

Анатолий Сергеевич Квитчук

доктор юридических наук, профессор
ORCID: 0000-0002-8248-3004, pr.ankvt@mail.ru

Санкт-Петербургский университет МВД России
Российская Федерация, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1

Обеспечение безопасности дорожного движения: основные этапы институционализации в России

Аннотация: Статья посвящена историко-правовому исследованию развития и становления системы обеспечения безопасности дорожного движения, закономерности её развития, правовому регулированию, особенно в период автомобилизации Российской империи, а затем и Советской республики, когда законодатель ставил задачи по обеспечению безопасности дорожного движения не как некую абстракцию, что зачастую бывает на современном этапе развития правовой системы, а в конкретном виде. Их закрепление в нормативных правовых актах имело казуальный характер, например: не допускать езды на лошадях и велосипедах по тротуарам; наблюдать, чтобы маляры с ушатами, ведрами и другими принадлежностями, ручными тележками и санками не ходили по тротуарам, а следовали по дорогам, подчиняясь общему порядку движения на улице; не позволять играть на улице перед домами в мячи, бабки и тому подобные игры, пускать бумажные змеи, носить непокрытые зеркала, чтобы не пугать лошадей, загромождать тротуары бочками, тарными ящиками, дровами, а разносчикам и торговцам не загромождать своими лотками свободный проезд по мосту и проход по тротуару.

Использовался международный опыт регулирования дорожного движения. Особое внимание уделялось подготовке водительского состава, широко во все сферы жизни внедрялась пропаганда безопасности дорожного движения советского общества, став затем частью идеологического воспитания советского человека. Были утверждены новые «Правила движения по улицам городов населенных пунктов и дорог СССР». Реформировалась Госавтоинспекция, и в ее деятельности внедрялись новые технологии, совершенствовался контроль и надзор за дорожным движением с применением технических средств и инновационных технологий, что повлекло значительное снижение аварийности в России.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, регулирование дорожного движения, водитель, автомобиль

Для цитирования: Квитчук А. С. Обеспечение безопасности дорожного движения: основные этапы институционализации в России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 2 (90). – С. 41–49; doi: 10.35750/2071-8284-2021-2-41-49.

Anatoly S. Kvitchuk

Dr. Sci. (Jurid.), Professor
ORCID: 0000-0002-8248-3004, pr.ankvt@mail.ru

Saint Petersburg University of the MIA of Russia
1, Letchika Pilyutova str., Saint Petersburg, 198206, Russian Federation

Ensuring road safety: the main stages of institutionalization in Russia

Abstract. The article is devoted to the historical and legal study of the development and formation of the road safety system, the regularity of its development, legal regulation, especially during the period of motorization of the Russian Empire, and then the Soviet Republic, when the legislator set the tasks of ensuring road safety in a concrete form. Their consolidation in normative legal acts was of a casual nature, for example: avoid riding horses and bicycles on sidewalks; observe that painters with tubs, buckets and other accessories, hand carts and sleds, do not walk on the sidewalks, but follow the roads, obeying the general order of traffic on the street; not allowed to play balls, and similar games in the street in front of

the houses, to fly kites, to wear uncovered mirrors so as not to frighten horses, to clutter the sidewalks with barrels, tar boxes, and firewood, and to prevent peddlers and merchants from blocking the free passage on the bridge and the passage on the sidewalk with their trays.

The international experience of traffic regulation was used. Special attention was paid to the training of the driver's staff. The propaganda of road safety of the Soviet society was widely introduced in all spheres of life, and then became part of the ideological education of the Soviet person. New «Traffic rules on the streets of cities, settlements and roads of the USSR» were approved. The State Traffic Inspectorate was reformed and new technologies were introduced into its activities, control and supervision of traffic was improved with the use of technical means and innovative technologies, which certainly affected a significant reduction in accidents in Russia.

Keywords: road safety, traffic regulation, driver, car

For citation: Kvitchuk A. S. Ensuring road safety: the main stages of institutionalization in Russia // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2021. – № 2 (90). – P. 41–49; doi: 10.35750/2071-8284-2021-2-41-49.

Дороги и движение по ним существуют столько же времени, сколько насчитывает история человечества. Столько же времени насчитывает и история мысли о создании дорог и их использовании для решения различных задач организации общественной жизни [4]¹. До настоящего времени проблемы организации дорожного движения и обеспечения его безопасности находятся в центре внимания учёных-исследователей, осуществляющих теоретико-правовые [13; 14], историко-правовые [5; 18; 21]² и отраслевые изыскания [6; 8]³, а также правоприменителей, деятельность которых направлена на совершенствование системы безопасности дорожного движения с учётом накопленного в этой сфере опыта на разных этапах исторического развития государства [1; 2; 17; 20].

С течением времени изменялись дороги, расширялся круг субъектов, передвигающихся по ним. Но самые серьезные изменения в движении на дорогах произошли после изобретения автомобиля. Как только автомобиль появился на территории проживания людей, возникла необходимость установить правила поведения на дорогах, которые предотвращали бы и конфликты между водителями, и разногласия между водителями и другими участниками дорожного движения.

