

УДК 351(091)“1920”(477)

**В. А. Греченко**

## **РЕГУЛЮВАННЯ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ У 1920-ТІ РОКИ**

*Розглянуто основні аспекти становлення системи організації регулювання дорожнього руху в добу непу в Україні, показано роль міліції у цьому процесі.*

**Ключові слова:** дорожній рух, міліція, автомобільний транспорт, регулювання.

**Постановка проблеми.** Правила дорожнього руху з'явилися досить давно. Іноді вони набували досить курйозних форм, наприклад, була така вимога, щоб попереду автомобіля біг хлопчик, який гучними криками повинен був сповіщати про наближення екіпажа, щоб добродішні городяни не непритомніли від жаху при появі на дорозі смердючого чудовиська, що рухається із страхітливою швидкістю 12 верст за годину. На зламі XIX–XX століть число автомобілів стало рости подібно до снігової грудки. Природно, потреба в якомусь урегулюванні їх поведінки на дорогах стала життєво необхідною. Зараз ця проблема є ще більш актуальною, оскільки пов'язана з численними людськими жертвами, дорожньо-транспортними пригодами, їх судовим розглядом, дотриманням законності. Тому достатньо цікавим з пізнавальної та наукової точок зору є вивчення досвіду становлення регулювання дорожнього руху в 1920-ті роки.

**Стан наукової розробки проблеми.** Цій проблемі присвятили свою певну увагу в наукових дослідженнях історик права А. Є. Шевченко [1], дослідник загальної історії України О. В. Чернуха [2], фахівець у сфері технічного забезпечення організації регулювання дорожнього руху А. М. Туренко [3]. Проте в докторській дисертації А. Є. Шевченка основна увага приділена 1930-м рокам, О. В. Чернуха розглядає цю проблему в регіональному аспекті (лише Харківщина), А. М. Туренко та Е. А. Коваль – в організаційно-технічному. Виходячи з цього, автор поставив собі за **мету** узагальнити матеріал з цієї проблеми, накопичений попередниками, та висвітлити деякі аспекти, які є недостатньо дослідженими.

**Виклад основного матеріалу.** Слід відзначити, що досвід укладання правил на терені України був ще до 1920-х років. Ці правила стосувалися візників, тобто осіб, які займалися приватним візництвом за типом сучасних таксі, зазвичай на власному екіпажі або саянях, запряжених конем. Кожна губернія для цієї групи учасників дорожнього руху виробляла власні правила, втім, вони були схожі одні на одних, як рідні брати, тому що основними в цих правилах були тарифи, за якими з візників слід було брати гроші за право зайняття їх працею. За дотриманням ними правил дорожнього руху

слідкувала міська поліція, зокрема городові, які поводилися таким же чином, як і їхні наступники в радянські часи – даїшники. Приміром, у XIX столітті візника заборонялося перевозити більше двох пасажирів. Угледівши порушника, городовий свистів, дїставав блокнот, щоб записати номер. Кучер кричав «Бережися!», а не «Побережися!» – стандартне попередження для пішоходів. І кидав служаці 20 копійок. Той наступав на монету і чекав можливості її підняти [4, с. 360].

Перші правила руху для автомобілів були введені у Франції 14 серпня 1893 р., в Російській імперії – в 1897 р. Типовою була постановою міської думи Санкт-Петербурга щодо регулювання дорожнього руху 1900 р. Вона мала назву «Обов'язковий порядок руху по місту С.-Петербургу на автомобілях». Цей документ складався з 46 параграфів і встановлював вимоги до водіїв і автомобілів, порядок руху і правила стоянки. Так, дозвіл на управління міг отримати громадянин не молодший 21 року, грамотний, за умови успішної здачі іспиту з водіння. Автомобілі мали бути зареєстровані і мати два номерні знаки (спереду і ззаду). Був передбачений щорічний обов'язковий технічний огляд автомобілів у період з 1 березня по 1 квітня. Гранична дозволена швидкість руху в Москві становила 20 верст за годину, а для автомобілів загальною вагою більше 350 пудів (5600 кг) – 12 верст за годину.

