

УДК 342.9

ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В СФЕРЕ АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА И ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА: ГЕНЕЗИС И ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СО ВРЕМЕН ПЕТРА ВЕЛИКОГО ДО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© 2020 г.

В.И. Лисенко

Северо-Уральское межрегиональное управление государственного автодорожного надзора
Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Тюмень

viktorlis75@mail.ru

Поступила в редакцию 03.02.2020

Рассматриваются происхождение и исторические этапы развития функции государственного контроля и надзора в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства в Российской Федерации. В работе над публикацией были использованы как теоретические методы исследования, так и историко-правовой метод. В ходе исследования автор делает упор на подробное изучение периода, связанного с последовательным выделением вышеуказанной функции из отечественной системы обеспечения безопасности дорожного движения и наделением ею специального контрольно-надзорного органа – Российской транспортной инспекции (РТИ). В дальнейшем в результате административной реформы исполнительной власти 2004 года создана Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) как правопреемник Российской транспортной инспекции. На сегодня Государственный автодорожный надзор (Госавтодорнадзор) как структурное подразделение Ространснадзора успешно реализует исследуемую функцию государственного контроля и надзора в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: Ространснадзор, Госавтодорнадзор, генезис, государственная функция, государственный контроль, надзор, транспорт, законодательство.

Государственный контроль и надзор является стратегическим средством совершенствования и повышения эффективности государственного управления. Практически за весь период существования государственного контроля его роль и функции неуклонно повышаются. Тема государственного контроля приобрела новое политическое звучание в связи с модернизацией системы государственного управления и реализацией программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2025 годы». В этой связи деятельность органов государственного контроля и надзора в сфере транспорта и их значимость в системе государственного управления сложно переоценить. С точки зрения комплексного подхода понятие «транспорт» можно рассматривать как совокупность видов экономической деятельности по перевозке грузов, пассажиров и багажа, а также организации таких перевозок. Автомобильный транспорт как вид транспорта по праву является одной из ключевых отраслей народного хозяйства и играет огромную роль в хозяйственном, социально-культурном и оборонном строительстве нашей страны. Его основная задача – своевременное, качественное и полное удовлетворение потребностей населения в перевозках, ускорение доставки грузов и передвижения пассажиров на основе существенного повышения мощности и качества всей ра-

боты транспортной системы. От успешной работы транспортных предприятий зависят эффективность промышленного и сельскохозяйственного производства, развитие товарооборота и торговли, состояние обороноспособности страны. Кроме того, к автомобильному транспорту тесно примыкает сфера дорожного хозяйства, формируя тем самым автодорожную отрасль как самостоятельный объект государственного контроля и надзора. В преддверии изучения административно-правового регулирования деятельности органов государственного автодорожного надзора (далее – Госавтодорнадзор) как структурного подразделения Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (далее – Ространснадзор) важно рассмотреть историю возникновения государственного контроля и надзора в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства как государственной функции. Развитие и совершенствование государственной функции контроля в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства тесно связано с развитием как отрасли автомобильных пассажирских и грузовых перевозок, дорожного хозяйства, так и законодательства, регулирующего общественные отношения в данных областях. Генезис функции государственного контроля и надзора в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства в нашей стране глубоко уходит своими корнями