Остроту ситуации придавали дорожно-транспортные происшествия, которые с появле-

нием автомобилей превратились в обыденность. Официально первым зарегистрированным дорожно-транспортным происшествием является то, которое произошло 30 мая 1896 года в Нью-Йорке: Генри Уэлс, управляя электромобилем, столкнулся с велосипедом Эвелина Томаса, в результате чего Томас получил перелом ноги. Но уже пару месяцев спустя случилось первое в истории развития автомобилей происшествие на дороге, при описании которого была зафиксирована смерть участника дорожного движения⁴. 17 августа 1896 года в Лондоне автомобиль под управлением Артура Эдселла сбил 44-летнюю (по другим данным, 45-летнюю) Бриджит Дрисколл, мать двоих детей. Это был первый в мире случай наезда на пешехода автотранспортом, повлёкший за собой летальный исход. По словам свидетелей, автомобиль ехал с «огромной скоростью». Водитель Артур Эдселл, служащий «Англо-французской автомобильной компании», которая демонстрировала публике свою новинку, должен был ехать со скоростью четыре мили в час, но вдвое превысил её – очевидно, чтобы произвести впечатление на юную леди, которую взялся прокатить. Согласно показаниям свидетелей, во время инцидента он с ней оживлённо беседовал. Водительский опыт Эдселла насчитывал три недели. После шестичасового разбирательства первого в истории ДТП

¹ Бессарабов А. Н., Бессарабов Е. Н. История ГИБДД : учебное пособие. – Новочеркасск: Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) имени М. И. Платова, 2016. – 128 с.

² Кудрявцев А. С. Очерки истории дорожного строительства в СССР. – Ч. 1: Очерки истории дорожного строительства в СССР (дооктябрьский период). – Москва: Дориздат, [1951]. – 332 с.; Кудрявцев А. С. Очерки истории дорожного строительства в СССР. Ч. 2: Очерки истории дорожного строительства в СССР (послеоктябрьский период). – Москва: Дориздат, 1957. – 367 с.

³ Россинский Б. В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения: (тенденции, проблемы и перспективы развития) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Россинский Борис Вульфович. – Москва, 1993. – 28 с.; Чмырев С. Н. Государственная инспекция

безопасности дорожного движения как орган управления в сфере безопасности дорожного движения (организационно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чмырев Сергей Николаевич. – Москва, 2000. – 181 с.; Лозинский О. И. Прокурорская деятельность в области обеспечения безопасности дорожного движения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Лозинский Олег Иванович. – Ростов-на-Дону, 2019. – 29 с.; Напханенко И. П., Фёдоров А. В., Донченко Е. Г. Правовое обеспечение транспортной безопасности : учебное пособие. – Ростов-на-Дону: ФГБОУ ВО РГУПС, 2019. – 79 с.; Хохрякова Э. А. Организация деятельности подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения : курс лекций. – Челябинск: Изд-во Челябинского гос. ун-та, 2019. – 128 с.

⁴ Бриджит Дрисколл – первая в мире жертва автомобильного наезда [Электронный ресурс] // Сайт «Википедия – свободная энциклопедия». – URL: <https://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 11.02.2021).

со смертельным исходом суд присяжных постановил, что это была «случайная смерть», и уголовное дело против Эдселла возбуждать не стали. В судебном вердикте судья указал основную причину такого решения, а именно тот факт, что миссис Дрисколл не заметила ограждающего знака, запрещавшего выходить на проезжую часть. На разбирательстве коронер заявил: «Такое никогда больше не должно случиться»⁵. Однако, к сожалению, жизнь рассудила иначе.

В период зарождения автомобильного движения первый автомобильный журнал «Автомобиль» в столице Российской империи о конфликтных ситуациях между участниками дорожного движения писал так: «Пешеходов дают конки, извозчики, собственные экипажи – это настоящий бич городского движения, и никто не скажет ни слова о вреде лошадиного движения, а случись какому-нибудь автомобилю наехать на зазевавшегося пешехода вся пишущая толпа наводнит столбцы газет целыми филиппиками и истошит все свои громы по адресу автомобилей вообще»⁶.

Довольно красочно отражены в журнале царившие в то время нравы и представления о дорожном движении. «Но, увы, петербургские автомобилисты так осторожно и удачно лавируют между лошадьми, собаками, тумбами, ротозеями, вырытыми пропастями, рогатками, рельсами, бабами и велосипедистами, что до сих пор не было ни одного несчастного случая, исключая разве тех, когда лошади пугались шума и вида моторов; но ведь этого и не предупредить; лошади пугаются и тени самых обыкновенных предметов»⁷.

Не остался в стороне и вопрос о скоростном режиме. В той же статье написано: «Теперь мы вернемся к предельной скорости: у нас она равна 12 верстам – это применительно к автомобилям – так как собственные экипажи ездят всегда быстрее; нам лично случалось видеть, как хорошая пара шла рядом с нашим автомобилем не один десяток сажен, а скорость была выше 30 вёрст в час.

Вряд ли и полиция, наблюдающая за движением экипажей, и сами автомобилисты отдадут себе точный отчёт в том, что такое 12 верст в час; с такой почти скоростью едет хороший извозчик, можно без преувеличения можно сказать, что ни один автомобиль не едет с этой несчастной «скоростью», – для Петербурга можно считать за норму верст 20–25 на улицах менее людных, и при этом условии мы видим полное отсутствие несчастных случаев; но представьте себе, что вы с точно определенной 12-вёрстной скоростью проедете по набережной во время катания, или по Морской, когда там толпится вереница экипажей, – и потом будете уверять, что вы правы, что вы не превысили нормальной

скорости – это будет нелепо, и вы этого никогда не сделаете.