Наприклад, параграф 41 цієї Постанови свідчить: «Якщо наближення автоматичного екіпажа викликатиме занепокоєння у коней, водій повинен зменшити швидкість і в разі потреби зупинитися». Було наказано, що під час зупинки потрібно ставити екіпажі уздовж тротуару в один ряд за напрямом руху, не загороджуючи ворота і проїзди [5]. Перший автомобіль на території України з'явився в Одесі у 1891 р. Керував ним відомий у місті редактор «Одеського листа» В. В. Навроцький, який придбав авто французької фірми «Паркар-Левасар» [3, с. 8].

У 1920-ті роки єдиних правил для всього Радянського Союзу не існувало, їх розробляли на місцях. Так, 10 червня 1920 р. Рада народних комісарів радянської Росії прийняла декрет «Про авторух по м. Москві та її околицях». Правила складалися з 9 розділів, що містили 39 пунктів. У багатьох містах радянських республік, в тому числі і в Україні, зміст Декрету був прийнятий за основу правил вуличного руху. Правила містили вимоги до водіїв: наявність у них шоферських документів і шляхового листа; вимоги до реєстраційних знаків; вимоги, що ставилися до автомобілів і їх реєстрації; описувалися права користування окремими видами автомобілів. У цьому зводі були обумовлені швидкісні ліміти для руху по місту, в тому числі в темний час доби, облік транспортних засобів і робота автоінспекторів.

Оскільки однотипних машин все додавалося, виникла необхідність якось відрізнити одну від одної. Рішення було знайдене найпростіше – відрізнити їх за номерами. На перших порах вони складалися тільки з цифр, що означають порядковий номер автомобіля

при його реєстрації в тому або іншому місті. Самописні знаки не допускалися, тільки друкарські. В ті часи водії рідко наважувалися на подорож в інше місто, і такий порядок влаштувався усіх. Номери кріпилися на лівому передньому крилі і ззаду авто не нижче аршина від землі (близько 70 см). Під поєднанням цифр указували назву міста. Це мало приблизно такий вигляд: «8-16-19», а нижче – назва міста [3, с. 9]. Номерні знаки повинні були знаходитися в чистоті і справності і цілком відповідати своєму призначенню: впізнанню на ходу машини спереду і ззаду. Кожен автомобіль мав бути зареєстрований у транспортному відділі місцевої ради депутатів, а незареєстровані підлягали арешту і негайній передачі в один з гаражів транспортного відділу. Водії, які тоді називалися шоферами, зобов'язані були мати при собі посвідчення екзаменаційної комісії при транспортному відділі ради депутатів на право управління машиною – по суті водійські «права» – і посвідчення особи, видане з місця служби, з візою військового комісаріату. У ПДР 1920 року обумовлювався швидкісний режим: легкові автомобілі повинні рухатися по вулицях зі швидкістю не більше 25 верст за годину, вантажні – не більше 15 верст за годину. При цьому вночі за відсутності світлових ліхтарів автомашини не повинні розвивати швидкість понад 10 верст за годину. «Обгін у вузькому місці і зрізування кутів безумовно забороняються». Вже в 1920 р., судячи із зводу правил, виникла необхідність обмежувати використання звукових спецсигналів: «поїздка з міліційним свистком як таким, що викликає паніку на вулицях, заборонена». Усі машини мають бути обладнані звуковим сигналом і глушником. Заборонялося залишати машину на вулиці без нагляду.

За дотримання Правил відповідальність несла автоінспекція транспортного відділу відповідної місцевої ради, представники якої могли «зупиняти у разі потреби автомашини не інакше як підняттям прапорця вдень або ліхтаря вночі». Було вказано, що ті особи, які не підкоряються вимогам транспортної інспекції, «підлягають негайному арешту».

У 1920-ті роки про повсюдне вільне користування автомобілем звичайними радянськими громадянами і мови не йшло, машини виділялися високопоставленим керівникам з дозволами різних комісій. А вже «користування автомобілем для поїздки в театри, концерти і тому подібне безумовно заборонено» [6].

