

УДК (470)342.992“1917/1991”

В.В. ВОЛІК, канд. юрид. наук, Донецький національний університет

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ В 1917–1991 РОКАХ МІСЬКОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД

Ключові слова: дорожній рух, міський транспорт, метрополітен, правове регулювання, таксі, транспорт, транспортне забезпечення

Міський транспорт відіграє величезну роль у життєдіяльності людини, оскільки сучасне суспільство характеризується інтенсивними комунікаційними процесами. Разом із тим, всі процеси руху в часі і просторі речовини, енергії та інформації є вторинними по відношенню до процесу переміщення людей. Громадське середовище зумовлює необхідність переміщення людей в просторі як функцію їх соціальної поведінки, стимулює прогресивне розширення доступних територій і швидкості пересування.

Для дослідження будь-якої проблематики цікавим і важливим є історико-правовий екскурс, оскільки розвиток суспільства приводить до змін у будь-якому правовому полі, у тому числі, у правовому регулюванні відносин, пов'язаних з діяльністю міського транспорту. Історичний аспект юридичної проблеми дає можливість глибоко осмислити сучасну правову дійсність, включаючи й чинні правові норми, які регулюють відносини у сфері, пов'язаній з роботою міського транспорту. З урахуванням історичного досвіду їхнього формування та законодавчого закріплення, можна детально дослідити сутність і структуру, що допоможе визначити шляхи удосконалення правого регулювання. Видається, що комплексне дослідження відносин у сфері, пов'язаній з роботою міського транспорту, є неможливим без попереднього означення основних, базових періодів його генези.

У процесі підготовки статті ми звертаємось до теоретичних здобутків багатьох науковців, як вітчизняних, так і зарубіжних. У контексті даної статті безперечний інтерес мають праці таких дослідників, як В.Б. Аксенов, Р.А.о. Ахундов, Т.М. Гапотченко, В.Р. Захаров, А.С. Квитчук, О.О. Кудрявцев, О.С. Кужко, Я.В. Матвійчук, Ю.В. Пирожкова, В.Й. Развадовський, А.Є. Рубан, П.В. Самарцев, Л.Я. Свистун, Є.Д. Стрельцова, О.В. Філіпенко, К.В. Фролов, С.Є. Хейгетова, А.Є. Ченчик, М.Л. Шелухін, М.В. Шудріков, О.О. Юхно та багато інших. Звідси, метою статті є комплексне дослідження розвитку законодавства щодо міського транспорту та його ролі в транспортному комплексі України у радянський етап від 1917 року до 1990-х років. Для цього були визначені такі завдання напрями дослідження: визначити риси подальшої еволюції правового регулювання міського транспорту; охарактеризувати процес його розвитку в історичному аспекті. З огляду на це, завданням цієї статті є: по-перше, дослідити подальший розвиток міського транспорту в Україні у радянський етап від 1917 р. до 1990-х років, по-друге, дослідити процес подальшого розвитку інституту міського транспорту та пов'язаними з ним перевезеннями, як одного з соціальних інститутів, на сучасній території України.

Відомо, що Україні у спадок від СРСР дістався великий державний сектор у всіх галузях народного господарства, у тому числі, й у транспортній сфері, який за роки незалежності зазнавав певні зміни, які нарешті і стали складовою сучасного суспільства. Під час же існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік автомобільний транспорт України був складовою частиною єдиної транспортної мережі Радянського Союзу [1, с.150].

Мабуть спочатку є доцільним звернутися до Радянського енциклопедичного словника, який визначає, що слово «транспорт» походить від латинського «transporto» – переміщаю, тобто, означає переміщення людей та вантажів, і є галуззю матеріального виробни-

цтва та за призначенням його поділяють на транспорт загального користування (обслуговує сферу обігу та населення), транспорт не загального користування (внутрішньовиробничі переміщення сировини й т.д.), а також транспорт приватного користування, і за характером транспорт розмежовують на транспорт пасажирський та вантажний [2, с.1358]. Сучасний юридичний словник зазначає, що слово «транспорт» було запозичене з французької та німецької мов, що, у свою чергу, походило з латинської. Сьогодні під цим словом розуміється галузь народного господарства, покликана забезпечити економічні, організаційні та соціальні зв'язки різних сфер економіки й задовольнити потреби суспільного виробництва та населення в перевезеннях [3, с.901]. Представляється, що робота міського транспорту пов'язана з виконанням тих ж самих цілей, але які спрямовані, перш за все, на задоволення суспільних потреб громадськості в перевезенні на рівні міста та тісно, так чи інакше, пов'язана з розвитком транспорту у цілому.

Вивчаючи історію та розвиток суспільних відносин, пов'язаних появою міського транспорту, можна виділити поступове їх врегулювання в найбільш вразливих аспектах, а саме в частині безпеки, порядку, умов руху міського транспорту, правил його експлуатації, видів відповідальності на транспорті. Уявляється можливим умовно виокремити декілька епох (періодів) становлення міського транспорту, що знайшло своє відображення і у нормах права. Безперечно, сам по собі постійний розвиток міського транспорту з технічної точки зору надавав немалих підстав у формуванні пов'язаних з цим правових норм. Заслуговує на увагу і думка А.Є. Страментова, що виникнення масового міського транспорту та його подальший розвиток щонайтісніше пов'язані з ростом міст, їх населення і території [4, с.6].

Вважаємо за необхідне використання загальноприйнятої періодизації історичних процесів, «де для кожної епохи характерні свої тенденції та закономірності» [5, с.4], звідки з історично-правової точки зору можна виділи-

ти такі періоди розвитку законодавства щодо міського транспорту, які, як загальновідомо, слідують в історії послідовно один за одним:

1) становлення Давньоруської держави та часи Київської Русі, високе середньовіччя, Україна у складі Російської імперії й до жовтня 1917 р.;

2) період після Великої Жовтневої Радянської революції, утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік;

3) етап після проголошення незалежності України – 24.08.1991 р. до сучасного періоду, погляд у майбутнє.