во времена изобретения транспортных средств как таковых. На начальном этапе функция государственного контроля в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства отдельно не выделялась и развивалась как составная часть отечественной системы обеспечения безопасности дорожного движения в составе органов Госавтоинспекции. Позднее данная государственная функция была передана отдельному подразделению, специализирующемуся на контроле автотранспортной деятельности, обеспечении безопасности дорожного движения при организации и осуществлении перевозочного процесса и эксплуатации автомобильного транспорта, ремонте и техническом обслуживании автотранспортных средств, подготовке водителей автотранспортных средств, соблюдении транспортного законодательства, а также лицензировании перевозочной и другой деятельности на автомобильном транспорте. Историческое развитие системы обеспечения безопасности дорожного движения неразрывно связано с развитием автомобильно-дорожного комплекса России, включающего в себя (помимо деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения) такие сферы, как автомобильный транспорт, перевозки, промышленность, дорожное строительство и смежные отрасли [1]. Начало развития дорожного дела в России было положено рядом указов Петра I. До середины XVIII в. дорожное обустройство страны мало отличалось от состояния этой отрасли в других европейских государствах: шляхи, большаки, столбовые дороги, почтовые тракты, проселки с естественным грунтовым покрытием, постоянные дворы на основных направлениях в среднем через каждые 25–30 км, в городах кое-где булыжные мостовые. Отличительной чертой России было то, что на каждый крестьянский двор в среднем приходилось 2–3 лошади, т.е. больше, чем в других странах. Анной Иоанновной была утверждена «Канцелярия перспективной дороги», под руководством которой в 1746 г. завершается строительство первой в России обустроенной дороги между Москвой и Санкт-Петербургом, были сформированы службы по её содержанию [2]. С этого момента дорожное хозяйство как отрасль имеет и систему управления, и соответствующую нормативную базу. Новый этап дорожного развития начался с выходом в 1809 г. указа императора Александра I. В 1816 г. было создано Главное управление путей сообщения. Закон Российской империи от 24 марта 1833 г. утвердил программу работ по созданию сети шоссейных дорог, установил правила устройства и содержания путей. В то же время в России получила развитие практика

целевых дорожных налогов, которая была кодифицирована посредством утверждения особого земельного вспомогательного сбора. Потребность людей в ускоренном перемещении по земле привела человечество к созданию различных машин и механизмов, наиболее удобным из которых стал автомобиль. О первых грузовых перевозках упоминается в монографии «О применении автомобилей в перевозке пассажиров и тяжестей», изданной в Санкт-Петербурге в 1898 году. В ней говорится, что первый опыт использования паромобилей для перевозки грузов имел место в России еще в 1872 году, когда в Стрельне под Петербургом испытывался «сухопутный пароход», доставленный из Шотландии. 16 (28) июля 1872 г. государственными органами была выдана первая лицензия петербургским механикам Орловскому и Кемптена на перевозку тяжестей посредством паромобилей, что подтверждается документом, хранящимся в Центральном государственном историческом архиве. Первым нормативным документом, узаконившим использование автотранспорта в хозяйственных целях, было Постановление министра путей сообщения князя М.И. Хилкова «О порядке и условиях перевозки тяжестей и пассажиров по шоссе ведомства путей сообщения в самодвижущихся экипажах» от 11 сентября 1896 года [2].

Основа современной системы обеспечения безопасности дорожного движения была заложена задолго до наших дней. Такие правовые памятники, как «Русская Правда», уже устанавливали ответственность за причинение вреда вследствие управления лошадью или повозкой. Вместе с тем первые специализированные правовые акты, посвященные безопасности дорожного движения, появились гораздо позднее. Историко-правовой анализ различных источников показывает, что к таковым следует отнести документы второй половины XVII века. Видится справедливой позиция И.В. Питеркина и Г.П. Рифицкого, которые в своих исследованиях приходят к сходному выводу о том, что таким документом был «Именной Указ с Боярским приговором» от 20 октября 1676 года, который содержит ограничение на въезд в Кремль извозчиков с сёдлами и с порожними санями. Эта мера должна была способствовать установлению порядка в дорожном движении. Этот документ фактически олицетворял собой первую попытку ограничить число транспортных средств в городе. XVIII век ознаменовался глубинными преобразованиями во всех сферах жизни нашей страны, основу которым заложил Петр I. Одними из основных приоритетов были централизованное управление государством, развитие

внутренней и внешней торговли, современная транспортная инфраструктура, магистральная сеть сухопутных путей сообщения. Немаловажное значение имело повышение требований к транспортным средствам и дорогам со стороны вооруженных сил, ввиду появления тяжелой артиллерии. Появление основанного Петром I города Санкт-Петербурга потребовало создания транспортной связи между ним и Москвой. Для сообщения между этими городами был выполнен огромный объем работ, построены переправы и мосты, дорога была оснащена верстовыми столбами, придорожными постоянными дворами и гостиницами. Строительство дороги между Москвой и Санкт-Петербургом закончилось в 1746 году, что фактически ознаменовало собой зарождение в России новой – дорожной – отрасли. Развитие дорожной отрасли и сухопутного передвижения в целом породило новые задачи в сфере обеспечения безопасности дорожного движения [1].