Возьмите другой случай; вы едете ночью, светлые весенние ночи, на набережной всего один прохожий, вы пускаете автомобиль вёрст на 35–40 – опасности никакой! Как никакой?! Этот единственный прохожий – городской, он записывает ваш номер, и вы имеете удовольствие заплатить 200 рублей штрафа, и одновременно с этим любоваться как шикарная пара гнедых с полупьяным барином и нахальным кучером, едва не задавив того же городского, проносится мимо, и блюститель порядка смотрит ей в след почти с благоговением, у неё нет номера, – стало быть, ей все дозволено, иное дело занурованный автомобиль *Dura lex...*

В Лондоне недавно обсуждался так называемый «Motor bill», содержащий полные правила езды на автомобилях; палата лордов предложила предельную скорость в 30 верст, а палата общин 45, являясь, таким образом, самой либеральной властью по отношению к автомобилям.

Но такая скорость уже равносильна полной свободе, потому что у всякого автомобилиста есть некоторое стремление удержать голову на плечах, а у некоторых есть и дети, так что они сами не рискнут в городе достигать сто и более километров в час»⁸.

Нам представляется интересным вывод из статьи по поводу движения в городе.

«Вообще при составлении правил городского движения следовало бы предоставить автомобилистам действовать больше по их собственному усмотрению и установить очень строгую ответственность за причиняемые несчастия, а не за простое отклонение от буквы закона»⁹.

Сегодня практически в каждом государстве организованы и действуют отдельно взятые подразделения, основной обязанностью которых является обеспечение безопасности дорожного движения. В современной России таким органом является Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Официальной датой создания подразделения, обеспечивающего безопасность дорожного движения в нашем государстве, следует считать 3 июля 1936 года. Именно тогда Постановлением Совета народных комиссаров СССР № 1182 было утверждено «Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции СССР»¹⁰.

Создание в Советской России Рабоче-крестьянской милиции и её подразделения – Государственной автомобильной инспекции – было частью трансформации всей государственно-правовой системы после Октября 1917 г. Правоохранительная система Российской империи [10;

⁵ Там же.

⁶ Автомобиль (журнал). – 1903. – 15 августа. – № 16. – С. 235.

⁷ Там же. – С. 236.

⁸ Там же.

⁹ Там же. – С. 237.

¹⁰ Положение о ГАИ ГУРКМ НКВД СССР: утв. Постановлением СНК СССР от 3 июля 1936 г. // СЗ СССР. – 1936. – № 36. – Ст. 381. – С. 381.

15; 16], как и весь государственный механизм, была подвергнута кардинальной перестройке.

Декрет о создании Рабоче-крестьянской милиции был принят в первые дни существования Советской республики – 10 ноября 1917 года, поэтому возложить весь комплекс обязанностей в правоохранительной сфере на данный орган большевики не могли. Важную роль в охране правопорядка стала играть общественность. В городах и населённых пунктах стали создаваться дружины, получившие наименование «Друзья общественного порядка» [9, с. 29].

Комиссаром по внутренним делам Петрограда была утверждена Инструкция дружиннику революционной наружной охраны союза коммун Северной области от 24 июля 1918 г., которая вводила институт старших дружинников по контролю за служебной деятельностью дружинников. Дружинники осуществляли охрану общественного порядка и контроль за безопасным движением транспортных средств¹¹.

Контроль и надзор в сфере дорожного движения составляли одно из направлений деятельности этих дружин: им предписывалось «охранять безопасность и порядок передвижения по улицам, а именно: запрещать непомерно быструю езду; ограждать днём рогатками, а ночью цветными фонарями ямы, обвалы и прочие препятствия для движения; принимать меры к уборке упавших столбов, фонарей, повреждённых экипажей, павших животных и прочее» [7, с. 185].

Укрепление новой государственно-правовой системы Советской России нашло отражение в конкретизации компетенции милиции, к ведению которой был отнесен контроль за организацией движения транспорта на улицах и дорогах. В нормативных актах было закреплено, что «милиционер поддерживает на улицах своего поста свободное и безопасное движение, для чего он обязан:

1) не допускать езды на лошадях и велосипедах по тротуарам;

2) наблюдать, чтобы маляры с ушатами, ведрами и другими красильными принадлежностями... и др. категории рабочих с ручными тележками и санками по тротуарам не ходили, а следовали по дорогам, подчиняясь общему порядку движения на улице;

3) не позволять играть на улице перед домами в мячи, бабки и тому подобные игры, пускать бумажные змеи, носить непокрытые зеркала, чтобы не пугать лошадей, загромаждать тротуары бочками, тарными ящиками, дровами, а разносчики и торговцы не загораживали своими лотками свободный проезд по мосту и проход по тротуару;

4) если для загрузки или выгрузки товаров положены поперек тротуара так называемые спуски, то наблюдать, чтобы эта работа не задерживала движение на улице;

5) наблюдать, чтобы ломовые извозчики с кладью следовали по правой стороне улицы в один ряд...» [7, с. 190].