Так, другий період, який почався з подій жовтневого перевороту 1917 р., був ознаменований відновленням та розвитком автомобільного виробництва, за що взялася нова влада [1, с.129] та у перші роки існування радянської держави транспорт був одним із напружених ділянок роботи [6, с.7].

Радянський уряд невідкладно після революції прийняв ряд надзвичайних заходів щодо підтримання можливої працездатності транспорту і вже 14–15.11.1917 р. В.І. Ленін підписав дві постанови Ради народних комісарів про робітничий контроль в галузях виробництва, в торгівлі, в системі банків і на транспорті [7, с.32]. Тільки за період з 16.11.1917 р. по 27.12.1922 р. було розглянуто близько 2500 питань, що стосуються транспорту, в тому числі понад 70 питань по автотранспорту, і це при безпосередній участі В.І. Леніна під керуванням Ради Праці та Оборони [6, с.7].

Після перемоги Великої жовтневої соціалістичної революції на початку 1918 р. в країні налічувалося близько 35 тис. автомобілів, з урахуванням закуплених під час війни, які потребують ремонту, і невелике число ремонтних майстерень [8, с.8]. Як пише А.М. Мансуров, основи автомобілебудування було закладено в січні 1918 р. після утворення Центрального автотранспортного відділу, до компетенції якого входило виконання робіт, пов'язаних з використанням автомобілів, а також забезпечення ними армії і цивільних організацій [6, с.7].

Далі, 31.05.1918 р. Вищою радою народно-господарства приймається декрет «Про реорганізацію і централізацію автомобільного господарства Республіки», відповідно до якого «все автомобільне майно, що перебуває в день оприлюднення цього декрету в розпорядженні різних відомств і установ, у чому б таке майно пі полягало і де б воно не знаходилось, підпадає під контроль Вищої ради народного господарства» [8, с.8–9]. Отже, з огляду на цей декрет, підписаний В.І. Леніним, вбачається, що автомобільному транспорту приділяється значну увагу та, незважаючи на незначну кількість автомобілів в масштабах держави, починає зароджуватись централізоване керівництво за використанням і ремонтом автомобілів в країні. В підтвердження цьому, у 1918 р. відвідуючи недобудований завод Московського автомобільного товариства, В.І. Ленін акцентував про невідкладні потреби і завдання молодій республіки та про необхідність об'єднати зусилля, щоб перемогти контрреволюцію, розруху і голод [6, с.7]. І вже після переходу заводу у власність РРФСР (саме 15.08.1918 р.), Володимир Ілліч зустрівся з робочими та, спілкуючись з ними про долю заводу, наголосив: «Тут буде велике завод, і через 4–5 років Ви будете випускати наші, радянські автомобілі» [6, с.7].

28.06.1918 р. видається декрет про націоналізацію заводу «Автомобільне московське товариство» у Москві (на базі товариства «Кузнецов, Рябушинський і К^о»), заводу В.А. Лебедева в Ярославлі (на базі Акціонерного товариства механічних пересувань і виробництв) й інших автомобільних підприємств Росії [1, с.129]. Це свідчило про початок процесу перебудови та дообладнання автомобільних підприємств, що координувалось Центральним управлінням державних автомобільних заводів [1, с.129].

У складні для Радянської влади дні 1918 р. в Комісаріаті по демобілізації створюється Центральний автотранспортний відділ, в обов'язки якого входило зосередження автомобілів в частинах Червоної Армії і продово-

льчих органах [9, с.5]. Задля збереження у належному стані транспорту протягом 1918 р. декретом Ради Народних Комісарів була заснована Всеросійська Міжвідомча надзвичайна комісія з охорони доріг, а у подальшому прийняті декрети про централізацію управління, охорони доріг і підвищенні їх пропускної спроможності та багато інших [7, с.32–33].

На стику XIX–XX століть у зв'язку зі зростанням кількості автомобілів і виникла життєво необхідна потреба врегулюванні поведінки на дорогах. Як слідство, Мосрадою 31.07.1918 р. була прийнята «Інструкція про користування автомобілями й мотоциклами й про порядок руху по Москві та її околицям», яка на той період регулювала правила руху. Крім того, у затвердженій 12.10.1918 р. Інструкції «Про організацію Робітничо-Селянської міліції» до відання міліції було віднесено й спостереження за справним станом дорожньої мережі і навіть нагляд за порядком руху.

10.06.1920 р. Радою Народних Комісарів РРФСР приймається перший державний документ, у якому знайшли відображення всі основні питання, що регламентують порядок користування автомобілями, а саме декрет «Про авторух по м.Москві та її околицям (Правила)», який підписано В.І. Леніним [8, с.9]. На рівні держави цей документ став основоположним і та так званою відправною точкою для використання автотранспортними підприємствами і організаціями, розташованими на всій території країни [8, с.9]. Продовжуючи цю тенденцію майже протягом п'ятдесяти років, правила руху автомобільного транспорту приймалися місцевими органами влади і мали локальний характер, але такий підхід дуже часто приводив до певних проблем у водіїв в частині настання відповідальності за вчинені порушення, про які вони не знали, у зв'язку з відсутністю такої норми у їх місцевості. У зазначеному вище документі висвітлено такі положення: встановлено вимоги, які пред'являються автомашинам щодо їх реєстрації, користування, конкретизувалися вимоги до водіїв щодо наявності в них посвід-

чення водія і шляхових листів, встановлено граничні швидкості: для легкових машин і мотоциклів – не більше 25 верст/ч, для вантажних – не більше 15 та було визначено коло осіб, що несуть відповідальність за порушення правил дорожнього руху. При цьому відповідно до сформованих у декреті правових норм контроль за їх дотриманням було покладено на Автоінспекцію транспортного відділу Мосради та також вказувалося, що міліція та інші представники влади зобов'язані надавати автоінспекторам всіляке сприяння. 16.08.1921 р. видається наказ по Робітничо-Селянській міліції № 225, яким її співробітникам наказувалося вчитися політграмоті, арифметиці та російській мові, а й у обов'язковому порядку регулюванню вуличного руху, а у 1922 р. з'являється «Інструкція постовому міліціонеру щодо порядку користування жезлом» [10].

