

*С. О. Товстуха,
здобувач, Національний університет Державної податкової
служби України*

ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ: ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті проаналізовано діяльність органів державної влади колишнього СРСР щодо запровадження та модернізації системи забезпечення безпеки дорожнього руху.

In this text considered works department former USSR in modernization and improvement systems security traffic.

Ключові слова: дорожній рух, безпека дорожнього руху, управління дорожнім рухом, механізми державного управління, дорожньо-транспортні пригоди.

Keywords: traffic, security traffic, mechanism of governance, accidents.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проблема безпеки набула на початку ХХІ століття універсального змісту. Крім традиційної військової та військово-політичної сфер, вона поширилася на сфери економічних, соціальних, правових, культурних, екологічних, інформаційних та інших відносин.

Для більшості країн світу ефективне забезпечення безпеки дорожнього руху є одною зі стратегічних підвалин національної безпеки.

Процеси, пов'язані із безпекою дорожнього руху, явища, що його супроводжують, потребують глибокого наукового дослідження з метою мінімізації дорожньо-транспортних пригод, збереження життя та здоров'я громадян.

За останні п'ять років в Україні було вчинено 176 677 дорожньо-транспортних пригод, в яких згинуло 27 948 чоловік та понад

195 247 отримали поранення різного ступеня тяжкості [1].

На сьогодні для України є вкрай актуальним питання щодо формування та проведення єдиної державної політики, яка буде спрямована на вирішення проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху.

За роки існування СРСР були створені ефективні державно-управлінські механізми у сфері безпеки дорожнього руху, які мали багатогалузевий та багаторівневий характер. Вони ґрунтувались на потужному керівному впливі з боку держави на суб'єкти забезпечення безпеки дорожнього руху.

Аналіз наукових джерел засвідчує, що проблема ефективного управління безпекою дорожнього руху останнім часом викликає значний інтерес у науковців. Свідченням цього є поява робіт вітчизняних і зарубіжних дослідників, у

яких робиться спроба науково осмислити складні процеси реалізації управлінських функцій в організації; проаналізувати різні підходи до вивчення ефективних державно управлінських механізмів у сфері безпеки дорожнього руху. Аналіз раніше існуючої системи управління безпекою дорожнього руху у СРСР дозволяє стверджувати, що Україна як одна з колишніх радянських республік отримала певну систему управління безпекою дорожнього руху, однак дана система не відповідає сучасним Європейським стандартам.

Саме з метою створення ефективних державно-управлінських механізмів у сфері безпеки дорожнього руху у першому кварталі 2011 року, відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17.11.2010, компетентними органами державної влади буде розроблено "Стратегію підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні до 2015 року" [2].

Мета статті — проаналізувати історичний досвід формування державно-управлінських механізмів у сфері безпеки дорожнього руху.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Питання забезпечення безпеки дорожнього руху виникли ще до появи автомобіля, а з його народженням — встали перед суспільством зі всією гостротою.

Весь автомобільний парк дореволюційної Росії складав всього лише 12 тисяч одиниць, тому яких-небудь заходів щодо запобігання дорожньо-транспортним подіям не проводилося. Як свідчить історичний досвід, вперше за радянських часів питання забезпечення безпеки дорожнього руху було сформульовано в інструкції "Про організацію Робітничо-Селянської міліції", затвердженій постановою Народних комісарів внутрішніх справ та юстиції від 12 жовтня 1918 року. До обов'язків міліції належало пильнування за справним станом доріг, мостів, вулиць, а також нагляд за порядком руху на них [3].

10 червня 1920 року В.І.Ленін підписав Декрет Ради Народних Комісарів "Про автомобільний рух по м. Москві і її околицям", який передбачав:

1) реєстрацію автотранспорту та регламентував порядок його використання;

2) запровадження номерних знаків, посвідчення водіїв та шляхових листів;

3) встановлення граничної швидкості руху автомобілів і мотоциклів (легкові автомобілі і мото-

цикли не більше 25 верст на годину, вантажні автомобілі — не більше 15);

4) відповідальність осіб за порушення встановлених правил.

