

УДК 34

ББК 67

Научная специальность 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

DOI 10.53039/2079-4401.2021.5.3.004

© С.Г. Хусяйнова, М.Ю. Кагамлык 2021

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В СФЕРЕ СОЗДАНИЯ И ЭКСПЛУАТАЦИИ КОМПЛЕКСОВ ФОТОВИДЕОФИКСАЦИИ НАРУШЕНИЙ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Светлана Геннадьевна Хусяйнова,

ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук

Контакты: ул. 2-ая Звенигородская, д.15, Москва, Россия, 123022

E-mail: sveta963@mail.ru

Тел. (499) 253 12 98

Мария Юрьевна Кагамлык,

научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации

Контакты: ул. 2-ая Звенигородская, д.15, Москва, Россия, 123022

E-mail: mkagamlyk@yandex.ru

Тел. (499) 253 12 98

Аннотация. В статье дается оценка состояния законности в области создания и эксплуатации комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения, рассмотрены основы правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений, а также типичные нарушения законов и практика прокурорского реагирования на выявленные нарушения законов в данной сфере.

Ключевые слова: состояние законности, комплексы, фотовидеофиксация, правила дорожного движения, нарушения, прокурорский надзор

PROVIDING THE PROSECUTOR WITH LEGALITY IN THE CREATION AND OPERATION OF PHOTO AND VIDEO RECORDING COMPLEXES OF TRAFFIC VIOLATIONS

Svetlana G. Khusainova,

leading researcher of the department of scientific support of prosecutor's supervision and strengthening of the rule of law in the socio-economic sphere of the research institute of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation, candidate of law,

Contacts: ul. 2-nd Zvenigorodskaya, d.15, Moscow, Russia, 123022

Maria Yu. Kagamlyk,

researcher of the department of scientific support of prosecutor's supervision and strengthening of the law in the socio-economic sphere, research institute of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation

Contacts: ul. 2nd Zvenigorodskaya, d.15, Moscow, Russia, 123022

Abstract. In the article, the authors assess the state of legality in the field of creating and operating photo and video recording systems for violations of traffic rules, consider the basics of legal regulation in this sphere of legal relations, as well as typical law violations and the practice of prosecutorial response to detected violations of laws in this area.

Keywords: state of law, complexes, photo and video recording, traffic rules, violations, prosecutorial supervision

Для цитирования: Хусяйнова С.Г., Кагамлык М.Ю. Прокурорский надзор в сфере создания и эксплуатации комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения. // Современная наука. 2021;(3): 21–24.

Снижение уровня дорожно-транспортной аварийности в Российской Федерации является одним из приоритетных направлений современной государственной политики. В Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена задача внедрить к 2024 году новые технические требования и стандарты обустройства автомобильных дорог, в том числе на основе цифровых технологий, направленных на устранение мест

концентрации дорожно-транспортных происшествий, а также автоматизированные и роботизированные технологии организации дорожного движения и контроля за соблюдением правил дорожного движения.

С 2018 года в соответствии с данным указом начал реализовываться национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Вместе с тем, как следует из отчета Счетной палаты Российской Федерации, во всех проверенных субъектах Российской Федерации отмечается не-

достаточная эффективность принятых управленческих решений в части планирования, реализации и приемки выполненных работ, что формирует риски недостижения показателей региональных проектов¹.

По мнению экспертов² причина сегодняшнего критического состояния данной отрасли кроется в том, что «в 90-е годы XX века практически вся система государственного управления в этой сфере была разрушена, а автопарк страны рос быстрыми темпами, контроль за которым полностью отсутствовал».

Во исполнение задач, поставленных в Указе и в национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги», в Российской Федерации стали повсеместно на дорогах устанавливаться комплексы автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения (далее – комплексы фотовидеофиксации).

Основу правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений составляют следующие нормативные правовые акты: Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ); федеральные законы от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» и др.

Проводимый Госавтоинспекцией МВД России на постоянной основе анализ применения комплексов фотовидеофиксации свидетельствует о том, что в местах их функционирования отмечается снижение общего количества происшествий и тяжести их последствий. Ежегодно с их помощью ликвидируются порядка 1,5 тыс. мест концентрации ДТП.