Перед милицией были поставлены различные задачи, касающиеся дорожно-транспортного движения. Их закрепление в нормативных правовых актах имело казуальный характер, то есть, законодатель ставил задачи по обеспечению безопасности дорожного движения не как некую абстракцию, что зачастую бывает на современном этапе развития правовой системы, а конкретно. Это, с одной стороны, при толковании и применении нормы права позволяло добиваться понимания требований правовых предписаний, с другой стороны, чётко определяло рамки деятельности государственных органов в сфере организации дорожно-транспортного движения и обеспечения безопасности на дорогах. Фактически законодатель не мог предусмотреть всех возможных случаев и ситуаций, которые создавали или могли создать угрозу для субъектов дорожного движения, а потому вполне реальной могла быть ситуация, при которой «происшествие на дороге было допущено ввиду отсутствия в законе типовой ситуации и, соответственно, отсутствия правового мотива к действию сотрудника милиции, осуществляющего обеспечение безопасности дорожного движения»¹².

Число автомобилей и интенсивность дорожного движения увеличивались. Росло и количество проблем, возникавших при регулировании дорожно-транспортного потока. Особенно остро проблема неэффективности работы правоохранителей в данной сфере ощущалась в крупных городах, в частности, в Москве, поэтому законодателем были предприняты меры по так называемому «точечному нормотворчеству». Декрет СНК «Об автодвижении по г. Москве и её окрестностям (Правила)» от 10 июня 1920 г. стал первой в истории нашего государства попыткой систематизировать правила дорожного движения. Впервые также была введена специальная должность авторегулировщика. Однако указанные меры не принесли ощутимых результатов. Количество автомобилей по-прежнему росло, с середины 20-х годов началась автомобилизация страны. Отсутствие чёткого механизма обеспечения безопасности дорожного движения приводило к росту дорожно-транспортных происшествий, травматизма на дорогах и иных негативных аспектов отсутствия безопасного дорожного движения. В эти годы законодатель путем проб и ошибок искал выход из сложившейся ситуации. Организация дорожного движения и обеспечение его безопасности возлагались на различные органы. В их число в разное время попадали и Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта, и патрульно-по-

¹¹ Вестник Народного комиссариата внутренних дел. – 1918. – № 5. – С. 14.

¹² Махмутов В. Х. Правовой статус ГИБДД в системе органов внутренних дел МВД России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Махмутов Владимир Хайдерович. – Москва, 2008. – С. 13.

стовая служба милиции. Однако все указанные меры были недостаточны.

Одним из источников решения проблем в сфере обеспечения безопасности дорожно-транспортного движения стал международный опыт. Постановление СНК СССР от 29 ноября 1925 г. «О признании имеющей силу для Союза ССР международной конвенции относительно передвижения автомобилей» (данная Конвенция была заключена в Париже в 1909 г.) стало первым опытом приобщения России к правилам эксплуатации автотранспорта и нормам безопасности дорожного движения, установленным мировым сообществом. Данное решение положительно повлияло на советского законодателя, который уже 30 декабря 1925 года создал отдел регулирования уличным движением (ОРУД) – первое в истории нашего государства единое централизованное подразделение, которое специализировалось на обеспечении регулирования дорожного движения, его безопасности и предотвращении дорожно-транспортных происшествий. Постановление СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О централизации учета аварийности и происшествий на местном транспорте в органах рабоче-крестьянской милиции»¹³ закрепило задачи и компетенцию нового подразделения.

Опыт правового и организационного регулирования безопасности дорожного движения в России требовал поиска новых форм организации дорожно-транспортного движения. 3 июля 1936 г. в составе Народного комиссариата внутренних дел СССР была создана Государственная автомобильная инспекция – подразделение Рабоче-крестьянской милиции. Круг полномочий вновь созданного органа был весьма широк. В число указанных полномочий входили борьба с авариями, в частности, с главным их детерминантом – нарушениями правил дорожного движения, разработка технических норм эксплуатации автотранспорта, подготовка и экзаменация будущих водителей, учёт в сфере дорожного движения (дорожно-транспортных происшествий, водителей, автомобилей), привлечение к ответственности нарушителей правил дорожного движения, розыск автомобилей [9, с. 32].

Важно, что законодатель впервые расширил сферу деятельности подобного органа, отойдя от привычной схемы, при которой специализированные органы «работали только непосредственно на дорогах и, по сути, имели дело уже со следствием, а именно с дорожно-транспортными происшествиями» [9, с. 33].

Важно также было работать и с причинами подобных негативных явлений, а именно с недостаточной квалификацией водителей, низкой правовой культурой, эксплуатацией некачественного дорожного полотна и неисправных автомобилей. Именно в этих целях полномочия Госавтоинспекции были столь существенно расширены. Особое внимание советский зако-

нодатель уделял агитационно-правовой работе сотрудников ГАИ. В соответствии с Приказом НКВД СССР № 400 «С объявлением Инструкции об агитационно-массовой работе по безопасности» (1939 г.) пропаганда безопасности дорожного движения стала частью идеологического воспитания в Советском государстве. Предпринятые меры в итоге возымели положительный результат. Количество дорожно-транспортных происшествий стало неуклонно падать, их последствия становились менее тяжкими, эффективность работы ГАИ росла. Улучшалось также организационное построение Инспекции. В соответствии с «Инструкцией о работе пикетов автотранспортного надзора Госавтоинспекцией УРКМ» (1938 г.) в стране началось формирование местных отделов Государственной автомобильной инспекции.

Отдельную страницу истории ГАИ составляет ее деятельность в период Великой Отечественной войны. В военные годы сотрудники ГАИ осуществляли повсеместную мобилизацию автотранспорта для фронта, вели учёт и осуществляли контроль за горюче-смазочными материалами, руководили подготовкой военных водителей, осуществляли надзор за внедрением газогенераторных установок в автомобили, проводили выбраковку и списание автомобилей с целью их точного учёта и определения технического состояния, решали вопросы упорядоченной работы автотранспорта [19, с. 33].

