



**Генеральная прокуратура  
Российской Федерации**

ул. Б. Дмитровка, 15а  
Москва, Россия, ГСП-3, 125993

Прокурорам субъектов  
Российской Федерации

31.10.2019 № 74/2-23-2019

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства при создании и эксплуатации комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения

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.

Проведенный Генеральной прокуратурой Российской Федерации анализ состояния законности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения показал, что в местах функционирования комплексов автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения (далее – комплексы) отмечается снижение общего количества дорожно-транспортных происшествий и тяжести их последствий. Вместе с тем в ходе прокурорских проверок выявлены многочисленные нарушения законодательства, связанные с ненадлежащей эксплуатацией комплексов, необоснованным привлечением лиц к административной ответственности либо освобождением от нее ввиду некорректной работы оборудования, необеспечением его технической защищенности и др.

В связи с актуальностью этой проблематики вопросы состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе исполнения законов при создании и эксплуатации комплексов, 02.07.2019 обсуждены на заседании

АН № 072555

Генеральная прокуратура Российской Федерации  
№ 74/2-23-2019/Ин16141-19

коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, во исполнение решений которой подготовлены данные методические рекомендации.

### **1. Правовое регулирование вопросов создания и эксплуатации комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения**

Основу правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений составляют:

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ);

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ);

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ);

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ);

Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон № 196-ФЗ);

Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ);

Федеральный закон от 24.07.2007 № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Закон № 210-ФЗ);

Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»;

постановление Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (далее – постановление № 1090);

постановление Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»;

постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии».

Так, БК РФ устанавливает такие принципы организации бюджетной системы, относящиеся к рассматриваемой сфере, как принцип эффективности использования бюджетных средств (статья 34), принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (статья 38). Подпунктом 6.2 пункта 1 статьи 46 БК РФ определено, что суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение законодательства о безопасности дорожного движения подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 %. Статьями





72–73 БК РФ урегулированы отношения, связанные с бюджетным обеспечением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

В зависимости от модели финансирования, выбранной субъектами Российской Федерации для создания и обеспечения функционирования регионального (местного) сегмента системы фотовидеофиксации административных правонарушений, соответствующие общественные отношения могут регулироваться законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ.

В частности, закупки товаров, работ, услуг в целях создания и обеспечения функционирования системы фотовидеофиксации административных правонарушений в Республике Карелия, Иркутской, Калининградской, Новосибирской и Пензенской областях осуществляются в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ, а в Забайкальском и Камчатском краях, Ленинградской и Челябинской областях – по нормам Закона № 223-ФЗ.

Законами и подзаконными актами субъектов Российской Федерации также регламентируются отдельные организационные вопросы и финансовые аспекты создания и функционирования региональных сегментов системы фотовидеофиксации административных правонарушений. Кроме того, нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в рассматриваемой сфере, принимаются и муниципальными образованиями.

Нормами КоАП РФ устанавливается административная ответственность за правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (статья 2.6.1).

Возможность привлечения к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи закреплена Законом № 210-ФЗ.

Закон № 196-ФЗ содержит правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации (статьи 1, 5 и 8), а статьей 10 определено, что в целях реализации государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения разрабатываются федеральные, региональные и местные программы, направленные на сокращение количества дорожно-транспортных происшествий и снижение ущерба от этих происшествий, которые финансируются за счет средств соответствующих бюджетов. Названным законом на органы местного самоуправления возложены обязанности по осуществлению мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на указанных дорогах.

Данное положение также закреплено в статьях 14–16 Закона № 131-ФЗ, предусматривающих, что обеспечение безопасности дорожного движения в границах населенных пунктов поселений, муниципальных районов



и городских округов является вопросом местного значения соответствующего муниципального образования.

Постановлением № 1090 утверждены Правила дорожного движения Российской Федерации и Основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения.

## **2. Система органов государственного контроля (надзора) в сфере создания и эксплуатации комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения**

Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. К отношениям, связанным с его осуществлением, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных частями 3–6 статьи 11.1 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Универсальной компетенцией, специальными контрольными и разрешительными функциями в области обеспечения безопасности дорожного движения наделена **Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (Госавтоинспекция)**, которая осуществляет федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения. Обязанности Госавтоинспекции определены Указом Президента Российской Федерации от 15.06.1998 № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».

