

УДК 342.9

ПРИВЛЕЧЕНИЕ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПДД ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ СРЕДСТВ АВТОМАТИЧЕСКОЙ ФИКСАЦИИ

А. В. Кузнецов

В статье рассматриваются проблемы применения закрепленных в КоАП РФ норм об автоматической фиксации нарушений в сфере дорожного движения. Анализируются вопросы, связанные с несовершенством законодательства (материально-правового и процессуального характера), а также организационно-технические.

Ключевые слова: административная ответственность, средства автоматической фиксации, правила дорожного движения, центр автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения.

Привлечение к административной ответственности за нарушение безопасности на дорогах, несмотря на предпринимаемые государством меры, продолжает характеризоваться негативной динамикой. Ежегодно в Российской Федерации регистрируется около 220 тыс. дорожно-транспортных происшествий (ДТП), в результате которых гибнут в среднем около 30 тыс. человек, 270 тыс. их получают ранения. За последние 5 лет в Российской Федерации в дорожно-

транспортных происшествиях погибли 172 тыс. человек, более 1,2 млн граждан получили увечья. Это соизмеримо с последствиями масштабных катастроф или вооруженных конфликтов. С экономической точки зрения материальный ущерб от аварий ежегодно превышает 2% внутреннего валового продукта, что в абсолютном выражении составляет сотни миллиардов рублей. В 2012 г. зарегистрировано 203 597 ДТП, в которых погибли 27 991 человек, ранены 258 618 человек¹.

Общепризнано, что превышение установленного ограничения скорости движения является основным фактором гибели людей и получения ими тяжелых ранений при дорожно-транспортных происшествиях. Предупреждение и пресечение именно данного вида нарушений — главная задача полицейского надзора в сфере дорожного движения².

В связи с этим возрастает роль нового способа фиксации нарушений правил дорожного движения (ПДД) специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме и имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки (далее — средства автоматической фиксации). Положительный опыт по их применению создает предпосылки для научного осмысления и совершенствования правовой основы применения специальной техники в обеспечении правопорядка.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1995-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы „Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах“»³ в качестве одного из направлений по развитию системы предупреждения опасного поведения участников дорожного движения предусматривает обеспечение соблюдения участниками дорожного движения требований Правил дорожного движения, в том числе с применением систем фиксации нарушений специальными техническими средствами.

Однако время, прошедшее с момента установления в КоАП РФ норм об автоматической фиксации нарушений ПДД, показывает, что появился ряд проблем их реализации. Системное толкование этих норм в правоприменительной практике выявило недостатки, которые в значительной степени снижают эффективность применения нового способа предупреждения правонарушений в области дорожного движения.

Основной круг проблем можно разделить на те, которые связаны с несовершенством законодательства, и на организационно-технические. В свою очередь, в первой группе можно выделить проблемы материально-правового и процессуального характера. Так, ч. 1 ст. 2.6¹ КоАП РФ не уточняется, что собственники (владельцы) автотранспортных средств, право собственности или владения которых зарегистрировано Госавтоинспекцией, или собственники (владельцы), права которых на автотранспортные средства оформлены в соответствии с гражданским законодательством, должны привлекаться к административной ответственности. На этот важный аспект не раз обращалось внимание в научных статьях⁴, что принципиально важно, так как право собственности и право владения в отношении автотранспортных средств возникает и переходит с момента заключения договора в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом РФ (далее — ГК РФ), и не зависит от регистрации данного факта подразделениями Госавтоинспекции. Примером может служить заключение договора купли-продажи автомобиля, не снятого с регистрационного учета в ГИБДД, при этом в силу ст. 223 ГК РФ право собственности у приобретателя возникает с момента его фактической передачи.