Тем не менее результаты прокурорских проверок в рассматриваемой области правоотношений свидетельствуют о неудовлетворительном состоянии законности в сфере исполнения законов, регулирующих безопасность дорожного движения. При

применении комплексов фотовидеофиксации выявляются нарушения законов, связанные с их ненадлежащей эксплуатацией, необоснованным привлечением лиц к административной ответственности либо освобождением от нее, необеспечением технической защищенности оборудования и др.

В ходе прокурорских проверок были выявлены нарушения при эксплуатации аппаратно-программных комплексов автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения с использованием средств фотовидеофиксации.

Так, в одной из областей субъектов Российской Федерации органами прокуратуры установлено, что использование стационарных комплексов фотовидеофиксации проводилось с нарушением правил применения средств автоматической фиксации. Так, в проектной документации по организации дорожного движения не отражались места установки стационарных камер фотовидеофиксации и знаки дополнительной информации. В местах установки стационарных комплексов фотовидеофиксации отсутствовали дорожные знаки, предупреждающие о возможном применении камер на дороге, а также дорожная разметка, дублирующая знак дополнительной информации.

В ряде регионов страны прокурорами выявлялись нарушения прав граждан, выражающиеся в незаконном привлечении водителей к административной ответственности за превышение установленной скорости движения на основании некорректно работающей системы автоматической фотовидеофиксации правонарушений.

Так, в С-ской области опротестовывались незаконные постановления о привлечении лиц к административной ответственности за нарушения правил дорожного движения, выявленные с помощью средств фотовидеофиксации, в связи с отсутствием в них сведений о применении специального технического средства фотовидеофиксации установленного скоростного ограничения для конкретного участка дороги, на котором выявлено нарушение правил дорожного движения (далее – ПДД). В постановлениях имелись противоречия, при которых невозможно определить, с какой скоростью двигался гражданин на транспортном средстве, не указывался допустимый скоростной режим, отсутствовали сведения о конкретном месте фиксации

нарушения ПДД, имелись факты неуказания адреса места жительства гражданина, совершившего административное правонарушение. Также в постановлениях о привлечении лиц к административной ответственности отсутствовали сведения о проверке прибора, которым измерялась скорость движения транспортного средства.

По фактам выявленных нарушений прокуратурой в адрес командира ОБ ДПС ГИБДД по обслуживанию автомобильных дорог федерального значения внесено и рассмотрено представление, виновное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Выявляются нарушения при расходовании бюджетных средств, выделенных на закупку и эксплуатацию комплексов автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения.

Например, прокуратурой N-ской области выявлен факт покушения на хищение бюджетных средств путем завышения объемов выполненных работ по договору, заключенному между государственным областным автономным учреждением «А...» и ПАО «Р...» на создание аппаратно-программного комплекса автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения с использованием средств фотовидеофиксации стоимостью свыше 733 млн руб. По материалам прокурорской проверки возбуждены уголовные дела по ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 (покушение на мошенничество), ч. 3 ст. 30, п. «в» ч. 2 ст. 178 (покушение на ограничение конкуренции) Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), которые соединены в одно производство.

В ходе прокурорских проверок выявлены нарушения при проведении конкурсов и аукционов на право заключения государственных контрактов на поставку, ремонт, обслуживание и эксплуатацию комплексов фотовидеофиксации нарушений ПДД.

Так, в П-ой области в ходе проведенной прокуратурой проверки вскрыты нарушения при поставке на территорию региона камер фотовидеофиксации, а также при обработке сведений, полученных с использованием указанных технических средств в рамках реализации программ построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город».

Установлено, что в 2015-2017 годах ГБУ «Б...» с указанной целью проведено 11 аукционов. При этом участие в них принимали не более 1-2 человек, в той или иной степени аффилированных между собой и связанных с АО «О...» (далее – АО «О...»), являющимся основным поставщиком на территорию региона камер фотовидеофиксации нарушений ПДД, с которых в последующем в ГБУ «Б...» поступала информация.