После Великой Отечественной войны из армии в народное хозяйство поступило много автомобилей и мотоциклов. Малоцисленный штат ГАИ оказался неспособен эффективно противостоять росту числа происшествий на дорогах. В МВД СССР были разработаны меры по совершенствованию структуры ГАИ, укреплению её квалифицированными кадрами и внедрению в практику её работы новейших научных достижений. Усиливалось взаимодействие ГАИ с населением, развивался институт дружинников. Для успешной деятельности инспекторов в ГАИ поступала новая современная техника, специальное вооружение, внедрялись передовые формы и методы работы, особое внимание уделялось работе с детьми. В середине 1950-х годов руководство страны впервые приняло решение о широком применении научного подхода к обеспечению безопасности дорожного движения. В Научно-исследовательском институте криминалистики (НИИК) МВД СССР в 1954 г. был организован отдел безопасности движения, перед которым стояли задачи комплексного изучения причин и условий дорожно-транспортных происшествий, разработка предложений для создания оптимальной модели обеспечения безопасности дорожного движения в стране.

Сотрудники ГАИ получили новые возможности: им было предоставлено право лишать водительского удостоверения водителей, управлявших автомобилем в нетрезвом состоянии, и запрещать эксплуатацию автомобиля

¹³ Безопасность дорожного движения : сборник нормативных актов. – Москва, 1984. – С. 276.

лицам, управлявшим им без водительского удостоверения.

Деятельность ГАИ и её сотрудников получила все более чёткую регламентацию. В 1960-е годы были разработаны и утверждены новые «Правила движения по улицам городов, населенных пунктов и дорог СССР», юрисдикция которых распространялась на весь СССР, придавая им статус первых всесоюзных правил дорожного движения, а также «Положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка РСФСР» и «Наставление по службе Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка РСФСР». В нормативных правовых актах были учтены положения Венской конвенции и международных требований в сфере безопасности дорожного движения. Правовой статус ГАИ был существенно доработан; организация и все направления деятельности Госавтоинспекции получили законодательное закрепление¹⁴.

Большое внимание было уделено централизации в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. В СССР были введены водительские удостоверения единого образца, бланки которых выпускались в централизованном порядке; закреплены правила сдачи квалификационных испытаний; разработаны единые правила регистрации и учета автотранспорта. Детальную регламентацию получили проведение технических осмотров, учёт дорожно-транспортных происшествий и присвоение квалификации водителям автотранспорта и городского электротранспорта [7, с. 185].

В 1970-х годах усиление мер по обеспечению безопасности дорожного движения придавалось большое значение. Постановлением Совета Министров СССР было дано поручение Советам Министров союзных и автономных республик, краевым и областным исполкомам при ДТП с тяжкими последствиями, повлекшими гибель людей, формировать комиссии для установления причин и условий, способствовавших возникновению этих происшествий, и принятия мер воздействия.

Было образовано Всероссийское добровольное общество автомотолюбителей (ВДОАМ), основная задача которого – профилактика аварийности среди автовладельцев. Важно, что для более безопасной езды водителей впервые было принято решение об оборудовании ремнями безопасности легковых автомобилей и, позднее, решение об обязательном порядке применения ремней безопасности на переднем сиденье названных транспортных средств. При МВД СССР образована Комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения, которая являлась координатором соответствующей деятельности министерств, ведомств и других организаций. В Челябинске запущен первый в стране автодром.

¹⁴МВД России. Энциклопедия. – Москва: Объединённая редакция МВД России, 2016. – С. 13.

В перестроечные годы возникла острая необходимость реформирования системы Госавтоинспекции. Вызвана она была снижением эффективности деятельности указанных подразделений, выразившемся в перманентном увеличении количества совершаемых дорожно-транспортных происшествий. Постановление Совета Министров СССР № 336 «О мерах по обеспечению безопасности движения на автомобильном и железнодорожном транспорте» закрепляло комплекс мер по внедрению новейших технологий в управлении, контроле и надзоре за дорожным движением и обеспечении его безопасности, снижению количества совершаемых дорожно-транспортных происшествий, прежде всего путём превентивного влияния на детерминанты данных негативных явлений в сфере дорожного движения. Были разработаны системы средств регулирования, аппаратура и приборы по контролю за движением на дорогах, технические средства для экзаменационно-регистрационной работы. Во ВНИИ МВД СССР была создана научно-исследовательская лаборатория, решавшая задачи повышения эффективности регулирования дорожного движения. Рост интенсивности и значимости дорожного движения потребовал создания Научно-исследовательского центра безопасности дорожного движения (ВНИЦБД) МВД СССР.