Действующая редакция ч. 1 ст. 2.6¹ КоАП РФ оставляет на усмотрение должностных лиц центров автоматической фиксации административных правонарушений ГИБДД разрешение вопроса о том, какие из указанных выше собственников (владельцев) автотранспортных средств будут привлекаться к административной ответственности и, следовательно, иметь право доказывать свою невиновность на основе примечания к ст. 1.5 КоАП РФ. Считаем это поло-

жение противоречащим ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека⁵ (принятой на Третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.). В ней определяется возможность подвергать человека, осуществляющего свои права и свободы, только таким ограничениям, которые установлены законом исключительно в целях обеспечения общественного порядка и поддержания общего благосостояния в демократическом обществе. Обозначенное же усмотрение прямо законом не предписано и является необоснованным и противоречащим ч. 1 ст. 55 Конституции РФ. Сформулированные в ч. 1 ст. 2.6¹ КоАП РФ положения в большой степени можно назвать плодом заблуждения авторов, полагающих, что единственным источником данных о собственниках (владельцах) автотранспортных средств служит информационная система ФИС ГИБДД, содержащая сведения обо всех зарегистрированных ГИБДД на территории Российской Федерации автотранспортных средствах. Это неверно. Считаем, что формулировка статьи должна быть изменена, а в качестве отправной точки можно использовать положения некоторых зарубежных источников права.

Так, Транспортным кодексом Калифорнии (США) установлено, что при автоматической фиксации нарушения правил парковки презюмируется факт нахождения за рулем зарегистрированного собственника⁶. Закон Великобритании «О правонарушениях в дорожном движении» в ст. 68 раздела 3 устанавливает требование о привлечении к ответственности собственника, на имя которого зарегистрировано транспортное средство⁷. В Финляндии и Швеции при невозможности установить личность правонарушителя к ответственности привлекается владелец транспортного средства.

Приведенный анализ позволяет предложить изменения в ч. 1 ст. 2.6¹ КоАП РФ, указав, что в качестве лица, привлекаемого к административной ответственности, выступает собственник (владелец), на имя которого транспортное средство зарегистрировано в установленном законодательством порядке.

Наряду с рассмотренным, одним из дискуссионных вопросов материально-правового характера, связанных с применением средств автоматической фиксации нарушений ПДД, является надлежащее информирование водителей автотранспортных средств о местах размещения этих устройств.

Постановлением Правительства РФ от 21 января 2013 г. № 20⁸ Правила дорожного движения дополнены абзацем 8.23, согласно которому вводится знак дополнительной информации (табличка) «Фотовидеофиксация», которая указывает, что в зоне действия дорожного знака либо на данном участке дороги может осуществляться фиксация нарушений работаю-

щими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото-, киносъемки и видеозаписи, или средствами фото-, киносъемки и видеозаписи. Эта табличка может применяться только вместе с предусмотренными дорожными знаками, а также со светофорами. Более того, Административный регламент исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России⁹ (далее — Административный регламент) в примечании к п. 43 раздела 2 позволяет в случаях осуществления контроля за дорожным движением с использованием средств фото-, видеофиксации, установленных в салоне патрульного автомобиля с открытой панелью багажного отделения, размещать патрульный автомобиль в местах с видимостью, ограниченной естественными переломами рельефа местности, поворотами дороги, а также элементами обустройства улично-дорожной сети.

Таким образом, можно с уверенностью утверждать, что такая форма контроля не направлена на предупреждение нарушений ПДД водителями, а преследует фискальную функцию. Малая эффективность этой деятельности обусловливается менталитетом водителей, предупреждающих условными знаками других участников дорожного движения о контроле скоростного режима, а также отсутствием привязки мест контроля к местам концентрации ДТП, возникших по причине несоблюдения скоростного режима. В результате не достигается цель предупреждения нарушений ПДД и формируется отрицательное мнение о деятельности ГИБДД.

Соответствующего анализа требует и правовое регулирование в части размещения информации о местах установки стационарных средств автоматической фиксации нарушений ПДД, а также мобильных средств, конструктивно не связанных с патрульным транспортом. Пункт 57 раздела 3 Административного регламента говорит о том, что места установки и режим работы стационарных средств автоматической фиксации определяются дислокацией, утверждаемой руководителем органа управления, место и время применения мобильных средств автоматической фиксации устанавливаются решением руководителя подразделения о порядке несения службы сотрудником. При таком порядке и отсутствии других нормативных предписаний информирование водителей представляется затруднительным, так как сведения об организации несения службы относятся к информации для служебного пользования и разглашению не подлежат.

Отметим, что не только в России, но и в Объединенных Арабских Эмиратах, Израиле, где на дорогах также используются автоматические фоторадары,

предупреждающие знаки в этой части не размещают, и информирование о местах их размещения не осуществляется.

Обозначенные проблемы российского правового регулирования не способствуют решению задач предупреждения опасного поведения участников дорожного движения, определенных Концепцией федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», и достижению одного из ее целевых показателей — снижению количества мест концентрации ДТП.