Основанием для осуществления надзора за дорожным движением с использованием комплексов является решение руководителя подразделения Госавтоинспекции регионального органа МВД России о применении таких технических средств, руководителя подразделения ДПС, руководителя подразделения Госавтоинспекции территориального органа МВД России на районном уровне – о порядке несения службы сотрудником. Специальные технические средства для надзора за дорожным движением, относящиеся к измерительным приборам, должны быть сертифицированы в качестве средства измерения и иметь действующее свидетельство о метрологической поверке. Средства автоматической фиксации применяются при надзоре за дорожным движением в соответствии с установленными требованиями (ГОСТ Р 57145-2016 «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за дорожным движением. Правила



применения», утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11.10.2016 № 1368-ст).

Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 13.06.2017 № 222 полномочиями на выполнение процедур, связанных с проведением обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности, наделено федеральное государственное унитарное предприятие «ЗащитаИнфоТранс Министерства транспорта Российской Федерации». Этим же актом утверждена форма сертификата соответствия требованиям к функциональным свойствам технических средств сбора и обработки информации.

Выбор мест установки средств автоматической фиксации осуществляется на основании анализа аварийности на участках автомобильных дорог с высокой вероятностью возникновения ДТП (приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения»).

**Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений. Росстандарт осуществляет контроль и надзор за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов до принятия Правительством Российской Федерации решения о передаче этих функций другим федеральным органам исполнительной власти (постановление Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии»).

**Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)** представляет собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю (надзору) в том числе в сфере автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, обеспечения транспортной безопасности в этой области. Ространснадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Его основные функции определены постановлением Правительства Российской Федерации от 07.04.2004 № 184 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта».

**Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным



имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере (постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2004 № 374 «Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве»). Порядок согласования предоставления права размещения сооружений связи и средств связи на объектах автодорожной инфраструктуры и конструктивных элементах автомобильных дорог общего пользования федерального значения, а также и порядок согласования предоставления права размещения работающих в автоматическом режиме комплексов урегулированы приказом Росавтодора от 14.12.2017 № 2903 «О порядке работы Федерального дорожного агентства и подведомственных ему федеральных казенных учреждений по предоставлению права на размещение оборудования третьих лиц на объектах автодорожной инфраструктуры и конструктивных элементах автомобильных дорог общего пользования федерального значения».

Функции по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) возложены на **Федеральную антимонопольную службу (ФАС России)** (приказ ФАС России от 23.07.2015 № 649/15 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы»).

### **3. Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов при создании и эксплуатации комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения**

Существенным фактором, способствующим оптимальной организации работы прокурора по надзору за исполнением законов при создании и эксплуатации комплексов, является ее надлежащее информационное обеспечение. Прокурору необходимо иметь полное представление об источниках информации о допускаемых нарушениях в рассматриваемой сфере и обеспечить оперативное поступление этих сведений. Наличие своевременно полученной, полной и достоверной, репрезентативной информации позволяет вовремя принимать необходимые решения, контролировать процесс их исполнения, а также предвидеть возможные проблемы и превентивно выбирать оптимальные способы их преодоления.

В этих целях следует анализировать статистические показатели, материалы предыдущих прокурорских проверок, судебных дел, производств об административных правонарушениях, данные контролирующих органов и иных органов власти, обращения граждан и организаций, сообщения средств массовой информации и другие сведения, характеризующие состояние законности и правопорядка в рассматриваемой сфере. Значительный объем



сведений для целей информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры всех уровней содержится на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления, а также контролирующих органов.

В ходе планирования и реализации надзорных мероприятий особое внимание надлежит уделять исполнению требований законодательства при расходовании бюджетных средств.

При проверке исполнения требований БК РФ следует проверить:

приняты ли нормативные правовые акты, обеспечивающие бюджетное финансирование федеральных и региональных государственных программ, а также муниципальных программ (статья 179 БК РФ);

на чьем балансе числятся комплексы фотовидеофиксации, не допускаются ли нарушения при использовании бюджетных средств, выделенных на их эксплуатацию (статья 34 БК РФ);

исполнение требований законодательства, регулирующего вопросы финансирования мероприятий, направленных на обеспечение сохранности государственного и муниципального имущества.

В случае установления фактов хищения бюджетных средств, а также их нецелевого использования в обязательном порядке рассматривается вопрос о направлении материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ).

