

НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

SCIENTIFIC RESEARCH IN THE FIELD OF PROVISION TRAFFIC SAFETY

Научная статья

NПОН: 2010-0082-1/22-055

MOSURED: 77/27-006-2022-01-74

© Рубцова М.В., 2022

УДК 34

РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СОБЛЮДЕНИИ ЗАКОННОСТИ
ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ ДОГОВОРОВ НА СОЗДАНИЕ И ЭКСПЛУАТАЦИЮ КОМПЛЕКСОВ
ФОТОВИДЕОФИКСАЦИИ НАРУШЕНИЙ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Майя Викторовна Рубцова

НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации

majya-rubcova@yandex.ru

Аннотация. Рассматриваются вопросы прокурорского надзора за исполнением законов при заключении договоров на создание и эксплуатацию комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения, роль органов прокуратуры в соблюдении законности, правовые проблемы, нарушения законов, выявляемые прокурорами, а также принимаемые меры прокурорского реагирования.

Ключевые слова: прокурорский надзор, соблюдение законности, договор, комплексы фотовидеофиксации, транспорт, нарушения правил дорожного движения, меры прокурорского реагирования

Для цитирования: Рубцова М.В. Роль органов прокуратуры в соблюдении законности при заключении договоров на создание и эксплуатацию комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения // Современная наука. 2022. № 2. С. 7-11.

Original article

THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN COMPLIANCE WITH THE RULE OF LAW
WHEN CONCLUDING CONTRACTS FOR THE CREATION AND OPERATION
OF PHOTO-VIDEO RECORDING COMPLEXES OF TRAFFIC VIOLATIONS

Maya V. Rubtsova

Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

majya-rubcova@yandex.ru

Abstract. This article discusses the issues of prosecutorial supervision over the execution of laws when concluding contracts for the creation and operation of photo-video recording complexes of traffic violations, the role of the prosecutor's office in compliance with the rule of law, legal problems, violations of laws identified by prosecutors, as well as measures taken by the prosecutor's response.

Keywords: prosecutorial supervision, compliance with the rule of law, contract, photo-video fixation complexes, transport, traffic violations, measures of prosecutorial response

For citation: Rubtsova M.V. The role of the Prosecutor's Office in compliance with the rule of law when concluding contracts for the creation and operation of photovideo recording complexes of traffic violations // Modern science. 2022. № 2. P. 7-11.

В настоящее время в России установлено около 23 тыс. стационарных и передвижных комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения (далее – комплексы ФВФ). За 11 месяцев 2021 г. с их помощью выявлено 89,7% всех административных правонарушений в области дорожного движения. В отношении собственников транспортных средств наложено штрафов на сумму 101,3 млрд руб., из которых исполнено 87,1% постановлений на сумму 50,3 млрд руб. За 3 месяца через Единый портал государственных и муниципальных услуг поступило более 26 тыс. жалоб на постановления, касающиеся автоматически выявленных административных нарушений [1].

На российских дорогах можно встретить значительное разнообразие комплексов ФВФ, которые отличаются функционалом и внешним видом, в большинстве своем принадлежащих коммерческим организациям. Зачастую они установлены в скрытых из поля зрения необоснованных местах и мало помогают обеспечению безопасности дорожного движения, но увеличивают количество

денежных поступлений в региональные бюджеты и на счета частных компаний.

Компания «ГЛОНАСС-БДД» (совместное предприятие Госкорпорации Ростех и АО «ГЛОНАСС») проанализировала эффективность стационарных комплексов ФВФ и пришла к выводу, что в целом по России, несмотря на наличие камер, статистика дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) и нарушений правил дорожного движения (далее – ПДД) ухудшилась [2].