В качестве положительного опыта в решении вопроса информирования водителей о расположении средств автоматической фиксации нарушений ПДД, установки специализированных дорожных знаков, обозначающих места их установки, приведем примеры нормативного регулирования в ряде зарубежных стран.

В Швеции участки дорог, оборудованные фоторадарами, имеют соответствующие предупреждающие знаки, реагируя на которые водители машинально снижают скорость во избежание штрафных санкций. Опросы общественного мнения свидетельствуют о том, что большинство водителей положительно относятся к фоторадарам, считая их помощником в дорожном движении¹⁰.

Применение автоматической видеофиксации в Финляндии регулируется несколькими статьями Закона о полиции и Уголовного кодекса. Места, где установлены видеокамеры, обозначаются соответствующими знаками¹¹.

В Германии предупреждающий знак устанавливается за 300–500 м до места расположения камеры видеофиксации. Иногда знаки устанавливают в качестве профилактики правонарушений — камеры или радара в указанном месте может не оказаться.

В Англии использование радаров регулируется законом о защите информации, исходя из которого, камеры должны находиться на видном месте, а их месторасположение должно обозначаться соответствующим знаком. Но эти условия стали соблюдаться далеко не сразу. Только в 2001 г. британские автолюбители, благодаря поддержке Национальной автомобильной ассоциации, добились того, чтобы все радары приобрели ярко-желтую окраску, а перед ними были установлены предупреждающие знаки. Автовладельцы прежде всего оперировали тем фактом, что несанкционированная видеосъемка нарушает права человека. О камерах и радарах, расположенных на дорогах с ограничением скорости 64 км/ч, необходимо предупреждать не менее чем за 60 м. Если участок дороги позволяет передвигаться быстрее, то водитель должен узнать о фотокамере за 100 м. В 2005 г. Ассоциация автолюбителей опубликовала официальную карту, на которой значились все 5 тыс. фото-

радаров Великобритании, и купить ее можно было в любом книжном магазине. Издатели карты камер не призывали водителей нарушать правила и превышать скорость. По их мнению, знание месторасположения камер позволило бы избежать опасных ситуаций на дорогах, когда водитель, заметив камеру, резко тормозит.

На Кипре автомобилистам удалось отстоять свои права. Они обвинили полицию в том, что она лишь желает пополнить государственную казну, а не беспокоится за безопасность на дорогах. После волны недовольств, связанных с видеофиксацией правонарушений, в 2000 г. парламент принял поправку к Закону о дорожном движении, которая обязывала установить предупреждающие водителей знаки о том, что впереди их ожидает фотовидеорадар. Месторасположение этих камер должно фиксироваться знаком, находящимся не менее чем за 2,5 км от камеры. В Италии также был принят закон о том, что на дорогах должны находиться знаки, предупреждающие водителей о приближении к участку, где ведется автоматическая фиксация скорости.

Проецируя указанный опыт на российскую правовую действительность, можно предложить ряд рекомендаций, которые позволили бы, решая поставленную в Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» задачу предупреждения опасного поведения участников дорожного движения, обеспечить приемлемую финансовую эффективность применения средств автоматической фиксации нарушений ПДД.

Во-первых, необходимо нормативно закрепить требование об установке средств автоматической фиксации в местах концентрации ДТП, причиной которых стало несоблюдение скоростного режима, с обязательным обоснованием решения на основе анализа аварийности в конкретном регионе. В настоящее время это требование отражено лишь в методических рекомендациях¹², не являющихся нормативным актом, следовательно, не обладающих признаком обязательности исполнения.

Во-вторых, установить обязанность для подразделений ГИБДД предоставлять путем публикации на официальных сайтах региональных управлений МВД России по субъектам сведения о местах установки стационарных устройств автоматической фиксации нарушений.

В-третьих, внести изменения в перечень информационных знаков, установленный Правилами дорожного движения, дополнив его знаком, обозначающим применение на участке дороги средств автоматической фиксации нарушений.