Задля визначення потреби в автомобілях, бензині, шинах та інших експлуатаційних матеріалах, опрацювання технічних правил і положень по організації автотранспортних підприємств, у 1921 р. при Народному Комісаріаті шляхів сполучення було створено Центральне управління місцевого транспорту, і одночасно на той час було засновано Вищу раду з перевезень при Раді праці та оборони, у завдання якої входило здійснення координації діяльності різних видів транспорту [9, с.5–6]. На місцевому ж рівні органами Центрального управління місцевого транспорту були окружні управління місцевого транспорту [9, с.6].

Розвитку автомобільних пасажирських перевезень сприяло також прийняття Радянським урядом постанови від 1922 р., якою дозволено державним установам і приватним особам купувати та ввозити із-за кордону автомобілі та автомобільне майно [8, с.9]. У 1925–1928 роках автопарк великих міст поповнюється легковими автомобілями та автобусами іноземних марок, що дозволяє організувати (хоча і в невеликих обсягах) регулярні пасажирські перевезення [8, с.9].

Подальшим кроком у реформуванні та технічному переобладнанні галузі транспорту було прийняття постанови Ради праці й оборади від 14.09.1921 р., в якій йшлося про необхідність переходу до «нового автомобілебудування» і на підставі цієї постанови 12.05.1923 р. Президія Держплану СРСР, під головуванням Г.М. Кржижановського, розглянувши питання про план автомобілебудування, ухвалила рішення про початок серійного випуску радянських вантажівок [1, с.129]. У 1924 р. на колишньому заводі Автомобільного московського товариства в Москві були виготовлюються перші 10 автомобілів, що ознаменувало освоєння масового потокового виробництва автомобілів у першій п'ятирічці, що також було проявлено у запуску потужних автомобільних заводів Горькому (ГАЗ), Ярославлі (ЯАЗ) та супроводжувалося безперервним збільшенням автопарку Радянського Союзу [11, с.12]. Так, у листопаді 1928 р. було прийнято рішення про будівництво заводу в місті Горькому, розрахованого на випуск 100 тис. автомобілів в рік, і про корінну реконструкцію заводу Автомобільного московського товариства для щорічного випуску 25 тис. автомобілів вантажопідйомністю 2,5 тони [6, с.9]. У 1927–1930 роках у Харкові, Києві, Дніпропетровську, Запоріжжі зароджується профілактичне технічне обслуговування автомобілів та організовано спеціальні гаражі зі спеціалізованими дільницями: карбюраторна, електротехнічна, шиноремонтна та інші [1, с.143–144]. За період 1924–1930 роки в СРСР з конвеєру зійшло всього 7733 автомобілів [1, с.133].

Найбільш широко розповсюдженим маневреним видом наземного транспорту стає автобус, який вперше з'явився у Росії в 1924 р. [12, с.121]. Автономність (незалежність від роботи інших видів транспорту), більша маневреність; зручність виходу-входу пасажирів на тротуар; використання різних технологій перевезення – звичайної, експресної, полукспресної; функціонування на загальній мережі доріг; більш проста організація екстреного

перевезення по будь-якому напрямку ставилася у перевагу достоїнств автобусу відносно його недоліків, – невелика провізна здатність, висока собівартість, забруднення повітря відпрацьованими газами, складність запуску двигунів внутрішнього згорання в зимовий час, вимоги закритого зберігання, великі витрати палива [12, с.130]. Саме в Москві у 1924 р. була відкрита перша автобусна лінія, а з 1931 р. на лінію автобусного транспорту виходять автобуси тільки вітчизняного виробництва [4, с.26]. База шасі вантажного автомобіля АМТ-3 стає основою для побудови вітчизняного автобусу АМТ на 20 місць (з них 12 для сидячих пасажирів), випущеного Московським автозаводом в 1931 р. [4, с.26].

У 1926–1927 роках відчувається поліпшення трамвайного господарства СРСР, яке полягає у реконструкції старих та спорудженні нових трамвайних підприємств в 4 містах: Воронежі, Сталіно (нині – Донецьк), Макіївці і Тулі [4, с.25]. А з нормотворчої сторони розвиток цього виду господарства підкріплювався прийняттям історичного рішення червневого Пленуму ЦК ВКП(б) у 1931 р. про розвиток міського господарства СРСР і постанови XVIII з'їзду ВКП(б) про третій п'ятирічний план розвитку народного господарства СРСР (1938–1942) [4, с.25].

У 1928 р. на базі Центрального управління місцевого транспорту було організовано Центральне управління шосейних і ґрунтових доріг та автомобільного транспорту – при Раді Народних Комісарів СРСР, а окружні управління місцевого транспорту були реорганізовані в облдортранси і в союзних республіках в головдортранси [9, с.6].

Подальший розвиток в області міського транспорту був пов'язаний з системним і виваженим підходом спорудження населених пунктів, що відповідало змісту рішення Центрального Комітету партії від 1930 р., в якому, зокрема, було наголошено на необхідності та розвитку шляхів і засобів сполучення в нових містах і рішення Пленуму ЦК ВКП(б) «Про московське міське господарство і роз-

виток міського господарства СРСР», прийняте в червні 1931 р., в якому було прописано програму робіт у галузі містобудування на багато років [4, с.30]. Взагалі слід зазначити, що розвиток двох найбільших центрів – Москви і Ленінграда мав велике значення для вдосконалення міського господарства і транспорту міст СРСР, тому і в останньому вищевказаному рішенні підкреслювалася необхідність негайної підготовки щодо спорудження метрополітену в Москві [4, с.30–31]. У подальшому до основних документів, що намічали основні напрямки розвитку всіх галузей міського господарства на перспективний період з урахуванням найбільш повного задоволення потреб міського населення, стали: постанова ЦК ВКП(б) і РНК СРСР від 10.07.1935 р. «Про генеральний план реконструкції м. Москви», а через місяць, 10 серпня того ж року було опубліковано рішення ЦК ВКП(б) про розробку плану розвитку Ленінграда [4, с.31].