В связи с возникающими проблемами в сфере соблюдения законности при заключении договоров на создание и эксплуатацию комплексов ФВФ особая роль отведена органам прокуратуры.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в последнее время на дорогах страны повсеместно внедряются новые автоматизированные и роботизированные технологии организации и контроля за соблюдением ПДД, так называемые комплексы автоматической фиксации нарушений ПДД. Органами прокурату-

ры в ходе проверок устанавливались многочисленные нарушения законов, связанные с их ненадлежащей эксплуатацией, необоснованным привлечением лиц к административной ответственности либо освобождением от нее, необеспечением технической защищенности оборудования. Выявлялись нарушения, связанные с длительным неиспользованием закупленного за счет бюджетных средств оборудования, а также случаи незаконного наделения работников коммерческих организаций полномочиями по осуществлению оценки качества полученных с использованием комплексов ФВФ материалов. Имели место массовые нарушения прав граждан, выражающиеся в незаконном привлечении водителей к административной ответственности за превышение установленной скорости движения на основании некорректных данных, предоставленных комплексами ФВФ [3].

Таким образом, вопросы соблюдения законности при заключении договоров на создание и эксплуатацию комплексов фотовидеофиксации на протяжении последних лет находятся на постоянном контроле органов прокуратуры.

В 2019 г. Генпрокуратурой РФ разработаны и подготовлены методические рекомендации «Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства при создании и эксплуатации комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения» (утв. Генпрокуратурой России 31.10.2019 № 74/2-23-2019).

Между тем проблемы с договорами на создание и эксплуатацию комплексов фотовидеофиксации остаются неразрешенными.

Проведенная по поручению Генпрокуратуры РФ масштабная проверка показала, что, несмотря на принимаемые заинтересованными ведомствами меры, в 2021 г. ситуация в данной сфере продолжает оставаться сложной. Прокурорские проверки свидетельствуют о том, что установка камер в первую очередь преследует цели обогащения, монетизации, а вопросы безопасности отходят на второй план.

Прокурорами выявлялись случаи, когда камеры устанавливались с неотлаженным техническим обеспечением, в результате чего граждане получали незаконные штрафы, а некоторые системы вообще не работали при попустительстве ответственных должностных лиц.

К примеру, в республиках Бурятия, Дагестан, Карелия, Краснодарском, Хабаровском краях, Иркутской, Кировской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Московской, Омской, Самарской, Ульяновской областях прокурорами принимались меры реагирования в связи с установкой систем ФВФ без учета мест концентрации ДТП. В г. Калуге места размещения комплексов ФВФ выбирались без учета данных анализа статистики аварийности. При этом там, где согласно утвержденному в ГИБДД плану камеры должны были находиться, их не обнаружили. Аналогичное нарушение зафиксировано и в Республике Адыгея: организация, эксплуатирующая комплексы ФВФ, уже после согласования с ГИБДД перенесла треть из них на новое место. В Белгородской области органами прокуратуры установлено, что 210 камер не работали ввиду технической непригодности [4].

Из-за неверной настройки комплекса фотовидеофиксации, расположенного в г. Волхове Ленинградской области, на ограничение скорости в 40 км/ч (при фактическом – 60 км/ч) за 10 дней незаконно оштрафовано более 3000 лиц. По инициативе прокуратуры постановления отменены. В аналогичной ситуации несоответствия настроек камеры дорожной обстановке по представлению прокуратуры Московской области отменено более 1800 незаконных постановлений по делам об административных правонарушениях. В Нижегородской области прокуратурой приняты меры в связи с технической неисправностью системы, зафиксировавшей за 6 дней работы более 6,5 тыс. фактов нарушения скоростного режима при их отсутствии. Незаконное привлечение к ответственности отменено.

По протестам прокурора Засвияжского района г. Ульяновска отменено свыше 140 постановлений по делам об административных правонарушениях в связи с установкой передвижных комплексов фотовидеофиксации в отсутствие дорожных знаков об ограничении скоростного режима в зоне контроля.

Прокуратурой г. Москвы защищены права инвалида 2-й группы, необоснованно привлеченного за правонарушение, зафиксированное комплексами фотовидеофиксации, в связи с неправильной парковкой принадлежащего ему автомобиля. Незаконные постановления отменены по требованию прокурора.

В Республике Марий Эл, в Архангельской, Владимирской, Воронежской, Магаданской, Оренбургской, Саратовской, Томской областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и ряде других регионов выявлены и устранены случаи простоя и неисправности комплексов ФВФ, в том числе в результате попустительства со стороны уполномоченных органов власти, их ненадлежащего технического обслуживания, отсутствия в утвержденных местах дислокации.

