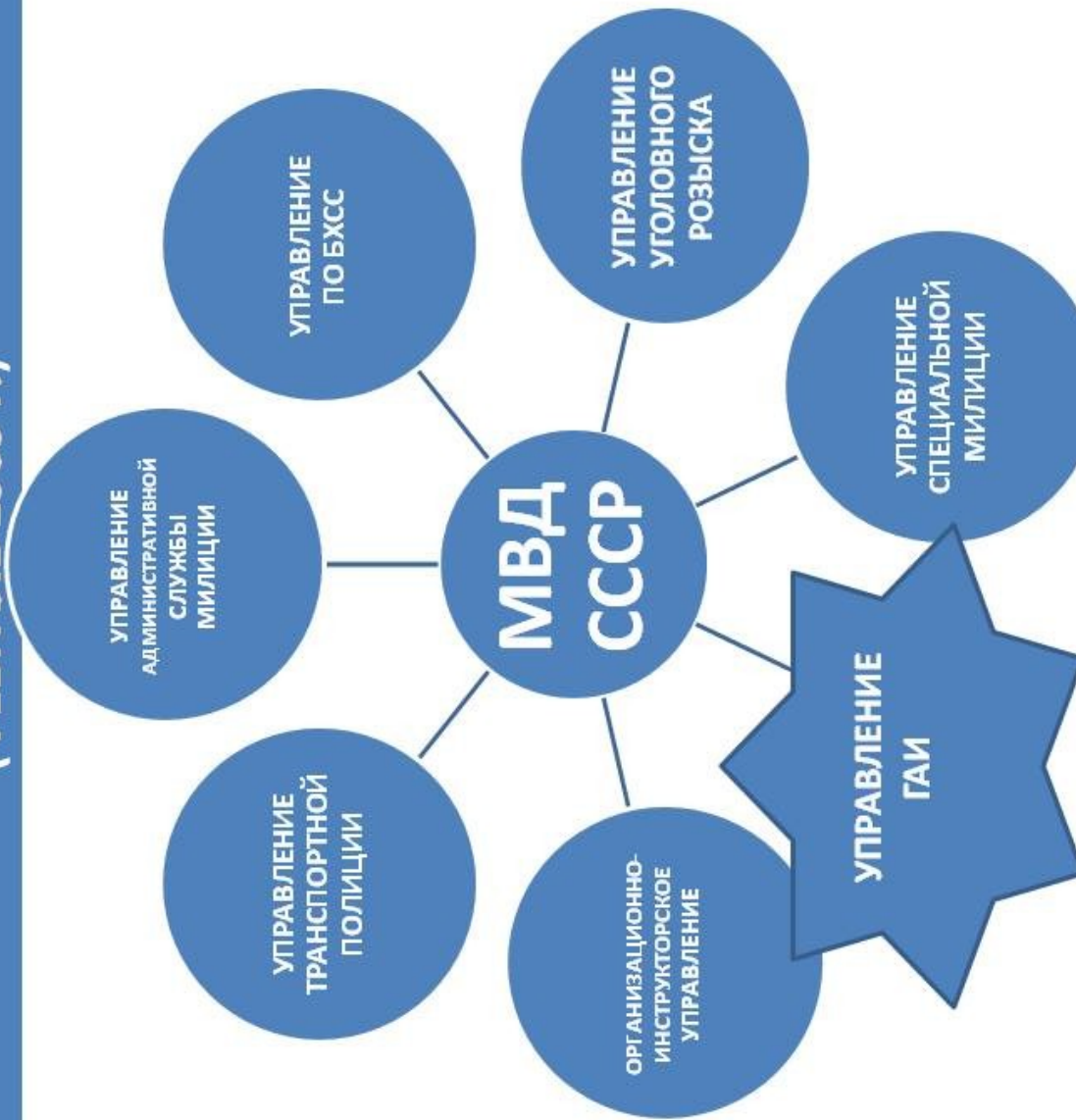
ОТДЕЛЫ (ОТДЕЛЕНИЯ)
МИЛИЦИИ ГОРОДА,
РАЙОНА

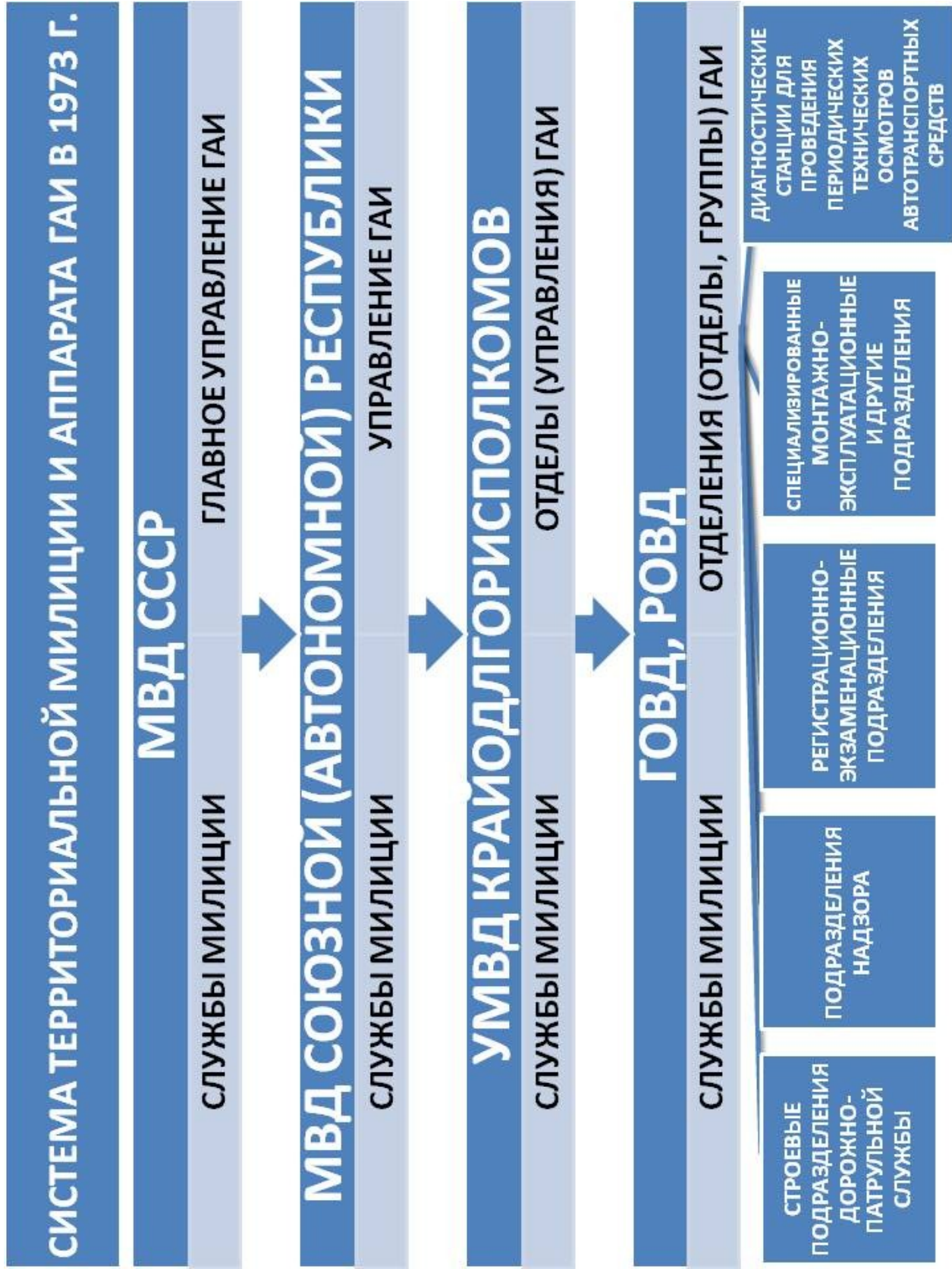
НКВД АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ

УНКВД
ОБЛАСТИ

ОБЛАСТНЫЕ
(РАЙОННЫЕ)
ОТДЕЛЫ
(ОТДЕЛЕНИЯ)
НКВД

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ АППАРАТ МВД В СССР (ФЕВРАЛЬ 1969 Г.)





СТРУКТУРА ГУ ГАИ МВД СССР 1973 Г.