При организации надзора за исполнением законов при расходовании бюджетных средств, выделенных на закупку комплексов, пристальное внимание должно уделяться:

соблюдению установленных требований при приемке выполненных работ и соответствию их объема закупочной документации;

законности установки комплексов;

законности установления скоростного режима, соответствующего реальному ограничению скорости на задействованном участке дороги;

законности наделения работников полномочиями по осуществлению оценки качества полученных фотоматериалов, списанию их в брак и формированию постановлений о привлечении к административной ответственности;

законности установки дорожных знаков, в зоне действия которых эксплуатируются комплексы;

наличию и законности перечня номерных знаков автомобилей, собственники которых не привлекаются к административной ответственности за нарушения правил дорожного движения.

Проверяя материалы дел об административных правонарушениях, возбужденных на основании данных комплексов, необходимо устанавливать правомерность и обоснованность возбуждения дел об административных правонарушениях, подтверждена ли вина лица, привлеченного



к административной ответственности, имеющимися доказательствами; правильно и мотивированно ли дана квалификация правонарушения либо изложены основания прекращения производства по делу; обоснованно ли применено административное наказание и соответствует ли оно санкциям статей Особенной части КоАП РФ (статьи 3.2–3.13 и 29.10 КоАП РФ).

При организации надзора следует учитывать, что в рамках государственно-частного партнерства комплексы могут создаваться и эксплуатироваться на основании концессионных соглашений, заключенных между региональными органами государственной власти и коммерческими организациями. В связи с этим в ходе прокурорских проверок в указанной сфере правовой оценке подлежат также действия должностных лиц органов власти субъектов Российской Федерации, связанные с заключением и исполнением таких соглашений.

**С учетом изложенного в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления необходимо проверять:**

исполнение законодательства при утверждении перечней аварийно-опасных участков дорог в целях установки на них комплексов;

соблюдение бюджетного и иного законодательства при разработке и исполнении региональных и местных программ обеспечения безопасности дорожного движения, предусматривающих использование комплексов;

исполнение законодательства при закупке товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при создании и эксплуатации комплексов;

законность использования имущества, полученного в ходе реализации федеральных, региональных и муниципальных программ обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе специального оборудования и технических средств;

законность заключенных концессионных соглашений на создание и эксплуатацию комплексов.

**В территориальных подразделениях Госавтоинспекции необходимо проверять:**

законность и обоснованность принятых решений о применении средств автоматической фиксации, в том числе с точки зрения выполнения задач по предупреждению нарушений правил дорожного движения и дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП), ликвидации аварийно-опасных участков автомобильных дорог;

соответствие применяемых средств автоматической фиксации требованиям законодательства о техническом регулировании и об обеспечении единства измерений, в том числе наличие свидетельств об утверждении типов средств измерений, сертификатов соответствия, свидетельств о метрологической поверке;

организацию выполнения работ по надлежащему техническому обслуживанию и поддержанию в работоспособном состоянии средств автоматической фиксации;

обеспечение технической защищенности оборудования, каналов связи и программного обеспечения средств автоматической фиксации от неправомерного доступа, модификации параметров работы системы, искажения получаемой в автоматизированном режиме информации на всех стадиях ее обработки;

исполнение законодательства о персональных данных и защите информации, содержащейся в государственных информационных системах, при эксплуатации средств автоматической фиксации и оборудования, предназначенного для оформления материалов дел об административных правонарушениях;

законность вынесения постановлений о привлечении к административной ответственности по материалам, полученным с использованием средств автоматической фиксации, в том числе участия в оформлении таких постановлений работников, не являющихся должностными лицами Госавтоинспекции;

правомерность создания специализированных подразделений органов внутренних дел, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственных им учреждений, наделения их полномочиями по сбору и обработке информации, полученной с использованием средств автоматической фиксации, оформлению материалов дел об административных правонарушениях и принятию процессуальных решений, а также финансирования их деятельности;

наличие фактов непривлечения виновных лиц к ответственности, в том числе водителей транспортных средств, принадлежащих органам государственной власти, при отсутствии законных оснований;

соблюдение бюджетного законодательства и законодательства о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд при финансировании приобретения средств автоматической фиксации, а также оборудования, используемого для оформления постановлений по делам об административных правонарушениях, и заключении государственных контрактов на их поставку, установку и техническое обслуживание;

правомерность передачи приобретенных средств автоматической фиксации в собственность, хозяйственное ведение, оперативное управление органов государственной власти, а также во владение и пользование юридическим лицам;

соблюдение бюджетного законодательства при финансировании органов Госавтоинспекции и расходовании ими бюджетных средств;

наличие фактов осуществления закупок без проведения торгов, случаев ограничения конкуренции, аффилированности должностных лиц Госавтоинспекции с участниками торгов, необоснованного определения начальной (максимальной) цены контрактов.