На фоні високих темпів відновлення зруйнованого та розвитку народного господарства в країні все ж помічається гостра нестача автомобілів, що обумовило вжиття заходів щодо поліпшення використання наявного парку та у 1930 р. було створено Всесоюзне об'єднання складської і транспортно-експедиційної справи – Союзтранс, яке ввійшло до складу Народного Комісаріату шляхів сполучення [9, с.6]. Крім того, про необхідність подальшого розвитку міського транспорту підкреслюється у зверненні Центрального Комітету партії і Ради Народних Комісарів СРСР, опублікованому у грудні 1931 р. і направленому до всіх партійних, радянських, профспілкових організацій Ленінграда, до всіх трудящих міста Леніна про перетворення Ленінграда в зразковий центр радянського міського господарства, в справді соціалістичне місто [4, с.31].

З законодавчої точки зору, як зазначає Х.І. Шварц, у відповідності до статей 4 і 11 Конституції СРСР, матеріальною основою радянського автотранспортного права визначено соціалістичні виробничі відносини, засновані на громадській власності на автомобільні до-

роги і засоби виробництва автотранспортних підприємств (автобази, автотрести, авторемонтні заводи і майстерні тощо) і принципах соціалістичного планування [13, с.10–11]. Радянське автотранспортне право спрямоване на закріплення, розвиток і охорону соціалістичних суспільних відносин і твердого правопорядку на автомобільному транспорті СРСР [13, с.11]. Питання розвитку міського господарства та міського транспорту систематично розглядаються на партійних з'їздах. Так, XVIII з'їзд ВКП(б), намічаючи перспективи розвитку народного господарства на 1938–1942 роки, постановив: «Побудувати... трамвай у 8 містах... Збільшити число нових трамвайних вагонів на 2900 одиниць, забезпечивши виробництво 4-вісних вагонів нової конструкції для Москви, Ленінграда, Києва та інших великих міст СРСР. Особливу увагу звернути на розвиток міського і міжміського автотранспорту, збільшивши число автобусів на 27 тис. одиниць, і максимально розвинути застосування таксі пасажирських і вантажних» [13, с.31].

Вважається, що тролейбусний транспорт в СРСР, це наймолодший вид наземного міського транспорту, що підтверджується відкриттям тролейбусного руху в 1933 р. в Москві [12, с.121], а в 1936 р. у Ленінграді і Ростові-на-Дону [4, с.27]. У 1935 р. Київ стає одним із перших міст в СРСР, де відбулося відкриття тролейбусного руху і на його центральних вулицях почалася експлуатація семи машин марки «ЛК-5», а у період до Другої світової війни в Україні тролейбус з'являється також у Харкові та Чернівцях (місто на той час входило до складу Румунії) – у 1939 р. [14, с.225]. При цьому використання тролейбусу в містах в основному несе допоміжний характер, а задля збереження екологічної чистоти регіонів у курортних містах тролейбус знайшов застосування і на міжміських трасах – наприклад, лінія Сімферополь-Алушта-Ялта в Криму (для доставки пасажирів від аеропорту та залізничного вокзалу Сімферополя до Кримського узбережжя) довжиною 100 км [12,

с.128]. Перебуваючи у конкуренції з трамваєм, тролейбус не мав широкого розповсюдження, оскільки трамвай задовольняв усі потреби в пересуванні. І тільки посиленням розвитком автотранспорту, який виявив недоліки трамвая, тролейбус почав набирати популярність [4, с.17]. Очевидно, використання тролейбусу мало переваги у порівнянні з трамваєм, а саме: високі динамічні якості, простота тягового обладнання і в той же час тролейбус був вільний від недоліків трамваю: значні капіталовкладення на шляхові пристрої, порушення цілісності дорожніх покриттів та інше [4, с.17]. Як слідство, у післявоєнні роки трамвайне сполучення в Україні почало втрачати свої позиції, – відбулося скасування руху трамваю в Чернівцях та Сімферополі і заміна його альтернативою – тролейбусом, лінії якого за цей же період відкрилися в 24 містах [14, с.219]. На думку В.Я. Савенко, скорочення трамвайних ліній на користь тролейбуса було зумовлено «головним чином, не стільки прагненням оптимізації транспортної мережі і забезпечення зручності для пасажирів, скільки бажанням знищення трамваю як пережитку буржуазної епохи» [14, с.219]. На наш погляд, існували все ж таки об'єктивні причини активного використання тролейбусу у містах, що обумовлюється чисельними перевагами та майже відсутністю недоліків.

Як пише В.О. Гудков, наступним кроком, що зіграв позитивну роль в області розвитку автомобільного транспорту та поліпшення його використання, стало прийняття у 1939 р. на сесії Верховної Ради СРСР Указу «Про організацію в союзних республіках республіканських наркоматів автомобільного транспорту», яким були передані автотранспортні підприємства загального користування, авторемонтні та шиноремонтні майстерні і заводи, заводи з виробництва гаражного обладнання [8, с.9–10]. У 1938 р. при Раді Народних Комісарів УРСР було організоване Головне дорожнє управління з дорожніми відділами в областях і районах, а у липні 1939 р. рішенням Раднаркому УРСР створено Народний

комісаріат автомобільного транспорту, який очолив відомий на той час харківський автомобіліст В.Г. Кухленко, і вже до кінця 1940 р. організовано обласні й міжобласні автомобільні трести [1, с.144]. У 1940 р. парк автобусів нараховував 15,6 тис. одиниць (із яких 40 % загального користування), при цьому автомобільні пасажирські перевезення були організовані більш ніж у 300 містах та автобусами загального користування перевезено 600 мільйонів пасажирів, а легковими таксі 21 млн пасажирів [8, с.10].