Двигаясь во временном потоке истории автомобилизации нашей страны, а также становления и развития функции контроля в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, одним из важных периодов необходимо выделить 30-е годы XX столетия, характеризующиеся новым этапом развития советского автомобильного и дорожного хозяйства, а также системы контроля в данных сферах деятельности. Ключевую роль в этом сыграли и общественные организации того времени, одной из которых являлся «Автодор» – общество содействия развитию автомобилизма и улучшению дорог, которое возникло в сентябре 1927 года в РСФСР и других союзных республиках под руководством советского государственного деятеля, заместителя председателя Совнаркома РСФСР, председателя Госплана РСФСР, первого советского председателя правления Центросоюза Андрея Матвеевича Лежавы. Что же послужило толчком к созданию такого общества? В июле 1927 года в «Правде» появилась статья Николая Осинского «Американский автомобиль или российская телега», которая вызвала настоящий фурор в Советском Союзе. Настоящее имя автора – Валериан Валерианович Оболенский, советский государственный деятель, экономист, академик АН СССР. Учёный доказывал, что без развития автомобильного транспорта невозможно развитие страны. Прежде всего, автор статьи попытался развенчать существующие предрассудки относительно этого средства передвижения. После революции многие в один голос говорили, что «автомобиль есть «буржуазный», а не «рабоче-крестьянский экипаж». В Советском Союзе тогда многие служа-

щие и «спецы» пользовались служебным автомобилем. К тому же каждой машиной управлял шофёр. Николай Осинский предложил специалистам машины покупать самим (можно в складчину) и ездить тоже самим, что создаст этим большую экономию. По его расчётам, в год на шофёра тратится вдвое больше, чем стоит фордовский автомобиль в Америке. Многие в Советском Союзе в то время уверяли, что прежде чем покупать и производить машины, нужно построить хорошие дороги. В Америке, мол, так и сделали. Академик считал, что всё как раз было наоборот. Появление массы машин дало толчок к постройке дорог, которые возводились на местные средства с поддержкой государства. Первый всесоюзный съезд общества состоялся в январе 1932 года. Центральный совет собирался на пленарные заседания, для постоянной текущей работы избирался президиум центрального совета. 26 октября 1927 г. на его заседании были созданы первые секции: организационно-финансовая, агитационно-издательская, автомобильная, мотоциклетно-мотороводная, дорожная и профобразования. В 1928 г. возникло пожарное бюро, позднее секция, задача которого заключалась в переводе тушения пожаров с конной тяги на автомобиль. В 1929 г. возникли военная и юношеская секции. В 1932 г. был образован заочный учебный комбинат для подготовки и повышения квалификации кадров на автомобильном транспорте, в дорожном и тракторном хозяйстве. И хотя общество просуществовало всего восемь лет (1927 – 1935 гг.), кое-что оно успело сделать, а именно – проводило большую работу по привлечению молодежи к занятиям в мотоциклетных и автомобильных секциях и кружках, по организации курсов шоферов и водителей тракторов, распространяло среди населения знания по автотранспорту и безрельсовому транспорту, транспортному и дорожному делу; повышало вокруг этой работы активность своих членов, а также и производственную квалификацию; широко и активно содействовало росту молодых кадров из рабочих, колхозников и батрацко-бедняцких слоёв населения. Основные усилия «Автодора» были направлены на подготовку водительских кадров для народного хозяйства и строительства дорог. Во многом благодаря Николаю Осинскому автомобиль, говоря метафорически, успел вскочить в последний вагон набирающего скорость эшелона планов первой пятилетки. Вслед за советской общественностью, засыпавшей редакцию «Правды» своими сочувственными откликами на статью про телегу и автомобиль, партийное руководство страны также всерьёз озаботилось перспективами отечественного ав-

томобилестроения, прислушавшись ко многим рекомендациям Осинского, одной из которых и являлась необходимость разжечь автомобильный энтузиазм населения, создав добровольное общество для содействия развитию автомобилестроения, а именно «Автодор». В годы первых пятилеток наша страна прилагала огромные усилия для создания мощной промышленности, делала все возможное, чтобы в кратчайшие сроки преодолеть вековое бездорожье. Достаточно сказать, что за девять лет деятельности «Автодора» были подготовлены десятки тысяч водителей автомобилей, трактористов и механиков, многие из которых стали первоклассными специалистами и водителями-механиками в механизированных частях Красной армии [3].

