

УДК 351.811(477)

В.В. Буран,старший науковий співробітник ДНДІ МВС України,
здобувач ДНДІ МВС України, м. Київ

ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ ЗАСОБІВ ФОТО- ТА ВІДЕОФІКСАЦІЇ ПОРУШЕНЬ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Розглянуті актуальні питання застосування засобів автоматичної фото- та відеофіксації порушень правил дорожнього руху. Досліджено сучасний зарубіжний досвід застосування зазначених засобів, висвітлені моделі правового регулювання використання автоматичних пристроїв фото- та відеофіксації. Проаналізовано основні законодавчі акти, які регламентують застосування засобів автоматичної фото- та відеофіксації порушень правил дорожнього руху в Україні.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, технічні засоби фото- та відеофіксації, зарубіжний досвід.

Рассмотрены актуальные вопросы применения средств автоматической фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения. Исследовано современный зарубежный опыт применения указанных средств, освещены модели правового регулирования использования автоматических устройств фото- и видеофиксации. Проанализированы основные законодательные акты, регламентирующие применение средств автоматической фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения в Украине.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, технические средства фото- и видеофиксации, зарубежный опыт.

Current issues of application of photo- and videofixing violations of traffic rules are considered. Foreign experience of applying these funds is studied, the models of legal regulation of the use of automatic photo and video devices are covered. The main legislative acts regulating the use of automatic photo and videofixation of violations of traffic rules in Ukraine are analyzed.

Keywords: road safety, photo- and videofixation equipment, foreign experience.

Серед європейських країн Україна посідає перше місце за кількістю загиблих пішоходів і п'яте – за рівнем смертності в дорожньо-транспортних пригодах на дорогах. За день у нашій державі гине більше людей, ніж у деяких європейських країнах за рік. Основна причина такої ситуації в тому, що протягом багатьох років цією проблемою в Україні комплексно та системно ніхто не займався, досі немає єдиної й ефективної державної політики, яка б поставила вирішення проблеми безпеки дорожнього руху на рівень одного зі своїх пріоритетів.

Одним зі шляхів вирішення зазначеної проблеми, на нашу думку, має стати впровадження в Україні фото- та відеофіксування порушень правил дорожнього руху.

Необхідно зазначити, що застосування фото- та відеофіксування цих правопорушень виправдало себе у провідних європейських країнах, таких, наприклад, як Німеччина, де вже протягом тривалого часу зберігається низький показник смертності під час ДТП, а також кількості ДТП в цілому.

Втілення в життя ідеї автоматичної фото- та відеофіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху дасть змогу ефективно вирішити проблему суб'єктивних чинників при притягненні до адміністративної відповідальності за порушення правил, норм і стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, ґрунтується на позитивному досвіді впровадження подібних систем у багатьох країнах світу, зокрема в Німеччині, Австрії, Великій Британії, Італії, Нідерландах, Франції, Швеції, Швейцарії, і спрямоване на покращення рівня безпеки дорожнього руху та зниження рівня дорожньо-транспортного травматизму зі смертельними та іншими тяжкими наслідками, останній з яких завдяки автоматизації процесу фіксації порушень може бути скорочено вдвічі [1; 2; 3].

Провідними країнами широко застосовуються технічні засоби фіксації порушень Правил дорожнього руху, їх використовують органи правопорядку, муніципальні та державні структури, а також організації, що займаються експлуатацією доріг і автомагістралей. Так, у Великобританії встановлено понад 6 тис. камер фіксації порушень, в Німеччині – 5 тис., Франції – 3 тис., а у Сполучених Штатах Америки – 4 тис. камер.

Система автоматичної фіксації та обробки порушень ПДР включає в себе обладнання автоматичної фіксації порушень ПДР та процесингові центри прийому і обробки інформації про порушення. Стаціонарні швидкостеміри встановлюються на аварійно-небезпечних ділянках з високим рівнем концентрації ДТП – прямі швидкісні відрізки доріг, штучні споруди з обмеженим оглядом, перехрестя на основних вулицях великих міст. Процесингові центри приймають інформацію про порушення ПДР зі швидкостемірів, документують адміністративні правопорушення, повідомляють про це правопорушників, здійснюють контроль своєчасності оплати штрафів. Система дозволяє фіксувати порушення швидкісного режиму і проїзд на заборонний сигнал світлофора. Для контролю проїзду на червоне світло пристрій підключається безпосередньо до транспортного контролера перехрестя. Швидкість транспортних засобів, що проходять через контрольовану смугу проїжджої частини, вимірюється за допомогою датчиків, вбудованих у дорожню поверхню. При встановленні факту порушення – перетинання транспортним засобом стоп-лінії перехрестя, коли горять червоні сигнали світлофорів, або перевищення допустимої швидкості при горінні зеленого сигналу – порушення фіксується як мінімум трьома фотозображеннями порушників. За допомогою програмного забезпечення процесингового центру відбувається порівняння кількості зареєстрованих порушень з кількістю виписаних повідомлень про порушення правил дорожнього руху. Таким чином, повністю виключається людський фактор у роботі відповідних підрозділів.

Водночас у зарубіжних країнах проблеми встановлення суб'єкта правопорушення, зафіксованого з використанням засобів автоматичної фіксації, вирішуються по-різному. Вчений-адміністративіст Є.В. Климович на основі аналізу нормативної бази та правозастосовчої практики використання автоматичних пристроїв у тих країнах, де вони функціонують протягом тривалого часу, виділяє дві основні моделі правового регулювання.