У роки Великої Вітчизняної Війни, у зв'язку з мобілізацією рухомого складу, у багатьох містах і областях практично припиняються перевезення пасажирів автомобільним транспортом. Слід зазначити, що на території України аж до кінця 1940-х років не було жодного автомобілебудівного заводу, а тому автомобільний парк нашої країни формувався за рахунок придбання іноземних автомобілів, а також автомобілів виробництва заводів, побудованих на території Російської Федерації та інших республік колишньою Радянською Союзом [4, с.150]. У цей період стали до ладу нові автомобільні та автобусні заводи в містах Мінську, Кутаїсі, Павлово, Ульяновську, Львові та інших [6, с.11]. Вже до 1948 р. у СРСР досягається максимальний довоєнний рівень виробництва автомобілів, а до кінця 1957 р. випуск автомобілів перевищив півмільйонний рубіж, конструкції яких відрізнялися від довоєнних кращими техніко-експлуатаційними якостями, більшою довговічністю і надійністю [6, с.10–11].

25.05.1953 р. Указом Президії Верховної Ради Міністерство автомобільного транспорту УРСР на базі Управління по транспортному освоєнню малих рік при Раді Міністрів УРСР і Головного дорожнього управління при Раді Міністрів УРСР створюється Міністерство дорожнього і транспортного господарства Української Радянської Соціалістичної Республіки [1, с.146].

У 1950–1970 роки під час швидкого розвитку та зростання міст України, відбувається

спорудження та налагодження тролейбусної інфраструктури, прокладаються нові лінії до нових житлових районів, а подекуди тролейбус стає в якості альтернативи до трамвайних маршрутів [14, с.225]. У деяких містах колишнього СРСР та України, зокрема, у 1960-х роках мала місце не зовсім адекватна політика заміни трамвайного транспорту тролейбусним, оскільки тролейбуси не забезпечували провізну здатність у повній мірі [5, с.227]. Так звана «система багатьох одиниць», розроблена у 1966 р. в Києві інженером В. Векличем і яка полягала у зчепленні тролейбусних машин у двохсекційні потяги, була покликана на можливість перевезення більшої кількості пасажирів, але в наш час з появою зчленованих тролейбусів ця ідея втратила свою актуальність [14, с.227].

У найбільших містах з населенням понад 1 млн чоловік, де була потрібна висока пропускна здатність у перевезенні пасажирів, висока швидкість і комфортабельність, значну роль в масових пасажирських перевезеннях відіграє наймолодший вид транспорту – метрополітен (від англ. «metropolitan» – «столичний»), так звана підземна залізниця. Ще у 1897 р. Московська міська дума розглядала проект будівництва підземної залізниці, але тоді проект було визнано таким, що не задовольняє сучасним вимогам, порушує міський благоустрій і «санітарний стан міста» [13, с.12]. І тільки 15.05.1935 р. у місті Москві відчинилися двері першої в Росії лінії, а далі метро було побудовано також в Ленінграді, Києві, Тбілісі, Баку, Харкові, Ташкенті, Мінську, Горькому, Новосибірську, Єревані [15, с.271]. Після появи у Росії першого метрополітену в Москві і до 1990 р. число міст світу з метрополітеном досягло 73, причому третина їх була побудована після 1970 р.

Київський метрополітен вважається найстарішим в Україні, який почав працювати у листопаді 1960 р. [14, с.215]. Метрополітен у Києві міг з'явитись вслід за Лондонським (1863 р.). Як і у 1884 р., так і в 1916 р. міська дума після довгого обговорювання відхилила

пропозиції щодо спорудження «підземки». Так, після звернення у вересні 1916 р. голови правління Київського відділення Російсько-американської торгової палати з пропозиціями щодо покращення транспортного сполучення у грудні того ж року було направлено таку відповідь: «Міська управа, детально розглянувши пропозицію Палати, принципово погодилась на залучення американського капіталу до справи обладнання м. Києва швидкісними шляхами сполучення за участю міського управління в підприємстві американського капіталу, що може виникнути для реалізації цієї мети, вважаючи концесійний спосіб організації міських підприємств у подальшому для міського управління неприйнятними» [16]. Перші надії впровадження проекту щодо будівництва метро у Києві стали набувати певної реальності у 1938 р., коли почалися підготовчі роботи, які перервано Великою Вітчизняною війною [16].

У зв'язку з величезним розмахом житлового будівництва в містах набуває ще більшого, ніж раніше, значення гармонійний розвиток усіх галузей міського господарства, в тому числі й міського транспорту та у рішеннях ХХ з'їзду Комуністичної Партії Радянського Союзу, а також в постанові ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 31.07.1957 р. «Про розвиток житлового будівництва в СРСР» була намічена широка програма заходів, спрямованих на те, щоб усунути в країні в найближчі роки недоліки в оселях [4, с.31–32].

Серед усіх правових норм, що регулюють автотранспортні відносини, статті 72–77 Основ цивільного законодавства СРСР від 08.12.1961 р. мають найбільш важливе принципове значення та заклали правову базу для регулювання всіх перевезень, здійснюваних усіма видами транспорту в СРСР, в тому числі, й автомобільним транспортом [13, с.14]. Розглядаючи нормативне регулювання роботи автомобільного транспорту, не слід забувати про спільні постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР, а також постанови Уряду СРСР про автомобільний транспорт, респуб-

ліканські акти: постанова Ради Міністрів СРСР від 30.05.1958 р. «Про порядок встановлення цін на промислову та сільськогосподарську продукцію і тарифів на перевезення та послуги», постанова Ради Міністрів УРСР від 23.09.1959 р. «Про заходи щодо поліпшення контролю за роботою автомобільного транспорту»; постанова Ради Міністрів РРФСР від 23.10.1962 р. «Про організацію доставки швидкопсувних вантажів автомобільним транспортом загального користування у міжміському сполученні»; Положення про технічне обслуговування і ремонт рухомого складу автомобільного транспорту, затверджене Державним комітетом Ради Міністрів СРСР по автоматизації та машинобудуванню 18.12.1962 р. [13, с.16–17].

