
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Научная статья

С. 32–37

УДК 340

DOI: 10.47475/2311-696X-2023-39-4-32-37

**ДОРОЖНО-ПАТРУЛЬНАЯ СЛУЖБА:
ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ
(ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)****Анатолий Сергеевич Квитчук***Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург, Россия**pr.ankvt@mail.ru* <https://orcid.org/0000-0002-8248-3004>

Аннотация. В статье рассмотрены историко-правовые аспекты становления, формирования и функционирования института обеспечения дорожного движения в России, дорожно-патрульной службы. В современных условиях развития российского и мирового сообщества, резко возрос интерес к истории как отечественного, так и международного характера. Изучение истории — это своеобразный тренд современности. Развитие автодорожного комплекса, самым тесным образом связано с такими аспектами, как развитие института дорожного движения в целом, а также развитие субъектов его обеспечивающих, в том числе и органов, которые контролировали реализацию процесса дорожного движения. Дорожно-патрульная служба зародилась в условиях явно очерченной потребности обеспечения безопасности дорожного движения, а также в сопровождении процесса принятия соответствующих нормативных правовых актов, которые издавались в ответ на конкретные запросы общества. Впервые подобные структуры, службы, появились и начали свое функционирование в конце 17 века, когда был принят целый ряд нормативных правовых актов, положивших начало регулированию государством дорожной обстановки сначала в крупных городах, а затем по всему государству. К историческому моменту создания Госавтоинспекции в 1936 году у государства был накоплен весьма богатый опыт в вопросах правового и организационного регулирования безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: дорога, транспортные средства, безопасность дорожного движения, нормативные акты, дорожно-патрульная служба

Для цитирования: Квитчук А. С. Дорожно-патрульная служба: формирование института обеспечения дорожного движения в России (историко-правовой аспект) // Правопорядок: история, теория, практика. 2023. № 4 (39). С. 32–37. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-39-4-32-37

THE ROAD PATROL SERVICE: THE FORMATION OF THE INSTITUTE OF ROAD SAFETY IN RUSSIA (HISTORICAL AND LEGAL ASPECT)

Anatoly S. Kvitchuk

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, St. Petersburg, Russia
pr.ankvt@mail.ru

 <https://orcid.org/0000-0002-8248-3004>

Abstract. The article examines the historical and legal aspects of the formation, formation and functioning of the Institute of traffic Safety in Russia, the road patrol service. In the modern conditions of the development of the Russian and world community, interest in the history of both domestic and international character has sharply increased. The study of history is a kind of modern trend. The development of the road complex is most closely connected with such aspects as the development of the institute of road traffic as a whole, as well as the development of its supporting entities, including the bodies that controlled the implementation of the road traffic process. The road patrol service was born in the conditions of a clearly outlined need to ensure road safety, as well as accompanied by the process of adopting appropriate regulatory legal acts that were issued in response to specific requests from society. For the first time such structures, services, appeared and began their functioning at the end of the 17th century.

Keywords: road, vehicles, road safety, regulations, road patrol service

For citation: Kvitchuk AS. The Road Patrol Service: the formation of the Institute of Road Traffic in Russia (historical and Legal aspect). *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2023;(4):32-37. DOI: 10.47475/2311-696X-2023-39-4-32-37 (In Russ.)

Введение

Российское государство в своем развитии прошло длительный путь. За более чем десять веков, в нашем государстве сменилось множество правителей, режимов, территориальных особенностей; имело место быть огромное количество всевозможных военных столкновений, иностранных интервенций, внутренних остросоциальных противоречий. Однако на протяжении всего периода времени имелось несколько явлений, организационно-правовых и социальных институтов, которые неизменно существовали, постоянно совершенствовались и через которые возможно определять место и роль конкретных периодов развития нашего государства. Почетное место среди прочих занимает институт обеспечения дорожного движения, в особенности его важная составляющая — дорожно-патрульная служба, которая функционирует с целью предотвращения дорожно-транспортных происшествий и повышения уровня защищенности участников дорожного движения от дорожно-транспортных происшествий и их последствий, что является упорядоченным процессом, прошедшим определенную эволюцию от элементарных правил и правовых предписаний на начальном этапе своего развития до сложных многоаспектных

процессов в наши дни. По мнению В. И. Майорова, «для общества очень важно сокращение абсолютных потерь от аварийности, снижение вероятности для каждого человека попасть в дорожно-транспортное происшествие» [4, с. 190].