В Белгородской области потребовалось вмешательство прокуратуры в связи с тем, что 210 единиц таких средств стоимостью около 130 млн руб. не функционировали ввиду технической непригодности, а в Новосибирской области по инициативе прокуратуры следственными органами проведена проверка по факту неиспользования комплексов ФВФ в течение 6 лет, что впоследствии привело к непригодности их к эксплуатации.

Особое внимание органами прокуратуры уделялось проверкам исполнения бюджетного законодательства в части выделения и использования бюджетных средств на создание и эксплуатацию комплексов фотовидеофиксации. Прокурорские проверки показали, что в ряде регионов по-прежнему имеют место случаи, когда выделенные средства используются чиновниками в целях личного обогащения, установлено наличие картельных сговоров, фактов дробления закупок и т.д.

Например, в Кировской области возбуждено и уже передано в суд уголовное дело в отношении бывшего министра информационных технологий и связи региона и директора областного государственного бюджетного учреждения «Центра стратегического развития информационных ресурсов и систем управления», организовавших приемку

комплексов ФВФ, не соответствующих условиям контрактов, а также растративших денежные средства, вследствие чего региональному бюджету причинен ущерб на сумму свыше 78 млн руб. Особое внимание прокурорами уделялось работе систем автоматического весогабаритного контроля грузового транспорта (далее – АПВГК).

В частности, по результатам прокурорской проверки в Калужской области возбуждено и расследуется уголовное дело по факту мошенничества в связи с поставкой неисправного АПВГК, что привело к незаконному привлечению к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности в виде штрафов, достигавших 400 тыс. рублей. После прокурорского вмешательства отменено 200 незаконных постановлений о привлечении к административной ответственности в виде штрафов на общую сумму около 50 млн руб.

В республиках Адыгея, Дагестан, Алтайском, Забайкальском краях, Липецкой, Орловской, Ростовской, Рязанской областях и других регионах прокурорами пресечены нарушения при проведении торгов на поставку комплексов ФВФ, а также реализации контрактов (некорректное составление технической документации, ненадлежащее формирование цены контрактов, неправомерное изменение их условий, необеспечение контроля за исполнением обязательств) [5].

Ранее по поручению президента Генеральная прокуратура Российской Федерации совместно с ФСБ России, МВД России и Росфиннадзором в ходе совместных проверок установили большое количество картельных сговоров, случаев дробления закупок и приобретения камер, не соответствующих условиям контрактов [6].

Проблемы также заключаются в том, что Госавтоинспекция установкой видеокamer не занимается – их монтаж и обслуживание находится в ведении региональных администраций, которые постоянно испытывают дефицит финансовых ресурсов на содержание дорожно-транспортной инфраструктуры. Поэтому стационарных камер ФВФ не хватает, и местные бюджеты решают эту проблему за счет привлечения коммерческих организаций: передают полномочия по установке и обслуживанию комплексов ФВФ частным коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям (далее – ИП) на правах аутсорсинга. Передача функций по осуществлению ФВФ нарушений ПДД выполняется согласно Федеральному закону от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» органами государственной власти на местах. Юридические лица и ИП, подписавшие концессионный договор с муниципалитетами, приобретают, устанавливают и обслуживают комплексы ФВФ за свой счет, за что получают право контролировать их работу и направлять материалы, полученные с помощью комплексов ФВФ, нарушителям, организовывать уплату штрафов. За выполнение этих работ компании получают либо процент от суммы штрафов, либо фиксированную сумму от каждого уплаченного штрафа (решается в каждом регионе индивидуально). ГИБДД контролирует места установки комплексов ФВФ на дорогах и визирует разрешение на работу. Камеры устанавливаются в непосредственной близости от проез-

жей части и передают информацию на мобильные устройства операторов, которые могут находиться в припаркованном у обочины автомобиле, либо непосредственно в центр обработки данных ГИБДД. При таких льготных условиях установки и эксплуатации комплексов ФВФ задача поддержания и повышения безопасности дорожного движения находится в самом конце списка приоритетов для коммерческой обслуживающей компании. Многие частные инвесторы видят здесь только хороший заработок и нарушают правила ведения деятельности в целях увеличения прибыли, создавая массу проблем для автолюбителей [7].