З 1958 р. в значній мірі зростає нормотворча роль міністерств автотранспорту союзних республік, і перш за все, основоположного Міністерства автомобільного транспорту і шосейних доріг Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки, та видані цим міністерством наступні акти: Правила (типові) користування автобусами міських і приміських сполучень, затверджені Міністерством автомобільного транспорту і шосейних доріг РРФСР 30.04.1958 р.; Правила (типові) користування індивідуальними легковими та вантажними таксомоторами, затверджені Міністерством автомобільного транспорту і шосейних доріг РРФСР 18.03.1959 р.; Правила користування маршрутними легковими та вантажно-пасажи́рськими таксомоторами, затверджені Міністерством автомобільного транспорту і шосейних доріг РРФСР 18.03.1959 р.; Статут Московського управління автомобільного транспорту Міністерства автомобільного транспорту і шосейних доріг РРФСР, затверджений 16.12.1963 р. [13, с.18, 20]. Відомий вітчизняний науковець Х.І. Шварц пише «так як до теперішнього часу ще не виданий статут автомобільного транспорту і багато питань роботи автотранспорту залишаються не врегульованими в централізованому порядку, то правовідносини, що виникають при авто-

мобільних перевезеннях, нерідко регулюються рішеннями виконкомів місцевих Рад депутатів трудящих» [13, с.20]. Крім того, як зазначає Х.І. Шварц, на той час «...діє безліч нормативних актів, спрямованих на регулювання автомобільних перевезень в країні... При цьому багато питань, що відносяться до договорів перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом, залишаються досі або повністю, або частково не врегульованими», а тому назріла необхідність розробки статуту автотранспорту, що буде представляти звід юридичних норм, що регулюють роботу цілої галузі народного господарства і при цьому застаріли норми, які не сприяють розвитку автотранспорту, прогресивних форм його організації і експлуатації, необхідно в процесі систематизації усунути [13, с.21].

Як вказує В.К. Андреев, автотранспортне законодавство було вкрай неповним, вельми неузгодженим, хоча й дуже великим за своїм обсягом та по суті єдиними загальносоюзними актами, були «Єдині тарифи на перевезення вантажів автомобільним транспортом», затверджені Урядом, і «Положення про взаємної матеріальної відповідальності автотранспортних організацій та клієнтури за виконання плану перевезень та схоронність перевезених вантажів», затверджене Міністерством 04.05.1955 р. відповідно до Постанови Ради Міністрів СРСР від 25.12.1954 р. № 2499 «Про подальше розширення централізованих перевезень вантажів автомобільним транспортом загального користування» [17, с.9]. Підготовлений відповідно до доручення Ради Міністрів СРСР, у 1963 р. типовий статут автомобільного транспорту союзної республіки не був схвалений, оскільки до того часу в законодавстві не було створено передумов для однакового регламентування умов перевезень на території всієї країни незалежно від відомчої належності автомобільного транспорту [17, с.9]. Правові норми, що регулювали діяльність автотранспортних підприємств визначалися Положенням про підприємство, особливості застосування якого передбачені в постанові Ради Міністрів

РРФСР від 05.09.1966 р. № 729 «Про особливості застосування на підприємствах транспорту Міністерства автомобільного транспорту і шосейних доріг РРФСР Положення про соціалістичне державне виробниче підприємство» [17, с.22].

В результаті успішного виконання планів розвитку народного господарства Радянського Союзу у 1966 р. понад 1800 міст мали автобусний транспорт, 84 – тролейбусний, 4 – метрополітен і 115 міст Радянського Союзу мали трамвай, що супроводжується безперервним зростанням кількості рухомого складу трамвая зі збільшенням питомої ваги нових комфортабельних трамвайних вагонів [4, с.27, 29]. Але цікавим є те, що генеральними завданнями директиви ХХІІІ з'їзду КПРС по п'ятирічному плану розвитку народного господарства СРСР на 1966–1970 роки були передбачені такі конкретні заходи: «Збільшити автобусні перевезення населення приблизно в 1,9 рази» [4, с.32].

У ході еволюції транспортної галузі, що співпадає з думкою І.Я. Аксенова, до елементів транспортної системи СРСР безперечно відноситься також міський транспорт, що представляє собою комплекс різних видів транспорту (метрополітен, трамвай, тролейбус, автобус та інші), що функціонують відокремлено в різних містах [7, с.45]. Ця думка підтверджується й статистикою, з якої проглядається, що у 1950–1980 роки розвиток окремих видів громадського транспорту в містах Союзу Радянських Соціалістичних Республік характеризується високими, але й різними темпами: обсяг перевезень пасажирів міськими автобусами збільшився майже в 30 разів, тролейбусами – в 16 разів; при цьому у цей же період протяжність автобусних маршрутів збільшилася в 20 разів, протяжність ліній тролейбуса – в 22 рази, метрополітену – в 9 разів, трамвая – в 2 рази [11, с.270]. Незважаючи на ці показники задачею уряду залишається удосконалення роботи міського транспорту, що було відображено у спеціальній постанові від 26.12.1967 р. «Про розвиток пе-

реvezень пасажирів у містах», яку прийнято Радою Міністрів СРСР передбачалися заходи по серйозному поліпшенню роботи всіх видів міського пасажирського транспорту, і, в першу чергу автомобільного, як найбільш масового [8, с.12]. Цікавим є той факт, що у 1976 р. рівень пасажирообороту залізничного транспорту поступився перед показниками пасажирообороту автобусного транспорту загального користування і в зв'язку з цим автобусний транспорт став не тільки забезпечувати основний обсяг перевезень пасажирів, але й міцно зайняв перше місце по пасажиропотоках серед всіх видів пасажирського транспорту СРСР [8, с.10].