Следующий проблемный аспект состоит в том, что средства автоматической фиксации нарушений

ПДД могут использоваться в противоправных целях путем заведомо неправильной их настройки пользователем. Это следствие отсутствия нормативно установленных требований к конструкции приборов. Используемые в настоящее время приборы являются сложными техническими устройствами. В их состав могут входить такие основные компоненты, как фоторадарные датчики, аппаратура для передачи данных, сервер хранения данных, коммуникационный сервер, компьютер оператора (в мобильном комплексе — ноутбук с устройством связи и направленной антенной), сетевое оборудование. В свою очередь, фоторадарные датчики состоят из высокочувствительной фототелекамеры и радара. Последний является измерительным прибором для определения скорости движения транспортного средства¹³. Именно он должен иметь сертификат об утверждении типа средств измерений, быть зарегистрированным в государственном Реестре средств измерений и допущен к применению на всей территории Российской Федерации, а также проходить ежегодную государственную поверку. Таким образом, конструкция приборов позволяет производить настройку радарного датчика и заблокированной с ним фотовидеокамеры независимо друг от друга, что дает возможность неправомерного привлечения владельцев или собственников транспортных средств к административной ответственности.

Решением здесь может быть нормативный запрет выпуска и эксплуатации средств автоматической фиксации нарушений ПДД, конструкция которых позволяет производить раздельную настройку пользователем радарного датчика и средства фиксации изображения транспортного средства.

Предлагаемые изменения правового регулирования применения средств автоматической фиксации нарушений ПДД, как представляется, должны быть объединены постановлением Правительства Российской Федерации, устанавливающим порядок эксплуатации и технические требования к их конструкции.

Все указанные выше факты позволяют прийти к выводу о необходимости переосмысления и доработки материальных норм КоАП РФ, а также разработки нормативного правового акта Правительством РФ, который определит организационные и технические основы использования средств автоматической фиксации нарушений ПДД с целью обеспечить эффективное применение новой формы надзора за соблюдением Правил дорожного движения.

Применяемые в настоящее время средства автоматической фиксации нарушений ПДД имеют несколько режимов эксплуатации:

— стационарный — размещается, как правило, над локальными участками дорог на инженерных сооружениях (мост, эстакада, надземный пешеходный

переход), мачтах наружного освещения либо на специально возведенных конструкциях (консоль, ферма или установленные на обочинах дорог стойки);

— передвижной (переносной) — размещается на дополнительном оборудовании (на переносных стойках, штативах и т. п.) и дает возможность тактического изменения дислокации для работы в статичном режиме;

— мобильный (портативный) — размещается в патрульном автомобиле или на мотоцикле, в руках или на штативе с возможностью оперативной перемещения или работы в движении.

В зависимости от выбранного пользователем режима приборы могут предоставлять различные результаты измерений, однако в постановлении, которое создается, в соответствии с ч. 6 ст. 29.10 КоАП РФ, в форме электронного документа, не отражаются сведения о режиме произведенных измерений, необходимых для правильного определения признаков объективной стороны правонарушения, выражающегося в несоблюдении установленного скоростного режима. Поэтому целесообразно внести соответствующие изменения в ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ, дополнив установленный перечень сведений, содержащихся в постановлении по делу об административном правонарушении, данными о режиме функционирования средства автоматической фиксации нарушений ПДД (стационарно, в движении, с руки) в момент фиксации обстоятельств правонарушения.

К числу организационных проблем, выявленных в результате опроса сотрудников центров автоматической фиксации административных правонарушений, следует отнести использование установленных в настоящее время на автотранспортных средствах государственных регистрационных знаков с формой и буквенно-цветовой комбинацией, не соответствующей действующему стандарту (например, государственных регистрационных знаков, выданных до 1993 г.¹⁴). При этом средства автоматической фиксации не могут корректно их распознать, и для идентификации транспортного средства требуются дополнительные материальные затраты. В плане решения данной проблемы можно рекомендовать совершенствовать средства фиксации.

Еще одной проблемой, снижающей эффективность правоприменения в рассматриваемом аспекте, является небольшая штатная численность центров автоматизированной фиксации административных правонарушений. Так, в настоящее время численность Центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД полиции УМВД России по Омской области составляет 14 сотрудников, что значительно меньше, чем в аналогичных подразделениях других регионов.