З метою забезпечення безпеки дорожнього руху, 22 листопада 1922 року була затверджена "Інструкція постовому міліціонеру про порядок користування жезлом".

У Інструкції говорилося, що з метою правильного регулювання вуличного руху, всім постовим міліціонерам вручаються жезли завдовжки близько 11 вершків червоного кольору з жовтою рукояткою.

Заслужує на увагу той факт, що у наказах та інструкціях 20-х років минулого сторіччя завдання щодо регулювання вуличного руху називалися "бойовими". Уже в ті часи говорилося про необхідність запровадження у школах обов'язкового викладання правил вуличного руху.

У 1928 році в СРСР було створено центральний орган, відповідальний за утримання доріг та організацію авто руху — Центральне управління шосейних і ґрунтових доріг та автомобільного транспорту при Раді Народних комісарів СРСР. Характерним недоліком державно-управлінської діяльності зазначеного періоду було те, що не існувало єдиних правил безпеки дорожнього руху. Поряд з цим, існували типові правила, на основі яких в кожній області та великому місті розроблялись відповідні правила дорожнього руху. Зазначені документи затверджувались місцевими органами Радянської влади.

З метою удосконалення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху, 15 травня 1933 року були прийняті "Правила руху автомобільного і гужового транспорту по дорогах СРСР", а Всесоюзний комітет стандартизації СРСР 2 липня 1933 року затвердив загальносоюзний стандарт "Знаки сигнальні дорожні для регулювання і безпеки автогужового руху". 5 листопада 1934 року Рада Народних Комісарів СРСР прийняла рішення про створення при Центральному управлінні шосейних і ґрунтових доріг і автомобільного транспорту спеціального органу — Державної автомобільної інспекції.

У 1936 році автоінспекція була передана у ведення Народного Комісаріату внутрішніх справ СРСР, але "Днем народження" Державної інспекції вважається 3 липня 1936 року — дата виходу Постанови Ради Народних Комісарів № 1182 ". Цим документом було затверджено перше Положення про

Державну автомобільну інспекцію у складі НКВС СРСР у якому були визначені її основні функції, права і обов'язки, а також визначено державні механізми забезпечення безпеки дорожнього руху.

З прийняттям вказаної Постанови з'явилася організаційно-правова основа діяльності Державної інспекції, утворився окремих орган державного управління, призначений для боротьби з аварійністю на автомобільному транспорті, визначено керівне місце Державної інспекції в загальнодержавній системі забезпечення безпеки дорожнього руху.

Завдання Державної інспекції було визначено у 4 основних напрямках діяльності: боротьба з аваріями та хижацьким використанням автотранспорту; розроблення технічних норм та параметрів експлуатації автотранспорту; здійснення контролю за підготовкою водіїв автотранспортних засобів; кількісний та якісний облік автомобільного парку.

Основна увага компетентних органів державної влади СРСР у передвоєнні роки приділялась також контролю за якістю підготовки водійського складу, перевірці технічного стану автомобілів. Була введена система обов'язкових періодичних технічних оглядів.

Під час Другої світової війни державно-управлінські механізми були спрямовані на мобілізацію транспорту для потреб фронту, підготовки водіїв для діючої армії, евакуювання населення та промислового обладнання. У післявоєнні роки значно зросли обсяги будівництва автомобільних доріг та темпи автомобілізації країни. Розширюються міжнародні економічні й культурні зв'язки, стає більш популярним міжнародний автотуризм. За цих умов гостро постало питання щодо удосконалення діяльності органів державної влади СРСР, що відповідальні за безпеку дорожнього руху. Так, з 1 січня 1961 року наказом МВС СРСР введено єдині "Правила руху вулицями та дорогами СРСР", з метою виявлення водіїв у стані алкогольного сп'яніння, започатковано застосування індикаторних трубок.