Затвердження в січні 1969 р. Статуту автомобільного транспорту Радою Міністрів РРФСР, а потім розробка і затвердження подібних документів всіма союзними республіками мало велике значення для роботи автомобільного транспорту, оскільки статут стає основним документом, що встановлює правові основи в організації та здійсненні перевезень автомобільним транспортом [1, с.10–11]. Крім того, відповідно до статуту Мінавтотрансом республік розроблені «Правила з організації пасажирських перевезень на автомобільному транспорті», згідно з якими встановлюються основні принципи організації пасажирських перевезень [8, с.11]. Подалі в Україні постановою Ради Міністрів Української РСР від 27.06.1969 р. № 401 затверджується Статут автомобільного транспорту УРСР [18]. Цей документ визначає обов'язки, права і відповідальність виробничих об'єднань автомобільного транспорту, автотранспортних та транспортно-експедиційних підприємств і організацій, що знаходяться на території УРСР, незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також підприємств, організацій, установ і громадян, які користуються автомобільним транспортом [18]. До транспорту загального користування віднесено всі види міського громадського транспорту (метро, трамвай, тролейбус, автобус, таксі), що перебувають у віданні Міністерства шляхів сполучення, міністерств і ві-

домств автомобільного транспорту республік та міськвиконкомів [7, с.46].

За роки існування Радянського Союзу завдяки своїй мобільності і порівняно низьким капіталовкладенням отримує широке розповсюдження автобусний транспорт, який є основним і здійснює понад половину міських перевезень пасажирів як в малих містах, де є здебільшого єдиним видом міського транспорту, так і у великих центрах, де використовується в поєднанні з іншими видами транспорту [15, с.270]. Втім, не можна забувати про такий вид міського транспорту, як таксі, який використовується, насамперед, для екстрених поїздок і в години перерви в роботі громадського транспорту (наприклад, вночі, при перевезенні пасажирів з дітьми, хворих, для поїздок на вокзали, в аеропорти і річкові (морські) порти, для перевезення невеликих партій багажу і т.п.) [12, с.131]. Таксі обслуговує невеликий потік пасажирів цілодобово і не призначається для масових поїздок на роботу на відміну автобусу [12, с.131].

Напрями подальшого вдосконалення організації перевезень транспортом, спрямовані на підвищення ефективності його роботи та поліпшення транспортного обслуговування народного господарства та населення, були закріплені у постанові ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 28.10.1982 р. «Про поліпшення планування, організації перевезень народного-сподарських вантажів і пасажирів і посилення дії господарського механізму на підвищення ефективності роботи підприємств і організацій транспорту» [14, с.3–4]. Подалі робляться кроки щодо вдосконалення транспортного обслуговування населення, що є важливою складовою частиною загальної задачі соціального та економічного розвитку країни, і у зв'язку з цим вже в серпні 1984 року приймається постанова ЦК КПРС «Про подальше поліпшення роботи транспорту з обслуговування пасажирів» [8, с.12]. Ця постанова розкрила резерви і намітила конкретні шляхи суттєвого покращення роботи всіх ланок транспорту і обслуговуючих його потреби галузей.

Разом із цим, як зауважує В.О. Гудков, «...в організації перевезень пасажирів мають-ся недоліки. У ряді місць з великим напру-женням працює міський транспорт, що має вираз у перевантаженості автобусів, особливо в години пік, що ускладнюється виходом їх на лінію технічно не підготовленими, а це тя-гне й порушення графіків руху та інше» [8, с.12]. Поліпшення матеріально-технічної бази та оновлення пасажирського транспорту, по-кращення якості ремонту й утримання рухо-мого складу, широке впровадження автомати-зованих систем управління рухом і продажу квитків повинні бути вирішувати зазначені проблеми [8, с.12]. Забезпечення переважного розвитку автомобільного транспорту загаль-ного користування, поліпшення структури автомобільного парку, поповнення автопідп-приємств автобусами більшої місткості та під-вищеної комфортабельності, збільшення па-сажиорооборот автобусного парку загального користування на 14–16 % відносилось до Ос-новних напрямів економічного і соціального розвитку СРСР на 1986–1990 роки і на період до 2000 року [8, с.14].

З нормотворчої точки зору, об'єктом пос-тійних обговорень на багато років стає проект Транспортного кодексу СРСР, але який підда-ється вельми ґрунтовній та обґрунтованій кри-тиці. Як відзначала А.М. Романович, на відмі-ну Транспортного кодексу «...кращою формою слід визнати Основи транспортного законодавства СРСР...», оскільки «...така фо-рма кодифікації забезпечувала б можливість зосередження в одному нормативному акті загального в правовому регулюванні діяльнос-ті всіх видів транспорту і виключила б гро-мізкість самого акту» [19, с.17].

Підводячи рису, треба звернути увагу на наступне.

Безперечно ХХ ст. є століттям урбанізації, тобто бурхливого зростання міст як по їх чис-лу, так і по масштабах, що привело до зрос-тання значення транспорту. У радянський пе-ріод разом із розвитком міських агломерацій прямо пропорційно розвивалися й міські тра-

нспортні системи, які утворили самостійну галузь (напрямок) в транспортній системі – міський транспорт. При цьому поняття місь-кого транспорту включило в себе кілька видів транспорту, а саме – автобусний, таксомотор-ний, трамвай, тролейбус, метрополітен.

Після Жовтневої революції, транспортні питання займали гідне місце, а в окремі пері-оди й мабуть інколи домінували над іншими питаннями, що було обумовлено великою значимістю транспорту для Радянської дер-жави. Зокрема, нарощувалися темпи вироб-ництва в сфері автомобілебудування. Приб-лизно з початку 70-х роках увагу до транспорту було ослаблено. У результаті ба-гато видів транспорту погіршили якість своєї роботи, хоча обсяги перевезень, як правило, наростали. Задля вдосконалення якості орга-нізації міського транспорту постійно прий-маються нормативні акти та йде пошук і вті-лення заходів щодо удосконалення роботи у цьому напрямку. Але майже повсюдно спо-стерігалось зниження рівня використання транспортних засобів і якості обслуговування пасажирів. Вважаємо, що це пов'язано з неве-ликою кількості правових норм, що регулю-вали господарсько-правову діяльність підп-приємств міського електротранспорту.