Распад Советского Союза обусловил кардинальные перемены в организации правоохранительной системы государства [11; 12]. Открывшийся гражданам иностранный рынок автомобилей привел к существенному росту автомобильного парка. Приказ МВД России № 329 от 1 июня 1998 года «О реформировании деятельности Госавтоинспекции МВД России»¹⁵ и Указ Президента Российской Федерации № 711 от 15 июня 1998 года «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»¹⁶ внесли серьёзные изменения в деятельность органов, обеспечивающих безопасность дорожно-транспортного движения:

- ГАИ переименована в Государственную инспекцию безопасности дорожного движения – ГИБДД МВД Российской Федерации;
- ГИБДД стала специализированным органом, осуществляющим контрольные, надзорные и разрешительные функции в обеспечении безопасности дорожного движения;

¹⁵Приказ МВД России от 1 июня 1998 № 329 «О реформировании деятельности Госавтоинспекции МВД России» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. – 6 июля. – № 13. Документ утратил силу в связи с изданием Приказа МВД РФ от 31 декабря 2008 г. № 1194, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован в «Российской газете» 20 февраля 2009 г.).

¹⁶Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации») // Российская газета. – 1998. – 23 июня – № 116.

– государственно-правовой статус ГИБДД был повышен до уровня министерств и ведомств;

– главной задачей ГИБДД была определена защита законных прав и интересов участников дорожного движения [3]¹⁷.

Таким образом, необходимость регулирования дорожного движения, обеспечение его безопасности и безопасности его участников стали осознаваться на достаточно ранних этапах развития государственно-организованного общества. Принятию эффективных законодательных и организационных мер в данной сфере во многом способствовали условия естественного развития сферы дорожного движения, а именно, рост автотранспорта и все большее вовлечение людей в дорожное движение в качестве его различных участников. С начала XIX века и до первой половины 1920-х годов меры в данной сфере не отличались последовательностью и не были связаны с единым централизованным подразделением, которое бы осуществляло свою деятельность исключительно в сфере безопасности дорожного движения. Однако метод проб и ошибок всё же привел к положительному результату: была создана Госавтоинспекция, вобравшая в себя все полномочия и направления

деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения. Можно констатировать, что созданная около 85 лет назад Государственная инспекция дорожного движения является гарантом обеспечения безопасности дорожного движения. Выступая на ежегодной Коллегии МВД России 3 марта 2021 года, президент РФ В.В. Путин сказал: «Отдельно остановлюсь на таком ключевом направлении работы МВД, как обеспечение безопасности дорожного движения. Во многом благодаря принятым мерам за последние 7 лет на дорогах стало меньше аварий, в частности, на пассажирском транспорте. И что крайне важно, последовательно сокращается смертность в результате ДТП: в прошлом году этот показатель ещё снизился практически на 5 процентов. Прошу и дальше делать всё от вас зависящее, чтобы в ДТП было как можно меньше пострадавших. Сосредоточить усилия на обеспечении безопасности пешеходов, беспощадной борьбе с пьянством за рулём и с нарушителями скоростного режима. Эти три болевые точки, по сути, являются основными факторами смертности людей на дорогах». И конечно, нужно постоянно держать в поле зрения наиболее проблемные участки автомобильных трасс, совершенствовать дорожную разметку, развивать системы дистанционного контроля автомобильного потока, эффективно работать с коллегами из федеральных ведомств и регионов в рамках национального проекта «Безопасные и качественные дороги»¹⁸.

¹⁷ Байгажаков С. В., Семенистый А. В., Солошенко П. А., Уваров М. А. Организация деятельности ГИБДД МВД России в области обеспечения безопасности дорожного движения : учебное пособие / под ред. С. В. Байгажакова. – Москва: Академия управления МВД России, 2019. – 85 с.; Калужный Ю. Н. Обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: концептуальные организационно-правовые основы : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Калужный Юрий Николаевич. – Москва, 2021. – 462 с.

¹⁸ Расширенное заседание Коллегии МВД России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/65090> (дата обращения 03.03.2021).

Список литературы

1. *Актуальные проблемы деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования)* : материалы межведомственной научно-практической конференции, 26 февраля 2019 года / сост.: А. В. Вашкевич, А. В. Ефимовский. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2019. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM); ISBN 978-5-91837-156-5.
2. *Безопасность дорожного движения* : сборник научных трудов по итогам научно-практической конференции «Наука и практика в обеспечении безопасности дорожного движения: вчера, сегодня, завтра» / под редакцией Д. В. Митрошина. – Москва: НИЦ БДД МВД России, 2020. – 171 с.
3. *Войтенков Е. А.* Актуальные проблемы безопасности дорожного движения: правовые и организационные пути их решения // *Транспортное право*. – 2019. – № 4. – С. 27–29.
4. *Войтенков Е. А.* Современные тенденции и исторический опыт в сфере безопасности дорожного движения: организационно-правовые и социально-экономические аспекты // *История государства и права*. – 2018. – № 6. – С. 64–67.
5. *Гарина О. В.* Становление и развитие системы советских органов по обеспечению безопасности дорожного движения: (на материалах Орловской области). – Орёл: ОрЮИ МВД России им. В. В. Лукьянова, 2019. – 110 с.
6. *Зиганшин М. М., Грищенко А. Н.* Функции полиции по обеспечению транспортной безопасности. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2019. – 106 с.
7. *История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России* / М. Б. Афанасьев, Л. А. Кочетов, Б. В. Россинский [и др.]; под ред. В. А. Федорова. – Москва: Издательство «Гуманитарий» Академии гуманитарных исследований, 1996. – 301 с.
8. *Молчанов П. В.* Ретроспективный анализ административно-правового статуса Госавтоинспекции МВД СССР и России // *Административное право и процесс*. – 2017. – № 7. – С. 29–34.