Описание исследования

Автотранспорт на сегодняшний день является отражением объективной действительности, совмещающей в себе социальный запрос на возможность владеть и использовать автомобиль в повседневной жизнедеятельности и научно-технический прогресс, который в состоянии удовлетворить данный социальный запрос. То есть, в основе автомобилизации лежит паритет между субъективным и объективным факторами. И если относительно первого в целом, каких-либо вопросов не возникает, так как он характеризует желание и возможность человека приобрести личное средство передвижения, которые, в свою очередь, как правило, зависят лично от самого человека, его финансовых возможностей, личностной точки зрения на необходимость наличия автомобиля и иных субъективных факторов, то в отношении второго имеются некоторые аспекты, требующие более пристального внимания.

Повествуя о научно-техническом прогрессе, мы имеем в виду наличие производства автомобилей, как на территории самого государства, так и на территории зарубежных стран, наличие налаженного трафика купли-продажи автомобилей и их комплектующих. Однако помимо этого в число объективных факторов автомобилизации населения входит также уровень дорожно-транспортной инфраструктуры и обеспеченности автодорожного комплекса в государстве. В самом простом виде данный фактор можно описать следующим, практически безальтернативным тезисом: «если в государстве не будет автомобильных дорог соответствующего качества, иных объектов автодорожного комплекса, необходимых для дорожного движения, автомобилизация населения, либо вообще не начнется, либо остановится в той точке, на момент наличия которой прекратится развитие автодорожного комплекса». Последнее говорит также о том, что мало создать изначальный автодорожный комплекс, необходимо также постоянно его развивать и приводить в соответствие с динамическими запросами населения и развитием инфраструктуры в целом. То есть можем сказать, что автодорожный комплекс — это исключительно динамическое явление, которое находится в постоянном развитии, прослеживаемом, в том числе и при ретроспективном анализе.

При этом важно понимать, что развитие автодорожного комплекса, самым тесным образом связано с такими аспектами, как развитие института дорожного движения в целом, а также развитие субъектов его обеспечивающих, в том числе и органов, которые контролировали реализацию процесса дорожного движения.

В современных условиях развития российского и мирового сообщества, резко возрос интерес к истории как отечественного, так и международного характера. Изучение истории — это своеобразный тренд современности. О необходимости обращения к историческим истокам деятельности служб и подразделений органов внутренних дел не раз говорил министр внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольников¹.

Важно выявить первоначальные причины и условия, под воздействием которых зародилась дорожно-патрульная служба, стал

действовать тот или иной институт, сделать вывод о наличии либо об отсутствии первопричин, обосновавших деятельность указанной службы или возникновения конкретного института на их современном этапе развития. Рассмотреть особенности деятельности службы и реализации того или иного института на их различных этапах, впоследствии сопоставив выявленные особенности с современными реалиями и сделать вывод о положительности определенных исторических особенности либо же об архаичности некоторых из них.

Сказанное в полной мере относится и к особенностям функционирования автодорожного комплекса в нашем государстве, а также конкретных служб и подразделений осуществляющих контроль и надзор за дорожным движением.