Рух регулювався з метою створити такі умови, за яких би досягалася безпека руху, усувалися тривалі затримки транспорту, забезпечувалася висока пропускна спроможність вулиць і зручність сполучення; кінець кінцем, збільшувалася технічна швидкість руху транспорту і покращувалося його використання [7, с. 6].

У зв'язку з тим 16 серпня 1921 р. по Робітничо-селянській міліції РСФРР видається наказ № 225, за яким її співробітникам пропонувалося вчитися не лише політграмоти, арифметики і російської мови, але і в обов'язковому порядку регулювання вуличного руху. А в

1922 р. з'явилася Інструкція постовому міліціонерові щодо порядку користування жезлом [8]. Міліційний інструмент повинен був відповідати чітким стандартам: мати довжину 11 вершків (близько 50 см), бути чорного кольору з жовтим руків'ям. Цікаво відзначити, що у правилах регулювання руху вказувався порядок надання переваги в русі тим або іншим видам транспорту, причому серед інших перевагу мали партії заарештованих (тоді це, мабуть, було досить актуально). У 1922 р. у положеннях про Народні комісаріати внутрішніх справ РСФРР УСРР були визначені основні функції патрульно-постової служби. У серпні 1923 р. на базі Головміліції виникло Центральне адміністративне управління (ЦАУ), місцевими ланками якого стали адміністративні відділи губернських виконкомів. Як складові частини адмінвідділів підвідділи міліції були покликані налагодити безпечний рух, технічний нагляд за шляхами й дорожніми спорудами. У проекті основних положень обов'язкової постанови виконкому, що стосуються порядку руху, користування автомобілем і мотоциклом, Головним управлінням комунального господарства (ГУКГ) Наркомату внутрішніх справ РСФРР викладено основні функції державної системи з керівництва автоспавою, порядок обладнання транспортних засобів, проведення іспитів на отримання повідчень водіїв, правила їзди [1, с. 18].

Зі збільшенням кількості автомобільного транспорту саме міліції довелось займатися і регулюванням дорожнього руху. Зокрема, 25 квітня 1923 р. з'явилось розпорядження начальника Харківської губміськміліції: через поширення випадків дорожньо-транспортних пригод у місті та збільшення жертв серед громадян начальника центральних 4-го та 6-го районів міліції негайно встановити контрольні пункти нагляду за дорожнім рухом. Їх співробітники повинні слідкувати за швидкістю руху автомобілів, а в темний час доби – і за їх належним освітленням. Порушників слід затримувати, складати протоколи та передавати їх начальникові губміськміліції [9]. У 1924–1926 рр. аналогічні контрольні пункти з'явилися і в інших районах міста. Регулювання руху транспорту і пішоходів стало одним з основних обов'язків постових міліціонерів. Вони не лише стежили за тим, щоб усі учасники дорожнього руху дотримувалися ПДР, але й виявляли транспортні засоби, що не пройшли технічний огляд, без номерних знаків і глушників. У 1924 р. постовим було навіть надано право штрафувати порушників ПДР на місці. Крім того, на місцях стали створюватися спеціальні загони з громадян, які допомагали підтримувати вуличний порядок.

Для полегшення руху стали застосовуватися дорожні знаки, світлофори. Перші чотири знаки, що вказують на наявність небезпеки, з символами перехрестя, залізничного переїзду, звивистої дороги, нерівностей на проїжджій частині були затверджені в 1909 р. Паризькою конвенцією з автомобільного руху. Ці знаки круглої форми мали символи, що майже повністю відповідають тим, які застосовуються

на сучасних знаках і сьогодні для позначення тих же видів небезпеки. Електричні світлофори з'явилися в 1914 р. у США. Спочатку вони мали тільки два сигнали – червоний і зелений, замість жовтого служив попереджувальний свисток поліцейського. З 1918 р. світлофори стали з'являтися і на вулицях європейських країн.