9. Молчанов П. В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации. – Москва : Норма, 2019. – 248 с.
10. Нижник Н. С. О нормативных основах становления правоохранительной системы полицейского государства в России / Право и государство: проблемы методологии, теории и истории : материалы Международной научно-практической конференции (10 мая 2018 г.) / редкол.: Л. В. Карнаушенко, И. В. Яблонский, Г. П. Курдюк. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2018. – С. 36–45.
11. Нижник Н. С. Полицейская система как элемент механизма реализации правоохранительной функции государства / Совершенствование законодательства о полиции и полицейской деятельности : материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Омск: Омская академия МВД России, 2016. – С. 21–27
12. Нижник Н. С. Полицейская система как элемент правоохранительной системы современного государства / Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : материалы Международной научно-практической конференции, 19–20 сентября 2013 г. / под общ. ред. В. А. Сосова. – Краснодар: Издат. дом – Юг, 2013. – С. 6–13.
13. Нижник Н. С. Полицейско-правовая теория об институционализации государственного управления и месте полиции в механизме государства / Современные проблемы общей теории права : материалы международной научно-практической конференции, посвящённой 25-летию независимости Республики Казахстан и 60-летию Алматинской академии МВД Республики Казахстан. – Алматы: Алматинская академия МВД Республики Казахстан, 2016. – С. 13–26.
14. Нижник Н. С. Правоохранительная система государства: содержание и организационное оформление / Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции (17 мая 2019 г.) / Редкол.: Л. В. Карнаушенко, А. А. Швец, Е. А. Пушкарев, Н. Ю. Турищева, Н. А. Шеуджен, В. Н. Коротких. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2019. – С. 40–47.
15. Нижник Н. С. Правоохранительная система Российской империи: генезис и основные этапы эволюции / Юридическая наука: традиции и инновации : сборник материалов Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов и преподавателей / сост.: В. А. Орлов, О. Е. Калпинская. – Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2018. – С. 213–218.
16. Нижник Н. С. Правоохранительная система Российской империи: эволюция в дискурсе истории российской государственности / Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности : материалы Всероссийской научно-практической конференции (18 мая 2018 г.) / редкол.: Ю. В. Сапронов, Т. Ю. Пантелеева, Н. В. Винникова, А. С. Пеструилов, К. С. Смирнова, Л. Г. Литвяк, В. М. Палий, М. Р. Кангезов. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2018. – С. 134–140.
17. Обеспечение безопасности участников дорожного движения (к 100-летию Правил дорожного движения) : сборник научных трудов. – Тюмень: ТИПК МВД России, 2020. – 242 с.
18. Рыжова Ю. В. Жандармские полицейские управления железных дорог в системе обеспечения транспортной безопасности Российской империи. – Москва: Проспект, 2020. – 136 с.
19. Сидорова О. С. Госавтоинспекция в годы Великой Отечественной войны: исторический опыт страны и региона // Вестник ЧГУ. – 2007. – № 4. – С. 32–37.
20. Современное состояние и перспективы обеспечения безопасности дорожного движения: теория и практика : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции 27 ноября 2020 г. / ред. кол.: Л. В. Любимов (председатель) [и др.]. – Орел: ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2020. – 115 с.
21. Шевченко П. Н. Развитие системы безопасности дорожного движения в Российской Империи (XIX – начало XX вв.) // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 9. – С. 148–151.

References

1. Aktual'nyye problemy deyatel'nosti po obespecheniyu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya (sostoyaniye, problemy, puti sovershenstvovaniya) : materialy mezhvedomstvennoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, 26 fevralya 2019 goda / sost.: A. V. Vashkevich, A. V. Yefimovskiy. – Sankt-Peterburg: Sankt-Peterburgskiy un-t MVD Rossii, 2019. – 1 elektron. opt. disk (CD-ROM); ISBN 978-5-91837-156-5.
2. Bezopasnost' dorozhnogo dvizheniya : sbornik nauchnykh trudov po itogam nauchno-prakticheskoy konferentsii «Nauka i praktika v obespechenii bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: vchera, segodnya, zavtra» / pod redaktsiyey D. V. Mitroshina. – Moskva: NTS BDD MVD Rossii, 2020. – 171 s.
3. Voytenkov Ye. A. Aktual'nyye problemy bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: pravovyye i organizatsionnyye puti ikh resheniya // Transportnoye pravo. – 2019. – № 4. – S. 27–29.