Следует отметить, что на сегодняшний день имеется достаточное количество различных точек зрения на природу возникновения дорожно-патрульной службы в нашем государстве. При этом своеобразным камнем преткновения в данном случае выступает определение начальной точки, от которой пошло развитие дорожно-патрульной службы. Так, в частности, некоторыми исследователями делается вывод о советских корнях возникновения дорожно-патрульной службы. В основу своего мнения исследователи ставят нормативный подход, в соответствии с которым о начале развития службы следует делать вывод, исходя из конкретных правовых актов, которые были изданы в соответствующей сфере. В частности, в данном случае речь идет о постановлении № 1182, утвердившим «Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции СССР»², датированном, соответственно, 3 июля 1936 года. Некоторые же исследователи берут правоприменительный подход, в соответствии с которым о начале функционирования этих подразделений следует говорить, исходя из возникшей правоприменительной необходимости, осознанной государством, им принятой и начатой обеспечиваться и реализовываться в соответствии с возложенными на государство обязательствами. А. С. Квитчук пишет о том, что «началом развития дорожного дела в России считается первая четверть XVII в. С воцарением Романовых в 1613 г. оживают ремесла и торговля. Особое значение приобретают

¹ Текст официального выступления В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 2018 года // Министерство внутренних дел Российской Федерации : [сайт]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/document/3172398> (дата обращения: 11.06.2023).

² Положение о ГАИ ГУРКМ НКВД СССР : утв. постановлением СНК СССР от 3 июля 1936 г. // СЗ СССР. 1936. № 36. Ст. 381.

надежные пути сообщения» [3, с. 31]. Как отмечает Е. А. Войтенков, «с 1720 года указами Петра I нормы законодательства в сфере организации движения получили свое развитие. В частности, были введены законодательные ограничения относительно передвижения гужевого транспорта по Санкт-Петербургу» [2, с. 47].

Введенный в 1722 году Табель о рангах упорядочил и детализировал особенности организации дорожного движения в части установления обязанности за каждым сословием в виде установления размера экипажей и количества лошадей¹.

В означенный период особое значение приобретали надежные транспортные пути сообщения.

В данном случае исследователями делается определенная отсылка к положениям общепринятой и известной концепции происхождения государства, так называемой теории общественного договора (создателями которой были английские ученые Джон Локк и Томас Гоббс). В соответствии с указанной теорией, государство образовалось в результате заключенного вербального договора между населением и отдельной его частью (представителями государства), в соответствии с которым население, его граждане жертвуют частью своей свободы в пользу государства наделяют государство определенными монополиями (на насилие, соби́рание налогов, нормотворчество, регулирование общественной и политической жизнью и так далее), а взамен, государство обязуется обеспечивать потребности граждан, защищать их важнейшие права, свободы и интересы, предотвращать посягательства на них и всяческим иным способом реализовывать защиту и безопасность. В соответствии с мнением сторонников указанного подхода, подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения появились в нашем государстве с момента возникновения у населения и осознания государством потребности обеспечивать безопасность дорожного движения [1, с. 13].

На наш взгляд, при определении ответа на заданный вопрос (с какого момента возникли и стали функционировать в нашем государстве подразделения по обеспечению безопасности дорожного движения?) нельзя полностью опираться на тот или иной подход. По-нашему мнению, все они заслуживают определенного внимания и содержат в себе верные мысли.

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи. Т. 6. СПб., 1830. № 3890. С. 493.

Безусловно, нормативный подход заслуживает особого внимания, так как в правовом государстве, каким являлось и является наше государство, создание любой государственной службы или подразделения, безусловно, сопровождается принятием определенных нормативных актов.

С другой же стороны, также аксиоматичными и верным, на наш взгляд, является тезис о том, что правоприменительная необходимость в обеспечении безопасности дорожного движения явилась мощнейшим детерминантом для принятия тех нормативных правовых актов, о которых мы говорили выше и фактически созданию соответствующей службы.