Практически одновременно советским правительством осуществляется полномасштабная работа в направлении создания органов контроля в автодорожной сфере. Значительную роль в этом сыграло такое ведомство, как Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совете народных комиссаров Союза Советских Социалистических Республик (ЦУДорТранс при СНК СССР). Задавая автодорожному хозяйству большевистские темпы, Совнарком Союза ССР дал оценку деятельности ЦУДорТранса по итогам работы за 1931 год и говорил о перспективах на 1932 год. Ниже хотелось бы продемонстрировать некоторые срезы данных о плановых показателях работы автодорожного комплекса того времени и принятые Совнаркомом Союза ССР решения по результатам работы отрасли. Отмечая наряду с наличием недочетов в работе за 1931 г. значительный сдвиг в деле развития и укрепления автодорожного хозяйства, Совнарком Союза ССР своим постановлением от 21 мая 1931 года по результатам доклада ЦУДорТранса констатирует следующее.

1. Бурное развитие автостроения, связанное с пуском автозаводов им. Сталина и Молотова, и быстрый рост автопарков СССР еще не привели к более или менее полному удовлетворению потребности страны в средствах автотранспорта, особенно в тяжелых и специализированных автомашинах. Эксплуатация автопарка находится в неудовлетворительном состоянии. Крайне недостаточное производство запасных частей и резины при неизжитой еще множественности типов и марок автомашин, недоразвитие и неудовлетворительное состояние ремонтной и гаражной сети и слабое внедрение в автотранспортную работу шести условий т. Сталина ведут к простоям, доходящим до 40–60 процентов. Низкая квалификация шоферского и технического персонала и отсутствие

его переподготовки являются основной причиной недопустимо высокой аварийности. Вместе с тем, несмотря на значительное увеличение капиталовложений за последние годы и рост дорожного строительства, размеры последнего все еще недостаточны. Наличная сеть дорог находится в весьма неудовлетворительном состоянии и слабо поддерживается ремонтом. Недостаточное внимание со стороны ряда местных советских, профессиональных и общественных организаций к вопросам строительства и содержания дорог, в особенности с использованием трудучастия населения, приводит к весьма незначительным результатам работы по улучшению низовой сети дорог. Все вышеуказанное требует дальнейшего развертывания работы автодорожных органов и усиления внимания всех органов советской власти к вопросам автодорожного транспорта.

2. Наряду с успешным выполнением ударных заданий по зерноуборочной кампании и по разгрузке железнодорожных узлов, а также значительным увеличением объема работ по сравнению с 1930 г., годовой план Союзтранса выполнен в 1931 г. на 84 процента по перевозке грузов и на 94.4 процента по перевозке пассажиров, при особенном отставании выполнения плана по качественным показателям. План Авторемснаба выполнен по заготовкам на сумму 62.1 млн руб. (97 проц.), по реализации на 57.4 млн руб. (93 проц.) и по запасным частям на 13.4 млн руб. (55 проц.). План дорожного строительства (по предварительным данным ЦУДорТранса) выполнен по важнейшим направлениям на 82 проц. физического объема при росте выполненных работ по сравнению с 1930 г. в 2.5 раза. План строительства других союзных дорог выполнен на 79 проц. Особо отстает выполнение плана строительства республиканских и местных дорог (68 проц.), а также дорог низовой сети с трудучастием населения (53 проц.) при росте объема выполненных работ с трудучастием населения в 6–7 раз по сравнению с 1930 г. Вместе с тем налицо удорожание себестоимости всего строительства.