МВД СССР

ГУ ГАИ

МВД СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК
(РЕСПУБЛИКИ С ОБЛАСТНЫМ
ДЕЛЕНИЕМ)

УПРАВЛЕНИЯ
(ОТДЕЛЫ) ГАИ

УВД
ОБЛИСПОЛКОМОВ

УПРАВЛЕНИЯ
(ОТДЕЛЫ) ГАИ

МВД СССР

ГУ ГАИ

МВД АССР, РСФСР

ОТДЕЛЫ ГАИ

УВД КРАЙОБЛИСПОЛКОМОВ
В РСФСР

ОТДЕЛЫ ГАИ

ГОРРАЙОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ

ОТДЕЛЫ,
ОТДЕЛЕНИЯ,
ГРУППЫ ГАИ

ЗАДАНИЯ

1. Какие структурные подразделения НКВД РСФСР обеспечивали безопасность дорожного движения в 1918 г.
2. Помимо функций обеспечения безопасности дорожного движения какие направления деятельности реализовывало НКВД РСФСР в 1918 г.?
3. Какие новые структурные подразделения были образованы в составе ГУРКМ НКВД РСФСР в 1918–1920 гг.?
4. Существовали ли специализированные подразделения обеспечения безопасности дорожного движения в 1918–1920 гг.?
5. В соответствии с Инструкцией НКВД и НКЮ от 12 октября 1918 г. «По организации советской рабоче-крестьянской милиции» какова структура губернской рабоче-крестьянской милиции и какие должностные лица обеспечивали безопасность дорожного движения?
6. Какие изменения произошли в структуре и компетенции рабоче-крестьянской милиции в связи с принятием Положения «О рабоче-крестьянской милиции», утвержденного декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1920 г., отразилось ли это на реализации функции – обеспечение безопасности дорожного движения?
7. На какие подразделения милиции была возложена обязанность обеспечения безопасности дорожного движения в 1920 г.?
8. Определить в структуре НКВД РСФСР 1921 г. органы, ведавшие обеспечением безопасности дорожного движения?
9. Какие изменения произошли в структуре НКВД и как это отразилось на функции обеспечения безопасности дорожного движения?
10. Какова компетенция административного отдела НКВД РСФСР?
11. Какие изменения произошли в структуре административных органов в связи с проведением районирования в 1927–1929 гг.?
12. Каково место ОРУД в структуре милиции в 1930 г.?
13. Как отразилась реорганизация управления милицией в соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г.?
14. Какие изменения произошли в структуре НКВД СССР в связи с принятием Постановления ЦИК СССР от 10 июля 1934 г. «Об образовании общесоюзного народного комиссариата внутренних дел»?
15. Как расшифровывается аббревиатура – ГУШОСДОР?
16. Какова компетенция ГУШОСДОРа?
17. Каково место ГУШОСДОРа в структуре НКВД РСФСР?
18. Как отразилась Великая Отечественная война на реализации сотрудниками милиции функции по обеспечению безопасности дорожного движения?
19. Что изменилось в положении ГАИ в результате реорганизации 1980 г.
20. Опираясь на предложенные в приложении таблицы, составьте структуру ГАИ применительно к различным территориальным образованиям?
21. Определите положительные и негативные тенденции развития органов обеспечения безопасности дорожного движения на следующих этапах из становления и развития:

- Становление советской социалистической республики (1917–1920 гг.);
- НЭП и форсированная модернизация (1921–1928 гг.);
- Укрепление административно-командной системы (1929–1938 гг.);
- Предвоенное время и годы Великой Отечественной войны;
- Послевоенные годы.

22. Проведите сравнительный анализ организационной структуры, компетенции современного ГИБДД и органов обеспечения безопасности дорожного движения?

23. Возможно ли применение положительного опыта организации и деятельности органов обеспечения безопасности дорожного движения Советского государства в Российской Федерации?

Учебно-практическое пособие

кандидат юридических наук
Гарина Оксана Вячеславовна

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ
СОВЕТСКИХ ОРГАНОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ
(НА МАТЕРИАЛАХ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 2660 от 02.08.2017 г.

Подписано в печать 04.12.2019 г. Формат 60x90¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 4,13. Тираж 24 экз. Заказ № 25.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.