Поряд з цим, у першій половині 60-років минулого сторіччя спруджуються перші стаціонарні пости за наглядом на заміських дорогах та опрацьовується система перевірки теоретичних та практичних знань кандидатів у водії. 30 вересня 1963 року затверджено "Типове положення про державну автомобільну інспекцію СРСР", відповідно до якого був сформований інститут громадських інспекторів Державної інспекції.

Усі вищезазначені заходи, безумовно, сприяли посиленню контролю та забезпеченню безпеки дорожнього руху.

Слід зазначити, що наприкінці 60-х років минулого сторіччя у Радянському Союзі була практично створена загальнодержавна система безпеки дорожнього руху.

У цей період у складі Державної інспекції як основного суб'єкта забезпечення безпеки дорожнього руху було утворено:

1) підрозділи дорожньо-патрульної служби та дорожнього нагляду;

2) підрозділи для організації дорожнього руху;

3) спеціалізовані підрозділи для впровадження технічних засобів регулювання дорожнього руху;

4) міжрайонні реєстраційно-екзаменаційні підрозділи;

5) підрозділи технічного нагляду.

У 70-х роках минулого сторіччя керівництвом СРСР значно покращується технічна база Державної інспекції. Для нагляду за безпекою дорожнього руху починають використовувати радіолокаційні вимірювачі швидкості транспортних засобів, гелікоптери та патрульно-санітарні автомобілі.

Також упродовж 70-х років минулого сторіччя відбулось швидке зростання кількості автомобільного парку, почастишали випадки дорожньо-транспортних пригод. Це зумовило прийняття низки нормативно-правових документів з удосконалення державно-управлінських механізмів забезпечення безпеки дорожнього руху на загальносоюзному рівні.

Постановою Ради Міністрів СРСР № 539 від 20.07.72 р. "Про додаткові заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху" [4] МВС отримало, у доповнення до раніше виконуваних функцій надвідомчого контролю, нормотворчі повноваження, здійснення науково-дослідної роботи, представництва у міжнародних організаціях тощо. Але для забезпечення безпеки дорожнього руху цього було недостатньо, тому у 1976 р. при МВС СРСР була створена Комісія із забезпечення безпеки дорожнього руху, пізніше перейменована у Всесоюзну комісію із забезпечення безпеки дорожнього руху. Головою комісії за посадою призначався Міністр внутрішніх справ СРСР, до її складу входили заступники голів Ради Міністрів союзних республік, заступники керівників провідних міністерств та державних комітетів.

Комісії із забезпечення безпеки дорожнього руху виконували

ряд важливих державно-управлінських функцій:

— координували діяльність органів державної влади СРСР, до компетенції яких було віднесено питання, які пов'язані з безпекою дорожнього руху;

— розробляли і здійснювали заходи попередження дорожньо-транспортних пригод, створювали умови для безаварійної роботи автомобільного транспорту і міського електротранспорту;

— організовували виховну роботу серед працівників автомобільного транспорту, інших працівників, які обслуговували транспортні засоби і індивідуальних власників транспортних засобів;

— контролювали виконання транспортними, дорожніми, проектними й іншими організаціями та підприємствами покладених на них обов'язків щодо забезпечення безпеки дорожнього руху;

— організовували вивчення правил дорожнього руху робітниками і службовцями підприємств, установ, учнями навчальних закладів;

— організовували та здійснювали пропаганду щодо безпеки дорожнього руху з використанням засобів друку, радіо, телебачення і лекційної пропаганди;

— надавали сприяння у роботі організаціям громадського контролю за безпекою руху на підприємствах автомобільного транспорту і міського електротранспорту.

Як свідчить історичний досвід, створення комісій із забезпечення безпеки дорожнього руху було далекоглядним та прогресивним державно-управлінським рішенням.

По-перше, діяльності із забезпечення безпеки дорожнього руху був наданий комплексний характер та державний статус.

По-друге, робота комісії значно сприяла стабілізації показників аварійності, зниженню кількості ДТП та забезпеченню безпеки дорожнього руху в СРСР.

І, по-третє, за радянські часи була вибрана оптимальна форма діяльності щодо міжгалузевого управління безпекою дорожнього руху.