Однако, на наш взгляд, определяющим является подход, учитывающий особенности и положения каждого из перечисленных. По нашему мнению, дорожно-патрульная служба зародилась в условиях явно очерченной потребности обеспечения безопасности дорожного движения, а также в сопровождении процесса принятия соответствующих нормативных правовых актов, которые издавались в ответ на конкретные запросы общества. Учитывая положения указанного подхода, можем предположить, что впервые подобные структуры, службы, появились и начали свое функционирование в конце 17 века. Так, в частности, в период правления царей Петра и Ивана Алексеевичей, при регентстве Софьи, на территории государства участились случаи совершения дорожно-транспортных происшествий, в том числе и с летальными исходами [5, с. 10]. В связи с данными событиями и ситуацией, был принят ряд нормативных правовых актов, которые положили начало регулированию государством дорожной обстановки в стране. Прежде всего, речь идет об Указе от 3 января 1683 года. В своей основе, данный правовой акт впервые установил скоростное ограничение на движение по дорогам Москвы и ряда иных крупных городов государства. В 1720 г. генерал-адъютант А. О. Девиер, начальник полицмейстерского управления зачитал указ Петра 1, в котором было написано: «На спине у каждого извозчика должен быть номер, зарегистрированный в полиции для того, чтобы знать, кого первое нарушение правил дорожного движения бить кошками, а за второе — бить кошками и штрафовать, а за третье нарушение правил дорожного движения ссылат на каторгу» [2, с. 70].

Отметим, что определенные изменения в сфере правового регулирования деятельности дорожно-патрульной службы произошли в период так называемой эпохи дворцовых переворотов. В данный период развития

нашего государства происходили частые смены различных правителей, каждый из которых привносил что-то новое в порядок организации, в том числе, дорожного движения в государства и особенности организации контроля за ним. Например, императрица Анна Иоановна внесла законодательные изменения, в соответствии с которыми в полномочия полицейских, осуществлявших надзор и контроль за обстановкой на дорогах, могли применять существенные меры принуждения в отношении всех правонарушителей правил дорожного движения. Так, в частности, за превышение установленных норм скорости движения на дорогах, предусматривалось наказание в виде битья кнутом. Помимо этого, в 1732 году был издан указ, запрещавший так называемое «необыкновенное» движение на лошадях и повозках. Например, запрещалось осуществлять наезды на пешеходов, отвлекаться от управления повозкой, иными способами создавать неблагоприятную дорожную ситуацию. Можно сказать, что более трехсот лет назад был создан прообраз ныне действующего понятия «опасное вождение».

Принятый в 1802 году Указ «О запрещении скорой езды» [2, с. 91].

— детализировал субъектов, в отношении которых могут применяться меры государственного принуждения за нарушение правил передвижения гужевого транспорта по улицам (теперь речь шла не только об ответственности извозчика, но и на владельце экипажа);

Важным этапом в развитии института безопасности дорожного движения стало Наставление старостам извозчицким и извозчикам (1812), которое содержало в себе общеобязательные правила при следовании на транспорте и, по мнению Е. А. Войтенкова, было «прообразом современных правил дорожного движения» [2, с. 51];

Конец 19 века ознаменовался достаточно существенными изменениями правовой основы деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Так, в частности, в 1883 году издается ведомственная инструкция, предназначенная для упорядочивания всех видов пассажирского и грузового транспорта. Также были утверждены конкретные обязанности полицейских в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на дорогах и тротуарах улиц городов. Помимо этого, названной инструкцией утверждались конкретные правила, соблюдение которых было обязательно всеми участниками дорожного движения и контроль за соблюдением которых, соответственно, возлагался именно на отдельных должностных

лиц соответствующих правоохранительных органов, в данном случае — полицию.

В первые десятилетия XX века в России продолжал преобладать гужевой транспорт, автомобили же были большой редкостью и считались чудом техники. Пришедшие к власти большевики поставили перед собой цель — нивелировав старую правовую систему, создать совершенно новую нормативно-правовую базу и механизм управления государством. Одним из направлений в данном случае стала реформа правоохранительной системы. На смену ранее действовавшим органам полиции пришла рабоче-крестьянская милиция. Отметим, что декрет о ее создании был принят 10 ноября 1917 года, то есть на заре советской власти. Поэтому возложить так скоро весь комплекс обязанностей в правоохранительной сфере на данный орган большевики не могли, в связи с чем, некоторые направления в данной деятельности взяли на себя так называемые «друзья общественного порядка» — дружинники революционной охраны, действовавшие в соответствии с Инструкцией о несении патрульно-постовой службы [6, с. 29]. Одним из направлений деятельности подобных подразделений был контроль и надзор в сфере дорожного движения.