У 1920-х роках на вулицях Москви з'явилися перші установки для регулювання дорожнього руху. Випробовувалися зарубіжні світлофори. У 1927 р. на Страсній площі (нині Пушкінській площі) встановили два світлофори з крилами, що обертаються. За допомогою ручок регулювальник вручну повертав навколо осі на 90° крила semaфора і таким чином закривав або відкривав рух через перехрестя. Проте через недосконалість конструкції і погану розрізнуюваність стрілки і кольорових секторів такі установки були поступово замінені світлофорами сучасного типу. Перші електричні світлофори з'явилися в СРСР лише у 1930 р. [10, с. 52]. Все більше застосовувалися дорожні знаки і дорожня розмітка. З їх допомогою впорядковувався всезростаючий автомобільний рух. Міжнародна система дорожніх знаків у 1926 р. була доповнена ще двома знаками: «залізничний переїзд, що не охороняється» і «зупинка обов'язкова». У Радянському Союзі в цьому ж році були вперше розроблені і введені в дію технічні умови на дорожні сигнальні знаки. У 1927 р. знаки були стандартизовані і підрозділені на три групи: застережливі – 6, такі, що забороняють, – 13 і вказівні – 4 [11].

У 1927 р. паралельно створенню в міліції підрозділів з регулювання вуличного руху Центральне управління місцевого транспорту НКПС було реорганізоване в Центральне управління шосейних і ґрунтових доріг автомобільного транспорту (Цудортранс). На нього покладалися завдання з керівництва автомобільною і дорожньою справою, облік автотранспорту, участь в розробці міжнародних конвенцій про міжнародне автомобільне сполучення [12].

У звіті про стан роботи адміністративно-міліцейської секції Харківської міськради з 1 жовтня 1929 р. до 1 травня 1930 р. відзначалося, що при адмінмісекції створена спеціальна комісія вуличного руху, яка складається з представників адмінмісекції, комунальної секції, міськміліції. Транспортні засоби Харкова збільшилися за 1924–1929 рр. так: механічний транспорт 1924 р. – 1000, 1929 р. – 6000. Гужовий транспорт 1924 р. – 1500, 1929 р. – 4000. У звіті підкреслювалося, що населення Харкова і водії транспорту мають слабку дисципліну у виконанні правил вуличного руху. Цим характеризується збільшення катастроф вуличного руху: 1927 р. – 88, 1928 р. – 104, 1929 р. – 177, за перше півріччя 1930 р. – 75 катастроф.

Комісія вуличного руху розробила і видала обов'язкові постанови № 72–76 щодо поліпшення вуличного руху. Ними було передбачено регулювання руху автокінного транспорту і пішохідного руху в місті постами міліції. Для цього була створена спеціальна команда регулювання вуличного руху, яка складалася з 52 старших міліціонерів.

У місті були встановлені переходи через майданчики і вулиці, що популяризувалося спеціальними плакатами і закликами, яких було розповсюджено до 5000. Був навіть випущений спеціальний кінофільм про вуличний рух. Установлені були також 52 сигнальні стовпчики зі стрілками. Комісія складала коротке керівництво для водіїв транспорту і розповсюдила їх серед 8000 водіїв транспорту м. Харкова [13].

**Висновки.** Таким чином, організація регулювання дорожнього руху в республіці в 1920-ті роки робила ще тільки перші кроки. Не було єдиних правил дорожнього руху, органи автоінспекції лише створювалися і фактично не мали єдиного центру. Проте цей процес мав позитивну тенденцію і йшов по висхідній.