Так, участниками и победителями аукционов являлись ООО «Р...» (один из акционеров АО «О...»), ООО «И...» (собственник организации – заместитель генерального директора АО «О...»), ИП К... (начальник службы информационной безопасности АО «О...»). При этом все вышеуказанные хозяйствующие субъекты расположены по одному адресу. Материалы проверки были направлены в УФАС области. По результатам их рассмотрения участники торгов признаны нарушившими законодательство о защите конкуренции, им выданы предписания о недопущении нарушения п. 2 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В связи с наличием в действиях неустановленных должностных лиц ООО «Р...», ИП К..., ООО «И...» и АО «О...» признаков преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 178 УК РФ, прокурором одного из районов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ материалы проверки направлены в следственный орган.

Наиболее часто применяемой мерой реагирования на нарушения законов при создании и эксплуатации комплексов фотовидеофиксации является представление.

Дела об административных правонарушениях в рассматриваемой сфере правоотношений, как правило, возбуждаются при выявлении:

несоблюдения требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ст. 7.29 КоАП РФ);

нарушения порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 7.30 КоАП РФ);

нарушения порядка ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (ст. 7.31 КоАП РФ).

Отдельного внимания заслуживают нормы КоАП РФ, устанавливающие особенности применения специальных технических средств автоматической фиксации при выявлении административных правонарушений.

Согласно примечанию к ст. 1.5 КоАП РФ на административные правонарушения в области дорожного движения (глава 12 КоАП РФ), совершенные с использованием транспортного средства (далее – ТС), в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (далее – комплексы фотовидеофиксации), не распространяется общее положение о том, что привлекаемый к ответственности не обязан доказывать свою невиновность.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.61 КоАП РФ собственник (владелец) ТС освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения его жалобы будет подтверждено, что в момент фиксации административного правонарушения ТС находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц.

Следует отметить, что подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) ТС данных о его нахождении во владении или в пользовании другого лица является поводом к возбуждению в отношении последнего дела об административном правонарушении.

Соответствующее положение закреплено в п. 5 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, а в п. 4 этой нормы вопрос регламентирован в отношении самого собственника (владельца) ТС, поводом к возбуждению в отношении которого дела об административном правонарушении является фиксация административного правонарушения в области дорожного движения, совершенного с использованием ТС, комплексом фотовидеофиксации.

В обоих случаях в силу ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ. Такого рода дела подлежат рассмотре-

нию уполномоченными органами по месту их нахождения (ч. 5 ст. 29.5 КоАП РФ).

Прокурорам надлежит учитывать, что согласно оговоркам, содержащимся в ч. 7 ст. 12.9, ч. 5 ст. 12.15, ч. 31 ст. 12.16, ч. 1-6 ст. 12.211, в примечании 2 к ст. 12.213, примечании 3 к ст. 20.25 КоАП РФ, в соответствующих случаях установлен особый режим назначения наказания, когда правонарушение выявлено комплексом фотовидеофиксации. Одновременно важно принимать во внимание, что ряд аспектов фиксации административных правонарушений комплексами фотовидеофиксации разъяснены в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.06.2019 № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Литература:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации
3. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ, 11.12.1995, № 50, ст. 4873.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //
5. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» //
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» //
7. Шхагапсоев З.Л., Канунникова Н.Г. К вопросу о совершенствовании правовой базы современной политики в области организации и безопасности дорожного движения // Юридическая наука и правоприменительная практика. 2013. № 1(23). С. 46-53.

¹Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка использования межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетных ассигнований субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», за 2018 год и истекший период 2019 года» URL: www.ach.gov.ru/upload/iblock/e04/e04b1a91ec569b233e6236da979720df.pdf (дата обращения 07.02.2020).

²См. более подробно: Шхагапсоев З.Л., Канунникова Н.Г. К вопросу о совершенствовании правовой базы современной политики в области организации и безопасности дорожного движения // Юридическая наука и правоприменительная практика. 2013. № 1(23). С. 46-53.