Напрошується висновок, що правове регу-лювання діяльності міського пасажирського транспорту визначалося його технічним роз-витком і ростом інтенсивності використання. Правове регулювання діяльності міського па-сажирського транспорту ініціювалось крупними промисловими і адміністративними центрами. У подальшому на базі діючих міських транс-портних правил і були розроблені перші загаль-нодержавні нормативно-правові акти в об-ласті правового регулювання діяльності міського пасажирського транспорту. Основна нормативна база функціонування міського пасажирського транспорту була розроблена в період його інтенсивного розвитку у 1930–1990 роках.

Але слід відзначити, що з початку 1930-х років минулого століття до розпаду СРСР в

умовах жорсткої централізації роботи всього господарського комплексу і керуючої ролі комуністичної партії, матеріалами партійних з'їздів СРСР підмінювалися нормативно-правові акти. З одного боку рішення партійних з'їздів не відносилися до матеріалів правого регулювання в області функціонування міського пасажирського транспорту, а з іншого – рішення з'їздів значно активізувало рівень розвитку транспорту та його регулювання. Вивчення історичного досвіду правового регулювання діяльності міського пасажирського транспорту надає можливість прогнозування правового забезпечення цієї галузі у подальшому.

Отже, ми бачимо, що протягом історичного розвитку еволюція міського транспорту супроводжувалася еволюціонуванням й нормативно-правової бази. Це відбувалося поступово, шляхом прийняття нових нормативно-правових актів, але які мали характер більш декларативний. Незважаючи на такий довгий шлях розвитку, не можна сказати, що він завершився, адже, багато питань залишилися неврегульованими.

ЛІТЕРАТУРА

1. Історія автомобільного транспорту в Україні / М. Ф. Дмитриченко, О. М. Язвінська, Б. І. Хорошун, О. М. Ковальська. – К. : НТУ, 2011. – 352 с.

2. Советский энциклопедический словарь / научно-редакционный совет: А. М. Прохоров (пред.). – М. : Сов. энцикл., 1981. – 1600 с.

3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.

4. Городской транспорт : учебник [для вузов] / [А. Е. Страментов, В. Г. Сосянц, М. С. Фишельсон] ; науч. ред. В. А. Юдин. – Изд. 2-е, переработанное и дополненное. – М. : Стройиздат, 1969. – 422 с.

5. История политико-правовых учений : учеб. пособие [для вузов] / [В. Г. Пахомов,

А. Н. Хорошилов, Н. Д. Амагобели, Н. Е. Борисова] ; под ред. проф. А. Н. Хорошилова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 344 с.

6. Автомобильный транспорт: Введение в специальность. Мансуров А.М. – К. : Вища шк. Головное изд-во, 1985. – 120 с.

7. Аксенов И. Я. Единая транспортная система : учеб. для вузов / Аксенов И. Я. – М. : Высш. шк., 1991. – 383 с.

8. Транспортное право : учеб. пособие [для студ.] / В.А. Гудков – Волгоград : Типография изд-ва «Волгоградская правда», 1986. – 255 с.

9. Карпуненков В. П. Влияние концентрации грузового парка на развитие автомобильного транспорта / Карпуненков В. П. – М. : Научно-техническое издательство М-ва автомобильного транспорта и шоссейных дорог РСФСР, 1963. – 109 с.

10. История ПДД [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.autocentre.ua/ac/practice/road-patrol/2367.html>.

11. Цукерберг С. М. Автомобильные перевозки. Ч. 1. Лекция 1 / Цукерберг С. М. – М. : Типография Московского горного института им. И. В. Сталина, 1960. – 47 с.

12. Троицкая Н. А. Единая транспортная система: учебник для студентов учреждений сред. проф. образования / Н. А. Троицкая, А. Б. Чубуков. – М. : Издат. центр «Академия», 2003. – 240 с.

13. Шварц Х. И. Правовое регулирование перевозок на автомобильном транспорте / Шварц Х. И. – М. : Юрид. лит., 1966. – 264 с.

14. Савенко В. Я. Транспорт і шляхи сполучення : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. Я. Савенко, В. А. Гайдукевич. – К. : Арістей, 2005. – 256 с.

15. Громов Н. Н. Единая транспортная система : учебник для вузов / Н. Н. Громов, Т. А. Панченко, А. Д. Чудновский. – М. : Транспорт, 1987. – 304 с.

16. Учебно-методический портал Дмитрия Зеркалова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zerkalov.org.ua/node/2481>.

17. Транспортное право : учеб. пособие / В. К. Андреев ; под ред. канд. юрид. наук,

доц. М. В. Самойлова. – Калинин : Калининск. гос. ун-т, 1977. – 84 с.

18. Постановление Ради Міністрів УРСР «Про Статут автомобільного транспорту УРСР» : від 27.06.1969 р., № 401 [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-69-п>.

19. Романович А. Н. Транспортные правоотношения / Романович А. Н. – Мн. : Изд-во «Университетское», 1984. – 126 с.

Волік В. В. Правове регулювання діяльності в 1917–1991 роках міського транспорту в Україні: історико-правовий огляд / В. В. Волік // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 158–170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12vvvipo.pdf>

Досліджено правові засади розвитку міського транспорту як одного із важливих галузей народного господарства України у радянський етап від 1917 року до 1990-х років, зокрема, в області міського транспорту, та визначено його роль в транспортному комплексі України.

Волік В.В. Правовое регулирование деятельности в 1917–1991 года городского транспорта в Украине: историко-правовой обзор

Исследованы правовые основы развития городского транспорта как одного из важных отраслей народного хозяйства Украины в советский этап с 1917 года до 1990-х годов, в частности, в области городского транспорта, и определена его роль в транспортном комплексе Украины.

Volik V.V. Legal Regulation of Public Transport in Ukraine 1917–1991: Historical and Legal Review

Development of public transport as one of the most important sectors of the economy of Ukraine in the Soviet stage from 1917 to 1990 is studied. Further formation and development of the legal regulation of relations in the field of urban transport in the period and its role in the transport industry in Ukraine is made.

Форум права