**Список використаних джерел:** 1. Шевченко А. Є. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ УРСР на транспорті у першій половині ХХ ст. : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Шевченко Анатолій Євгенійович. – Київ, 2007. – 42 с. 2. Чернуха О. В. Формування та діяльність органів внутрішніх справ Харківщини в роки непу (1921–1929 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Чернуха Олександр Васильович. – Харків, 2012. – 162 с. 3. Туренко А. Н. Из истории развития организации дорожного движения / А. Н. Туренко, Е. А. Коваль // Автомобильный транспорт. – 2006. – № 19. – С. 7–10. 4. Бандурка О. М. Поліція в Україні: історико-правове дослідження (початок XVIII – 1917 р.) : [монографія] / О. М. Бандурка, В. А. Греченко, О. Н. Ярмиш. – Харків : Золота миля, 2012. – 616 с. 5. Из истории правил дорожного движения [Електронний ресурс] // Отдел ГИБДД УМВД России по городу Брянску : [сайт]. – Режим доступу: <http://гибддбрянск.рф/istoriya-gai-gibdd/2341-iz-istorii-pravil-dorozhnogo-dvizheniya>. 6. Алеєва С. По каким правилам ездили в СССР [Електронний ресурс] / Светлана Алеєва // Автовзгляд : [інтернет-журн.] / Газ. «МКмобиль». – 2 дек. 2014 г. – Режим доступу: <http://www.avtovzglyad.ru/article/2014/12/02/615299-po-kakim-pravilam-ezdili-v-sssr.html>. 7. Соловьев Г. М. Пособие по правилам движения автотранспорта / Г. М. Соловьев, Д. Н. Иванов. – М. : Воен. изд-во М-ва обороны Союза ССР, 1957. – 280 с. 8. Заворицкий Ю. История ПДД [Електронний ресурс] / Юрий Заворицкий // Автоцентр. – 2002. – № 6. – Режим доступу: <http://www.autocentre.ua/ac/practice/road-patrol/istoriya-pdd-2367.html>. 9. Державний архів Харківської області, ф. Р. 563, оп. 1, спр. 305-а, арк. 11. 10. Логиновский О. В. Развитие подходов к управлению и организации движения транспорта в крупных городах / О. В. Логиновский, А. А. Шинкарев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Компьютерные технологии, управление, радиоэлектроника. – 2014. – Т. 14, № 4. – С. 51–57. 11. Воложинский В. Камни, каплицы, верстовые столбы: история дорожных знаков в Беларуси [Електронний ресурс] / Владимир Воложинский // Новости : NEWS.OPEN.BY [сайт]. – 20 нояб. 2014 г. – <http://www.open.by/country/133416>. 12. О дорожном хозяйстве и автомобильном деле в Союзе ССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 28 нояб. 1928 г. // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик. – 1929. – № 6. – Ст. 52. 13. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, ф. 1, оп. 6, спр. 526, арк. 11.

*Надійшла до редколегії 12.02.2016*



### **Греченко В. А. Регулирование дорожного движения в Украине в 1920-е годы**

*Рассмотрены основные аспекты становления системы организации регулирования дорожного движения во время нэпа в Украине, показана роль милиции в этом процессе.*

**Ключевые слова:** дорожное движение, милиция, автомобильный транспорт, регулирование.

### **Grechenko V. A. Traffic Regulation in Ukraine in 1920s**

*It is indicated that there was no universal traffic rules for the entire Soviet Union in 1920s, they were worked out at the local level. The rules contained requirements for drivers: existence of the driving licenses and road sheet; requirements for the registration signs; requirements for the cars and their registration; the rules of exploitation of certain types of cars were described. They contained traffic speed limits in the city, including at night time, records of vehicles and inspectors' work. The responsibility for the compliance with the rules was put on inspection of transport department of the relevant local council. The traffic was regulated in order to create the conditions for traffic safety, longstanding jams were neutralized, high transport capacity of streets and convenience of highway service were guaranteed, technical transport speed was increased and its use was improved. From 1921 militia officers were offered to learn not only political literacy, arithmetic and Russian language, but mandatory traffic regulation. As the number of automobile transport was increased it was militia, which was responsible for traffic regulation.*

**Keywords:** traffic, militia, road transport, regulation.



УДК 347.73

**Л. П. Коваленко**

### **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто здійснення адміністративно-правового регулювання місцевих податків і зборів в Україні та надано пропозиції щодо його вдосконалення. Особливу увагу приділено визначенню різновидів предметів відання місцевого самоврядування в податковій сфері. З'ясовано проблеми адміністративно-правового регулювання податково-правових режимів залежно від території, на якій відбувається оподаткування. Досліджено аспекти регулювання місцевих податків і зборів в Україні чинним адміністративно-правовим законодавством.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, місцеві податки і збори, податкова територія, податкова компетенція, органи місцевого самоврядування, податкові преференції, податковий суверенітет.

**Постановка проблеми.** Для більшості сучасних податкових систем характерна велика кількість окремих податкових платежів, з яких вони складаються. Головні причини такої тенденції не викликають