С созданием рабоче-крестьянской милиции стало происходить постепенное освоение основных направлений деятельности, полномочий и правомочий в сфере контроля за безопасностью дорожного движения именно данным правоохранительным органом. Так, в частности, были определены конкретные обязанности милиции в данной сфере.

Всего шестнадцать подобных обязанностей было поставлено перед милицией. Отметим, что все они носили чисто 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 в конкретном виде. Это, с одной стороны, позволяло конкретным чиновникам в сфере обеспечения безопасности дорожного движения четко понимать, что требует от него государство в лице законодателя, а с другой, несколько сужало рамки деятельности подобных органов и подразделений. Законодатель не мог предусмотреть всех возможных случаев и ситуаций, которые создавали или могли создать угрозу для участников 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» [5, с. 10].

Таким образом, к моменту создания Госавтоинспекции у государства был накоплен весьма богатый опыт в вопросах правового и организационного регулирования безопасности дорожного движения, к сожалению, по большей части данный опыт был отрицательным, однако имелись и положительные аспекты. К слову, к созданию Госавтоинспекции привели именно удачные попытки советского законодателя середины 20-х — начала 30-х годов двадцатого века.

Как мы уже отметили ранее, 3 июля 1936 г. была создана Государственная инспекция безопасности дорожного движения. Данное подразделение входило в состав Народного комиссариата внутренних дел СССР и было частью рабоче-крестьянской милиции. Круг полномочий вновь созданного органа был весьма широким, даже более широким, нежели это есть в настоящий момент. Что важно, законодатель впервые расширил сферу деятельности подобного органа, отойдя от «привычной схемы», при которой специализированные органы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения выполняли «работали только непосредственно на дорогах и, по сути, имели дело уже со следствием, а именно с дорожно-транспортными происшествиями» [5, с. 10].

Заключение

Повышение безопасности дорожного движения, направленное на сохранение жизни

и здоровья граждан, является на современном этапе одним из приоритетных направлений государственной политики и важным фактором обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития страны.

В рамках реализации этого направления проводится большая работа по повышению эффективности Госавтоинспекции, ведется постоянный поиск путей совершенствования и оптимизации ее деятельности. Прежде всего, внимание при этом уделяется нормативно-правовой базе, которая динамично развивается и улучшается. Кроме того, уделяется повышенное внимание и вопросам популяризации Госавтоинспекции МВД России, повышению ее авторитета, в сложившихся условиях на передовое место в установлении порядка на дорогах выходит дорожно-патрульная служба государственной инспекции безопасности дорожного движения, которая отслеживает нарушения законодательства участниками дорожного движения, а также лицами, которые участвуют в проектировании, формировании и обслуживании дорог, дорожных сооружений, конструкций и т. д. Для эффективности реализации возложенных на ГИБДД МВД РФ задач органы федеральной государственной власти наделили данное ведомство широким спектром полномочий, которые позволяют эффективно проводить контрольно-надзорную и административно-юрисдикционную деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения.

Список источников

1. Дмитриев С. Н. Дорожно-патрульная служба : Пособие для сотрудников ГИБДД. Москва : Спарк, 2000. 656 с.
2. Войтенков Е. А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России: исторический опыт и перспективы : дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2014. 354 с.
3. Квитчук А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России : Историко-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Санкт-Петербург, 2006. 360 с.
4. Майоров В. И. Государственно-правовое обеспечение безопасности в сфере дорожного движения: теоретико-прикладные проблемы : монография. Челябинск, 2008. 190 с.
5. Махмутов В. А. Правовой статус ГИБДД в системе органов внутренних дел МВД России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. 28 с.
6. Молчанов П. В. Ретроспективный анализ административно-правового статуса Госавтоинспекции МВД СССР и России // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 29–34.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest

Дата поступления статьи / Received: 13.10.2023.

Дата рецензирования статьи / Revised: 15.11.2023.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 05.12.2023.