По мнению экспертов, значительная доля злоупотреблений, связанных с работой комплексов ФВФ, обусловлена тем, что большая из них часть функционирует по договору концессии. В результате получается абсурдная ситуация: коммерсанты заинтересованы в том, чтобы камера фиксировала как можно больше нарушений – от этого напрямую зависит их доход. После появления комплекса ФВФ на участке трассы количество нарушений ПДД резко снижается, а это автоматически влияет на заработок концессионеров. В итоге коммерческие организации прибегают к различным ухищрениям – периодически без согласования с ГИБДД меняют места размещения комплексов ФВФ, не устанавливают предупреждающие знаки или не соблюдают нормативы установки переносных камер. Поскольку штрафы идут в региональные бюджеты, нередко власти на местах стараются не замечать эти нарушения. По мнению представителя «Движения автомобилистов России», решить рассматриваемую проблему можно, если убрать из этой системы коммерсантов. В этом случае не будет желания зарабатывать на нарушениях ПДД, а зачастую и провоцировать их. Лишь после этого камеры из способа наживы превратятся в средство профилактики безопасности дорожного движения, как это принято во всем мире [8].

Исследование результатов работы по применению средств фотовидеофиксации позволяет выделить несколько направлений, требующих разрешения в ближайшей перспективе.

Так, всегда будет оставаться актуальным вопрос получения надлежащей доказательной базы, поскольку, как показывает практика применения средств фотовидеофиксации, никакой прописанный алгоритм работы комплекса (а у каждого производителя он свой) не может исключить ошибочную фиксацию транспортных средств, водители которых фактически ПДД не нарушали. Исследование сотрудником каждого оформляемого материала с учетом разнообразия видов применяемых средств фотовидеофиксации является обязательным и в настоящее время не может быть отдано на откуп различного рода компьютерных алгоритмов обработки.

В обязательном порядке решение о применении средств фотовидеофиксации должно приниматься на основе анализа аварийности, выявления типичных нарушений для контролируемого участка, которые напрямую влияют на риски возникновения ДТП, и последующего контроля в приоритете именно данного вида правонарушений. Требования к функциональным свойствам средств

фотовидеофиксации должны также определяться исключительно государством, а не каждым работником по своему усмотрению. Реализация таких требований позволит исключить недобросовестную конкуренцию при закупках в данной сфере, а также предотвратит обустройство улично-дорожной сети некачественным оборудованием. Алгоритм работы комплексов фотовидеофиксации по получению доказательств должен быть понятен всем участникам правоотношений, в том числе лицам, привлекаемым к административной ответственности [9].

Разработать механизм отмены незаконных штрафов с камер Президент России Владимир Путин поручал еще в 2019 г. В том же году правительство говорило о возможном отказе от услуг частных концессионеров при развертывании систем фотовидеофиксации (либо об ужесточении требований к таким концессиям), но ничего в итоге сделано не было [10]. Предлагалось скорректировать действующее законодательство для более удобного аннулирования ошибочных штрафов, назначенных гражданам. Инициатива ранее уже выдвигалась Минюстом России и депутатами Госдумы, однако до логического завершения дело не доведено.

По действующему законодательству за административные правонарушения в области дорожного движения, зафиксированные комплексами ФВФ, привлекаются собственники этих транспортных средств. При этом используется особый порядок привлечения к административной ответственности, то есть протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого оно возбуждено. При этом в рамках правоприменительной практики у владельцев транспортных средств возникают сложности с обжалованием вынесенных постановлений в связи с зафиксированными нарушениями ПДД.

В настоящее время существуют общие технические требования и правила применения специальных технических средств, которые фиксируют нарушения ПДД. Вместе с тем их применение в силу отдельных положений законодательства не является обязательным. Таким образом, единые обязательные требования к камерам фотовидеофиксации на данный момент отсутствуют. На практике для минимизации ошибок при вынесении постановления об административном правонарушении, зафиксированном с помощью специальных технических средств, существует процедура их проверки, а также оценки полученных данных уполномоченным должностным лицом при вынесении постановления.