3. Недовыполнение плана ЦУДорТранса вызвано как слабостью органов ЦУДорТранса, несвоевременной и недостаточной подготовкой к строительному сезону, плохой организацией работ, недостаточным использованием механического парка, формальным переходом на хозрасчет, наличием обезлички в использовании автомашин и дормеханизмов, недостатком, текучестью и нерациональным использованием рабочей силы в отдельных районах и наличием уравниловки в зарплате, так и значительным недовыполнением плана промышленности по

развитию производства автомобилей, дорожных машин и запчастей, неполным и несвоевременным финансированием по всем бюджетам (87 проц. от плана), особенно по местным с использованием в ряде случаев средств республиканскими и местными органами не по назначению, недостаточным снабжением стройматериалами и невыполнением железными дорогами плана перевозок.

Исходя из того, что для развития автодорожного транспорта во 2-м пятилетии должны быть обеспечены темпы более высокие, чем для остальных видов транспорта, и что плановые задания в 1932 г. должны быть выполнены форсированными темпом, – Совет народных комиссаров Союза ССР постановляет:

1. Обязать ЦУДорТранс не позднее 1 июня с. г. представить в Госплан СССР основные положения и показатели пятилетнего плана реконструкции автодорожного хозяйства;

2. Обязать все ведомства, имеющие автотранспорт и производящие дорожное строительство, в месячный срок представить ЦУДорТрансу планы строительства авторемонтных мастерских, гаражей и дорог на 1932 г. и поручить ЦУДорТрансу в двухдекадный срок после этого представить на рассмотрение Госплана СССР сводные планы указанных работ;

3. Организовать при ЦУДорТрансе автодорожную инспекцию для наблюдения за состоянием и эксплуатацией автохозяйств всех ведомств, организаций и предприятий, а также за строительством и содержанием дорог всех ведомств. Предусмотреть в соответствующем положении широкое привлечение к работе инспекции советской общественности;

4. Обязать ЦУДорТранс проверить к 1 июля с. г. путем выборочных обследований выполнение автохозяйствами директив о переходе на хозрасчет, ликвидации обезлички, уравниловки в зарплате.

Так, 5 ноября 1934 года Совнарком Союза ССР принял решение организовать в системе Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совете народных комиссаров СССР (ЦУДорТрансе) Государственную автомобильную инспекцию (ГАИ) как орган государственного контроля и надзора за состоянием и эксплуатацией автотранспортных средств в автохозяйствах всех ведомств, имеющую свои органы в союзных и автономных республиках, краях и областях Союза ССР, а также в районах со значительным количеством автомашин в целях решительной борьбы с неправильным использованием и хищническим отношением к автомобильному транспорту во всех ведомствах и

организациях СССР. Кроме того, ЦУДорТрансу поручено улучшить надзорную деятельность и повысить статус дорожной инспекции. В этом же году ЦУДорТранс принял согласованное с Главным управлением рабоче-крестьянской милиции ОГПУ постановление «О борьбе с нарушениями правил эксплуатации автотранспорта». Далее Постановлением Совнаркома СССР от 23.07.1935 г. № 1529 было утверждено «Положение о Государственной Автомобильной Инспекции ЦУДорТранса». Этот период по праву можно считать началом процессов становления органов автодорожного надзора в нашей стране. Тем не менее, как показало время, функции только технической инспекции, которые она первоначально выполняла, были недостаточны для решения всех вопросов автомобилизации страны. Однако, не успев еще полностью укомплектовать новое подразделение ГАИ, в конце 1935 года постановлением Совнаркома СССР ЦУДорТранс прекратил своё существование как самостоятельная организация и его передали в ведение НКВД СССР, а ГлавДорТрансы РСФСР и других республик Союза ликвидированы. Важно отметить, что в первые годы своего существования Государственная автомобильная инспекция выполняла лишь контрольные, наблюдательные функции. Право назначать административные наказания за нарушение правил дорожного движения было предоставлено позднее, после упразднения в 1935 г. ЦУДорТранса и включения ГАИ в состав Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР. Руководство дорожным строительством и обеспечение безопасности дорожного движения возлагалось на НКВД СССР, а автомобильным транспортом – на местные Советы. Советско-российская история ГАИ начинается 3 июля 1936 года, когда Совет народных комиссаров СССР утвердил постановлением № 1182 «Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел СССР». Данным документом были определены основные права и обязанности, функции, а также система обеспечения безопасности на дорогах страны. Следует также отметить, что вышеуказанным постановлением была создана организационно-правовая основа деятельности Государственной автомобильной инспекции, определено ее место в системе органов государственной власти. С этого момента функция государственного автодорожного надзора реализуется сотрудниками ГАИ, совместно с новыми задачами, поставленными Коммунистической партией Советского Союза, а именно – борьба с