4. *Voytenkov Ye. A.* Sovremennyye tendentsii i istoricheskiy opyt v sfere bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: organizatsionno-pravovyye i sotsial'no-ekonomicheskiye aspekty // *Istoriya gosudarstva i prava.* – 2018. – № 6. – S. 64–67.
5. *Garina O. V.* Stanovleniye i razvitiye sistemy sovetskikh organov po obespecheniyu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: (na materialakh Orlovskoy oblasti). – Orol: OrYUI MVD Rossii im. V. V. Luk'yanova, 2019. – 110 s.
6. *Ziganshin M. M., Grishchenko A. N.* Funktsii politsii po obespecheniyu transportnoy bezopasnosti. – Domodedovo: VIPK MVD Rossii, 2019. – 106 s.
7. *Istoriya GAI: K 60-letiyu Gosavtoinspektsii MVD Rossii / M. B. Afanas'yev, L. A. Kochetov, B. V. Rossinskiy [i dr.]; Pod red. V. A. Fedorova.* – Moskva: Izdatel'stvo «Gumanitariy» Akademii gumanitarnykh issledovaniy, 1996. – 301 s.
8. *Molchanov P. V.* Retrospektivnyy analiz administrativno-pravovogo statusa Gosavtoinspektsii MVD SSSR i Rossii // *Administrativnoye pravo i protsess.* – 2017. – № 7. – S. 29–34.
9. *Molchanov P. V.* Administrativno-pravovoye obespecheniye bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v Rossiyskoy Federatsii. – Moskva : Norma, 2019. – 248 s.
10. *Nizhnik N. S.* O normativnykh osnovakh stanovleniya pravookhranitel'noy sistemy politseyskogo gosudarstva v Rossii / *Pravo i gosudarstvo: problemy metodologii, teorii i istorii : materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (10 maya 2018 g.) / redkol.: L. V. Karnaushenko, I. V. Yablonskiy, G. P. Kurdyuk.* – Krasnodar: Krasnodarskiy universitet MVD Rossii, 2018. – S. 36–45.
11. *Nizhnik N. S.* Politseyskaya sistema kak element mekhanizma realizatsii pravookhranitel'noy funktsii gosudarstva / *Sovershenstvovaniye zakonodatel'stva o politsii i politseyskoy deyatelnosti : materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii.* – Omsk: Omskaya akademiya MVD Rossii, 2016. – S. 21–27
12. *Nizhnik N. S.* Politseyskaya sistema kak element pravookhranitel'noy sistemy sovremennogo gosudarstva / *Aktual'nyye problemy prava i pravoprimeritel'noy deyatelnosti na sovremennom etape : materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, 19–20 sentyabrya 2013 g. / pod obshch. red. V. A. Sosova.* – Krasnodar: Izdat. dom – Yug, 2013. S. 6– 13.
13. *Nizhnik N. S.* Politseysko-pravovaya teoriya ob institutsionalizatsii gosudarstvennogo upravleniya i meste politsii v mekhanizme gosudarstva // *Sovremennyye problemy obshchey teorii prava : materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchonnoy 25-letiyu nezavisimosti Respubliki Kazakhstan i 60-letiyu Almatinskoy akademii MVD Respubliki Kazakhstan.* – Almaty: Almatinskaya akademiya MVD Respubliki Kazakhstan, 2016. – S. 13–26.
14. *Nizhnik N. S.* Pravookhranitel'naya sistema gosudarstva: sodержaniye i organizatsionnoye oformleniye / *Pravo i gosudarstvo: problemy metodologii, teorii i istorii: Materialy VIII Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (17 maya 2019 g.) / Redkol.: L. V. Karnaushenko, A. A. Shvets, Ye. A. Pushkarev, N. Yu. Turishcheva, N. A. Sheudzhen, V. N. Korotkikh.* – Krasnodar: Krasnodarskiy universitet MVD Rossii, 2019. – S. 40–47.
15. *Nizhnik N. S.* Pravookhranitel'naya sistema Rossiyskoy imperii: genezis i osnovnyye etapy evolyutsii / *Yuridicheskaya nauka: traditsii i innovatsii : sbornik materialov Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii studentov, magistrantov, aspirantov i prepodavateley / sost.: V. A. Orlov, O. Ye. Kalpinskaya.* – Novgorod: Novgorodskiy gosudarstvennyy universitet imeni Yaroslava Mudrogo, 2018. – S. 213–218.
16. *Nizhnik N. S.* Pravookhranitel'naya sistema Rossiyskoy imperii: evolyutsiya v diskurse istorii rossiyskoy gosudarstvennosti / *Aktual'nyye problemy prava i pravoprimeritel'noy deyatelnosti : materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (18 maya 2018 g.) / redkol.: Yu. V. Sapronov, T. Yu. Panteleyeva, N. V. Vinnikova, A. S. Pestruilov, K. S. Smirnova, L. G. Litvyak, V. M. Paliy, M. R. Kangezov.* – Krasnodar: Krasnodarskiy universitet MVD Rossii, 2018. – S. 134–140.
17. *Obespecheniye bezopasnosti uchastnikov dorozhnogo dvizheniya (k 100-letiyu Pravil dorozhnogo dvizheniya) : sbornik nauchnykh trudov.* – Tyumen': TIPK MVD Rossii, 2020. – 242 s.
18. *Ryzhova Yu. V.* Zhandarmskiye politseyskiye upravleniya zheleznykh dorog v sisteme obespecheniya transportnoy bezopasnosti Rossiyskoy imperii. – Moskva: Prospekt, 2020. – 136 s.
19. *Sidorova O. S.* Gosavtoinspektsiya v gody Velikoy Otechestvennoy voyny: istoricheskiy opyt strany i regiona // *Vestnik ChGU.* – 2007. – № 4. – S. 32–37.
20. *Sovremennoye sostoyaniye i perspektivy obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: teoriya i praktika : sbornik materialov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii 27 noyabrya 2020 g. / red. kol.: L. V. Lyubimov (predsedatel') [i dr.].* – Orel: OrYUI MVD Rossii imeni V. V. Luk'yanova, 2020. – 115 s.
21. *Shevchenko P. N.* Razvitiye sistemy bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v Rossiyskoy Imperii (XIX – nachalo XX vv.) // *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii.* – 2013. – № 9. – S. 148–151.

Статья поступила в редакцию 30.03.2021; одобрена после рецензирования 20.05.2021; принята к публикации 02.06.2021.