В целях защиты прав граждан действующее законодательство нуждается в закреплении, конкретизации положений, регулирующих использование средств фотовидеофиксации. Необходимо разработать механизм защиты водителей от необоснованных штрафов, проработать единые правила по информированию водителей о местах их размещения, требования к их обозначению, а также к порядку обработки, хранения и направления в уполномоченный орган информации об административных правонарушениях, полученной с использованием указанных средств. Предлагается внесение изме-

нений в законодательство, регулирующее правовые отношения, касающиеся применения комплексов ФВФ, для того, чтобы сделать процедуру отмены ошибочных штрафов более удобной. В частности, внести соответствующие поправки в 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», которые позволят аннулировать подобные штрафы без обращения пострадавших водителей. В настоящее время без них или протеста прокуратуры ГИБДД не имеет на это права. Предлагаемый законопроект, в частности, позволит даже без заявлений пострадавших граждан аннулировать штрафы, вынесенные вследствие некорректной работы камеры фотовидеофиксации. Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовлены соответствующие предложения по изменению законодательства в указанной сфере, которые позволят автолюбителям избежать незаконного привлечения к ответственности. С учетом особой социально-экономической значимости поднятых проблем работа на данном направлении органами прокуратуры продолжается [11].

Список источников:

1. URL: <https://www.autonews.ru/news/61c83f199a7947ff96773145> (дата обращения: 14.02.2022).
2. URL: <https://5koleso.ru/articles/novosti/rosteh-3-kamer-fotofiksaczii-narushenij-povyshayut-avarijnost/> (дата обращения: 02.02.2022).
3. Хусяйнова С.Г. О состоянии законности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Российская юстиция. 2020. № 11.
4. URL: <https://mag.auto.ru/article/genprokuratura-nazvala-osnovnye-narusheniya-pri-ekspluatatsii-dorozhnyh-kamer/> (дата обращения: 02.02.2022).
5. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=69991784> (дата обращения: 01.02.2022).
6. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5193424> (дата обращения: 02.02.2022).
7. URL: <https://www.driver-helper.ru/kamery-gibdd/tpravila-ustanovki-trenogi-na-doroge> (дата обращения: 18.01.2022).
8. URL: https://www.gazeta.ru/auto/news/2022/02/02/n_17228965.shtml (дата обращения: 25.12.2021).
9. Жбанова С.А. Влияние систем автоматической фотовидеофиксации правонарушений в области дорожного движения на снижение аварийности. Административное право и процесс. 2021. № 8.
10. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5193424?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 01.02.2022).
11. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=69991784> (дата обращения: 01.02.2022).

References:

1. URL: <https://www.autonews.ru/news/61c83f199a7947ff96773145> (date of access: 14.02.2022).
2. URL: <https://5koleso.ru/articles/novosti/rosteh-3-kamer-fotofiksaczii-narushenij-povyshayut-avarijnost/> (date of access: 02.02.2022).
3. Khusyaynova S.G. On the state of the law in the sphere of ensuring road traffic safety // Russian justice. 2020. № 11.

4. URL: <https://mag.auto.ru/article/genprokuratura-nazvala-osnovnye-narusheniya-pri-ekspluatacii-dorozhnyh-kamer/> (date of access: 02.02.2022).

5. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=69991784> (date of access: 01.02.2022).

6. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5193424> (date of access: 02.02.2022).

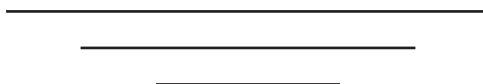
7. URL: <https://www.driver-helper.ru/kamery-gi-bdd/t/pravila-ustanovki-trenogi-na-doroge> (date of access: 18.01.2022).

8. URL: https://www.gazeta.ru/auto/news/2022/02/02/n_17228965.shtml (date of access: 25.12.2021).

9. Zhdanova S.A. the Influence of systems for photo and video recordings of offenses in the field of traffic on the reduction of accidents. Administrative Law and Process. 2021. № 8.

10. URL: https://www.kommersant.ru/doc/5193424?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (date of access: 01.02.2022).

11. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=69991784> (date of access: 01.02.2022).



Информация об авторе

М.В. Рубцова – старший научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации

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

Information about the author

M.V. Rubtsova – Senior researcher at the department of Research Institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

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

Статья поступила в редакцию 17.02.2022; одобрена после рецензирования 24.02.2022; принята к публикации 28.02.2022.

The article was submitted 17.02.2022; approved after reviewing 24.02.2022; accepted for publication 28.02.2022.