авариями, разработка технических норм эксплуатации автотранспорта, контроль подготовки и воспитание шоферов. Также осуществляется учет аварий, анализ их причин, привлечение нарушителей ДТП к ответственности, руководство выдачей номерных знаков, технических паспортов, розыском автомобилей, скрывшихся с места ДТП. В то же время контроль сотрудников Госавтоинспекции в сфере автодорожного надзора не прекращается. В частности, следующим принятым нормативным документом, регулирующим безопасность движения на автомобильном транспорте, была инструкция о работе пикетов автодорожного надзора Госавтоинспекции управления рабоче-крестьянской милиции, утвержденная Приказом НКВД СССР от 02.08.1938 г. № 463 «Об организации пикетов автодорожного надзора на важнейших автомобильных магистралях». Пикеты автодорожного надзора организовывались для работы на важнейших пригородных и междугородных автомагистралях, на курортных и туристских дорогах. На пикеты возлагались: надзор за соблюдением правил движения водителями транспорта и борьба с нарушениями общественного порядка на дорогах; проверка технического состояния пассажирского и грузового автотранспорта на линии; выезды на аварии, происшествия в районе обслуживания дорожных пикетов; наблюдение за состоянием дорог, мостов, железнодорожных переездов и дорожных знаков. Осуществляя надзор за соблюдением правил движения на магистралях, работники пикета были обязаны не допускать: езду со скоростью, превышающей установленный предел или ограниченную на отдельных участках дорожными знаками; езду по левой стороне; езду, мешающую обгону следовавшим сзади машинам; неправильный обгон; езду с ослепляющим встречный транспорт светом; нарушения при перевозке пассажиров, в частности перевозку людей на необорудованных грузовых автомашинах; управление автомашинами в нетрезвом виде или без водительских удостоверений; стоянку на дорогах, мешающую движению транспорта; езду на технически неисправных автомашинах и другие нарушения правил движения. Кроме того, изданием данного документа в 1938 году началось строительство местных отделов Государственной автомобильной инспекции [4].

Рассматривая период так называемого «позднего СССР» (1953 – 1991 гг.) можно отметить, что в целом контрольно-надзорные функции в сфере транспортного комплекса осуществлялись бессистемно, различными инспекциями: Главная государственная морская инспекция (Госморинспекция) Министерства мор-

ского флота СССР, Главная инспекция по безопасности судоходства Министерства речного флота РСФСР (Положение об инспекции утверждено министром речного флота РСФСР 25.04.1984 г.), Главная инспекция по безопасности полетов Министерства гражданской авиации СССР, Аппарат ревизоров по безопасности движения на железнодорожном транспорте, созданный в 1937 году в системе Народного комиссариата путей сообщения СССР и преобразованный в 1988 году в Главное управление по безопасности движения Министерства путей сообщения СССР, Управление главного ревизора по безопасности движения службы безопасности движения Министерства автомобильного транспорта РСФСР (Положение о службе безопасности движения Минавтотранса РСФСР, Руководящий документ: РД-200-РСФСР-12-0071-86-03).

Как уже отмечалось выше, функции контроля и надзора в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства на начальном этапе своего развития отдельно не выделялись и реализовывались как составная часть отечественной системы обеспечения безопасности дорожного движения в составе органов автоинспекции. В то же время начался постепенный процесс их передачи в компетенцию Министерства автомобильного транспорта РСФСР, тем самым сконцентрировав внимание органов ГАИ в большей степени на вопросах безопасности дорожного движения. 3 апреля 1970 года Постановлением Совета министров РСФСР № 203 утверждено Положение о контрольно-ревизорской службе (КРС) Министерства автомобильного транспорта РСФСР. Фактически создано ведомственное контрольное подразделение, которое стало прообразом Российской транспортной инспекции (РТИ). Функции контрольно-ревизорской службы заключались в контроле соблюдения автотранспортными предприятиями, осуществляющими регулярные пассажирские перевозки, требований, изложенных в уставе автомобильного транспорта РСФСР. Также контролю подвергались и ведомственные автотранспортные перевозки за исключением Министерства обороны СССР, Комитета государственной безопасности СССР и Министерства внутренних дел СССР. Основными задачами контрольно-ревизорской службы Министерства автомобильного транспорта РСФСР являлись:

а) контроль за соблюдением правил перевозок грузов, пассажиров, багажа и почты, а также других правил и положений, регламентирующих использование подвижного состава автомобильного транспорта;

б) проверка исполнения правил загрузки опасных автомобилей, следующих в попутном направлении;

в) борьба с нарушениями установленного на автомобильном транспорте порядка учета выполненных объемов работ, расходования автомобильного бензина, сдачи денежной выручки, оплаты проезда пассажиров, провоза багажа и грузов.

Позднее Государственным научно-исследовательским институтом автомобильного транспорта (НИИАТ) на основе Примерного положения о службе безопасности дорожного движения в системе министерства (ведомства), утвержденного на заседании Комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения при МВД СССР от 14.02.1978 года, протокол № 3, разработан руководящий документ «Положение о службе безопасности движения Минавтотранса РСФСР» (РД-200-РСФСР-12-0071-86-03). Документ предназначался для всех автотранспортных предприятий и организаций Минавтотранса РСФСР. Руководящий документ регламентировал основные принципы организации службы безопасности движения в системе Минавтотранса РСФСР, а также ее функции, структуру, численность, права, обязанности и задачи, которые в себя включали:

1. Выявление и изучение причин и условий возникновения дорожно-транспортных происшествий и нарушений Правил дорожного движения;

2. Разработку и участие в осуществлении организационно-технических мероприятий по обеспечению безаварийной работы автотранспорта;

3. Осуществление методического руководства и контроля за деятельностью служб и подразделений предприятий, организаций, объединений в части, касающейся обеспечения безопасности движения;

4. Разработку и участие в осуществлении мероприятий по воспитанию у водительского состава и других работников отрасли чувства высокой ответственности за обеспечение безопасности автомобильных перевозок, повышение профессионального мастерства водителей, а также изучение и распространение передового опыта в организации безаварийной работы автотранспорта.

С этого момента функция государственного контроля и надзора в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства носит выраженную ведомственную принадлежность и активно реализовывается в структуре Министерства автомобильного транспорта РСФСР вплоть до распада СССР и создания Российской транспортной инспекции (РТИ). На рубеже 2004 года в структуре Российской транспортной инспекции (РТИ) назрела необходимость разделения и специализации контрольно-надзорных функ-

ций. Наступило время перемен и осуществления административных реформ. Указом Президента Российской Федерации № 314 «О системе и структуре Федеральных органов исполнительной власти» от 09 марта 2004 года была образована Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасения, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечение транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене [5]. Структурным подразделением вновь образованной службы, осуществляющим функции по контролю в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, является Государственный автодорожный надзор (Госавтодорнадзор).

Список литературы

1. Войтенков Е.А. Историко-правовые особенности и этапы становления отечественной системы обеспечения безопасности дорожного движения // Общество и право. 2010. № 3 (30). С. 17–29.
2. Фаст О.Ф. История развития правового регулирования законодательства, связанного с организацией перевозок грузов автомобильным транспортом до принятия основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2007. Т. 7. № 1. С. 80–85.
3. Никулин А. Проект автомобилизации СССР Осинского [Электронный ресурс] // Газета «Троицкий вариант – наука». 2016. № 213. URL: <http://trv-science.ru/2016/09/20/proekt-avtomobilizacii-ussr-osin-skogo/> (дата обращения: 19.08.2018).
4. Автодорожному хозяйству – большевистские темпы // Журнал «За рулем». 1932. № 12. С. 5–6.
5. Лисеенко В.И. Российская транспортная инспекция: генезис и современные тенденции // Вестник УрФЮИ. 2015. № 2. С. 31–37.
6. 75 лет: история создания и развития ГАИ/ГИБДД. URL: <https://quto.ru/journal/curious/16092/> (дата обращения: 17.08.2018).
7. Контрольно-ревизорская служба на пассажирском автомобильном транспорте. URL: <http://www.transportguide.ru/trguides-669-1.html> (дата обращения: 17.08.2018).
8. Развитие транспортного обеспечения пассажиров. URL: https://revolution.allbest.ru/transport/00400378_3.html (дата обращения: 17.08.2018).