По сведениям УМВД России по Омской области, в январе 2013 г. на территории Омской области всем инспекторским составом ГИБДД было привлечено 6993 (ежедневно в среднем 225) водителей к административной ответственности за превышение установленной скорости движения, а по результатам обработки фотоматериалов, полученных с применением средств автоматической фиксации, привлечено 47 207 (ежедневно в среднем 1522), эффективность работы в данном направлении выросла в 6,8 раз. При этом поступило 119 жалоб на постановления, вынесенные должностными лицами ЦАФАП ОДД ГИБДД, из них в 11 случаях отказано в удовлетворении жалобы, постановления оставлены в силе. В соответствии с ч. 2 ст. 2.6 КоАП РФ, в 93 случаях постановления о привлечении собственников транспортных средств отменены, дела направлены на новое рассмотрение для привлечения к ответственности водителей, непосредственно управлявших транспортными средствами.

Все изложенное свидетельствует о необходимости увеличения штатной численности центров за счет рационального перераспределения личного состава органов МВД России на региональном уровне.

Требует особого внимания проблема взыскания административных штрафов. В январе по фактам превышения установленной скорости движения транспортных средств личным составом Центра по результатам фиксации нарушений в области дорожного движения специальными техническими средствами, имеющими функцию фото-, видеозаписи и работающими в автоматическом режиме, вынесено 47 207 постановлений, назначено административных штрафов на сумму более 9,2 млн рублей. Из числа вынесенных постановлений на принудительное взыскание в службу судебных приставов направлено 802 постановления об административном правонарушении.

При этом следует отметить, что в настоящее время Управление ФССП России по Омской области не имеет нужных ресурсов для принудительного взыскания такого количества постановлений по делам об административных правонарушениях, что требует оптимизации взаимодействия с подразделениями ГИБДД. Полагаем, что решение обозначенных в настоящей работе проблем будет способствовать повышению уровня защищенности прав, а также охраны интересов граждан, общества и государства.

¹⁴ Госавтоинспекция МВД России. Обзор новостей // Официальный Интернет-сайт ГУГИБДД МВД России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gibdd.ru/news/main/> (дата обращения: 21.03.2013).

² Применение технических средств автоматической видеофиксации нарушений скоростного режима: обзорная информация. Зарубежный опыт. М., 2005. Вып. 21. С. 4; Астафьев Н. В., Караваев А. Ф. Использование сотрудниками полиции средств аудио-, фото- и видеофиксации в оперативно-

служебной деятельности // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2013. № 3. С. 27–32.

³ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 45, ст. 6282. С. 12863–12891.

⁴ См., напр.: *Климович Е. В.* Материально-правовые проблемы, связанные с применением автоматических устройств фиксации нарушений Правил дорожного движения // *Инновации в современном мире : мат-лы междунар. науч.-практ. конф.* (Екатеринбург, 16 апреля 2011 г.). Екатеринбург, 2011. С. 116.

⁵ *Всеобщая декларация прав человека* (принята на Третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // *Рос. газета*. 1998. 10 дек.

⁶ *Vehicle code of California* (Sec. 41102, Ch. 4, Div. 17) // *Vehicle code of California Department of Motor Vehicles*. Sacramento – California, 1993. С. 1008.

⁷ *Road Traffic Offenders Act*. 1988. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/153/po/fs/ukpga> (дата обращения: 8.04.2013).

⁸ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. № 5, ст. 371. С. 1239.

⁹ *Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения го-*

сударственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 // *Рос. газета*. 2009. 7 июля.

¹⁰ *Обеспечение безопасности дорожного движения* (на примере Германии, Швеции, ОАЭ, Австрии) / под общ. ред. Е. В. Мартынова. М., 2009. С. 21.

¹¹ *Арнаутов Н. И.* Практический опыт борьбы с правонарушениями в области обеспечения безопасности дорожного движения, применяемый подразделениями дорожной полиции Финляндии // *Информационный бюллетень ДОБДД МВД России*. 2009. № 45. С. 15.

¹² *Применение оборудования фотовидеофиксации нарушений ПДД : метод. рекомендации* / С. В. Беляев, О. Е. Понарьин, В. Е. Приходько, Ю. В. Рузин. М., 2008. С. 6.

¹³ Там же. С. 5.

¹⁴ *Постановление Госстандарта России* от 29 июня 1993 г. № 165 (в ред. приказа Ростехрегулирования от 22 мая 2009 г. № 164-ст) [Электронный ресурс] : ГОСТ Р 50577-93. Государственный стандарт Российской Федерации. Знаки государственные регистрационные транспортных средств. Типы и основные размеры. Технические требования. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».