Одночасно за радянські часи розвивалася і система галузевого управління забезпеченням безпеки дорожнього руху щодо автомобільного транспорту і комунального електротранспорту.

У 1972 р. Радою Міністрів СРСР було затверджено "Положення про комісії суспільного контролю за безпекою руху на автомобільному транспорті і міському електротранспорті" [5].

У 1973 р. Міністерством будівництва і експлуатації автомобільних доріг СРСР була затверджена "Інструкція з обліку дорожньо-

транспортних пригод" [6].

Документом регламентувалися обов'язки дорожніх організацій і служб організації руху, які створювались в управлінні автомобільних доріг щодо попередження дорожньо-транспортних пригод.

У 1978 р. Комісією й забезпечення безпеки дорожнього руху при МВС СРСР було затверджено "Тимчасове положення про службу безпеки дорожнього руху у системі міністерств" [7]. Цим нормативним актом створювалася правова основа для організації планової профілактичної роботи щодо попередження ДТП на різних рівнях галузевого управління: міністерство — установа (трест, об'єднання, організація) — підприємство (господарство). Протягом наступних років також вживались й інші заходи, які були спрямовані на підвищення рівня управлінської діяльності із забезпечення безпеки дорожнього руху в СРСР.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що за радянські часи удосконалення державно-управлінських механізмів у сфері безпеки дорожнього руху, попередження травматизму та дорожньо-транспортних пригод були з одними з основних завдань органів державної влади, собливістю системи державного управління яких було:

1) чітке розділення функцій в сфері державного управління між органами державної влади, що забезпечували безпеку дорожнього руху;

2) ефективна взаємодія органів виконавчої влади, відповідальних за забезпечення безпеки дорожнього руху, і громадських організацій;

3) постійне удосконалення системи підготовки учасників дорожнього руху;

4) розвиток профілактичної діяльності, спрямованої на формування законослухняного громадянина;

5) підвищення експлуатаційних показників автомобільних доріг і вулиць;

6) удосконалення організації руху транспорту та пішоходів на вулицях, дорогах, автошляхах області;

7) підвищення безпеки пасажирських перевезень;

8) створення ефективної системи надання медичної допомоги потерпілим у ДТП;

9) підвищення рівня інформаційно-технічного забезпечення у сфері безпеки дорожнього руху.

Звідси, на нашу думку, серед перспективним напрямом подаль-

ших розглядів даної проблеми є розробка теоретичних основ удосконалення державно-управлінських механізмів у сфері безпеки дорожнього руху, наукове обґрунтування шляхів оптимальної організації взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування у даному напрямку.

Література:

1. Офіційний сайт Департаменту ДАІ МВС України: <http://www.sai.gov.ua/>

2. Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні до 2015 року: Указ Президента України від 10.12.2010 № 1119/2010 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17.11.2010 Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році".

3. Денисов Р.И., Попов М.И. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения. — М., 1984.

4. Про додаткові заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху: Постанова Ради Міністрів СРСР № 539 від 20 червня 1972 р.

5. Положення про комісії общественного контролю за безопасностью движения на автомобильном транспорте и городском электротранспорте: Постановление Совета Министров СССР от 15 октября 1972 г.

6. Инструкция по учету дорожно-транспортных происшествий. Утверждена Министерством строительства и эксплуатации автомобильных дорог СССР от 8 мая 1973 г.

7. Примерное положение про службу безопасности дорожного движения в системе министерств: Постановление Комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения при МВД СССР от 14 февраля 1978 г.

8. Закон України про дорожній рух // Відомості Верховної Ради. — 1993. — № 31.

9. Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху // Уряд. кур'єр. — 2008. — 24 вересня.

10. Закон України про основи національної безпеки України // Уряд. кур'єр. — 2003. — 30 липня.

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 р. № 1067 "Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за дотриманням впровадженими суб'єктами господарювання вимог до проведення перевірки технічного стану колісних транспортних засобів під час державного технічного огляду."

Стаття надійшла до редакції 14.01.2011 р.