9. «Пролетарий и крестьянин – на автомобиль!». URL: <http://bsk.nios.ru/content/proletariy-i-krestyanin-na-avtomobil> (дата обращения: 19.08.2018).

10. Лисенко В.И. История развития и становления федеральной службы по надзору в сфере транспорта // Вестник УрФЮИ. 2017. № 3 (9). С. 15–20.

THE FUNCTION OF STATE CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF MOTOR TRANSPORT AND ROAD MANAGEMENT: GENESIS AND HISTORICAL FEATURES OF DEVELOPMENT FROM THE TIME OF PETER THE GREAT TO MODERN RUSSIA

V.I. Liseenko

The article discusses the origin and historical stages of development of the state control and supervision function in the field of road transport and road management in the Russian Federation. In this work, we used theoretical research methods and historical and legal methods. The author focuses on a detailed study of the period associated with the gradual transfer of the above function from the country's road safety system to the special control and supervisory authority of the Russian Transport Inspectorate (RTI). Later, as a result of the administrative reform of the executive branch in 2004, the Federal Service for Transport Supervision (Rostransnadzor) was established as the successor of the Russian Transport Inspectorate. At present, the State Road Supervision (Gosavtodornadzor) as a structural division of Rostransnadzor successfully implements the function of state control and supervision in the field of road transport and road management on the territory of the Russian Federation.

Keywords: Rostransnadzor, Gosavtodornadzor, genesis, state function, state control, supervision, transport, legislation.

References

1. Vojtenkov E.A. Istoriko-pravovye osobennosti i etapy stanovleniya otechestvennoj sistemy obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya // Obshchestvo i pravo. 2010. № 3 (30). S. 17–29.

2. Fast O.F. Istoriya razvitiya pravovogo regulirovaniya zakonodatel'stva, svyazannogo s organizaciej perevozok gruzov avtomobil'nym transportom do prinyatiya osnov grazhdanskogo zakonodatel'stva Soyuza SSR i soyuznyh respublik // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo. 2007. T. 7. № 1. S. 80–85.

3. Nikulin A. Proekt avtomobilizacii SSSR Osinskogo [Elektronnyj resurs] // Gazeta «Troickij variant – nauka». 2016. № 213. URL: <http://trv-science.ru/2016/09/20/proekt-avtomobilizacii-ussr-osinskogo/> (дата обращения: 19.08.2018).

4. Avtodorozhnomu hozyajstvu – bol'shevistskie tempy // Zhurnal «Za rulem». 1932. № 12. S. 5–6.

5. Liseenko V.I. Rossijskaya transportnaya inspekciya: genezis i sovremennye tendencii // Vestnik UrFYuI. 2015. № 2. S. 31–37.

6. 75 let: istoriya sozdaniya i razvitiya GAI/GIBDD. URL: <https://quto.ru/journal/curious/16092/> (дата обращения: 17.08.2018).

7. Kontrol'no-revizorskaya sluzhba na passazhirskom avtomobil'nom transporte. URL: <http://www.transportguide.ru/trguides-669-1.html> (дата обращения: 17.08.2018).

8. Razvitie transportnogo obespecheniya passazhirov. URL: https://revolution.allbest.ru/transport/00400378_3.html (дата обращения: 17.08.2018).

9. «Пролетарий и крестьянин – на автомобиль!». URL: <http://bsk.nios.ru/content/proletariy-i-krestyanin-na-avtomobil> (дата обращения: 19.08.2018).

10. Liseenko V.I. Istoriya razvitiya i stanovleniya federal'noj sluzhby po nadzoru v sfere transporta // Vestnik UrFYuI. 2017. № 3 (9). S. 15–20.