Перша виключає можливість використання з метою притягнення до відповідальності результатів фіксації правопорушень, отриманих в автоматичному режимі, і передбачає обов'язкову участь поліцейського у процесі оформлення матеріалів справи про правопорушення. Так, у Шотландії при роботі з пристроями фіксації порушень є необхідними свідчення ще двох свідків. У Швеції поліцейський зобов'язаний зупинити порушника та повідомити йому про скоєне порушення. Інша модель допускає автономну роботу пристроїв фіксації порушень і подальше залучення винних осіб до відповідальності на основі фото-, відеоматеріалів [4].

Дуже вдалою є практика застосування в Німеччині "підробних радарів", превентивний спосіб боротьби із правопорушеннями у сфері дорожнього руху – встановлення на певній відстані від засобу автоматичної фіксації правопорушень попереджувальних знаків, а також муляжів. Подібні пристрої позитивно впливають на поведінку учасників дорожнього руху. Дуже важливим при цьому є те, що попередження водіїв дорожніми знаками сприяє формуванню позитивних відносин між водіями та поліцією. У Німеччині протягом тривалого часу зберігається дуже низький показник смертності під час ДТП, а також кількості ДТП в цілому. Дуже прогресивною та дієвою є американська технологія відеозйомки з поліцейської машини всього, що безпосередньо відбувається перед поліцейським автомобілем [5].

Досвід використання спеціальних технічних пристроїв, які працюють в автоматичному режимі, обладнаних функцією фото-, відеозапису, поліцейськими службами зарубіжних країн свідчить про високу ефективність цих пристроїв, що проявляється у зниженні аварійності та кількості загиблих і потерпілих у дорожньо-транспортних пригодах.

Впровадження технічних засобів фото- і відеофіксації порушень дозволяє в місцях встановлення устаткування знизити кількість дорожньо-транспортних пригод до 30 %, а також максимально знизити "людський" фактор у роботі органів, що забезпечують безпеку дорожнього руху.

Практика застосування засобів фото- та відеофіксації порушень правил дорожнього руху існувала в Україні до 22 грудня 2010 року та регулювалася положеннями ст. 14-1 Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Але ця норма викликала ряд непорозумінь, що зумовили неоднозначне трактування положення щодо використання даних, зафіксованих зазначеними технічними засобами, як підстави для притягнення до адміністративної відповідальності, що призводило до грубих порушень конституційних прав і свобод громадян, передбачених статтею 29, частиною другою статті 61, статтею 63 Конституції України. Основною проблемою при застосуванні згаданої норми було те, що в ч. 1 вже скасованої ст. 14-1 КУпАП зазначалося: "до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису притягаються власники (співвласники) транспортних засобів". Словосполучення "власник (співвласник) транспортного засобу", використане у статті 14-1 КУпАП, означало, що таким власником (співвласником) може бути як фізична, так і юридична особа. Виходячи з конституційного принципу індивідуалізації юридичної відповідальності, необхідно підкреслити, що суб'єктом, який підлягає адміністративній відповідальності у сфері забезпечення безпеки

дорожнього руху, є фізична особа. Іншою ж проблемою був той факт, що в разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про адміністративне правопорушення не складався, а постанова у справі про адміністративне правопорушення виносилась без участі особи, яка притягалась до адміністративної відповідальності. Тому ст. 14-1КУпАП була скасована рішенням № 23-рп/2010 Конституційного суду України від 22 грудня 2010 року [4].

З метою зниження аварійності та кількості загиблих і потерпілих у дорожньо-транспортних пригодах 14 липня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”, який 6 серпня 2015 року був підписаний Президентом України та набув чинності з наступного дня після опублікування.

Цим Законом унесено ряд змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) і Закону України “Про дорожній рух”. Зокрема, Закон України “Про дорожній рух” доповнено ст. 531, а КУпАП – ст. 142, згідно з положеннями яких відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку та/або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб (далі – ТЗ), з визнанням саме цих осіб суб’єктами правопорушень, передбачених ч.ч. 1–3 ст. 122 і ст. 123 КУпАП. У разі, коли ТЗ зареєстровано за межами території України і такий ТЗ відповідно до законодавства не підлягає державній реєстрації в Україні, встановлено, що до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, притягається особа, яка ввезла такий ТЗ на територію України.

Таким чином, здійснено наступну спробу запровадити норму щодо окремих порушень Правил дорожнього руху, що визнаватиметься безумовним доказом вини фізичної або юридичної особи – власника транспортного засобу або особи, яка ввезла транспортний засіб на територію України, якщо вони не доведуть, що транспортний засіб або його номерний знак вибули з володіння власника внаслідок протиправних дій інших осіб або на момент вчинення правопорушення таким ТЗ керувала інша особа. Обов’язок щодо доказування наявності цих обставин у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, які зафіксовано в автоматичному режимі, змінами до ст. ст. 71, 171-2 КАСУ покладено на названих вище осіб як на позивачів в адміністративному процесі. На нашу думку, зазначений закон не тільки не усунув протиріччя щодо індивідуальної відповідальності фізичної особи, але й додав невизначеності за рахунок включення норми про притягнення до відповідальності юридичних осіб за порушення правил дорожнього руху.

27.10.2016 року зареєстровано законопроект № 5314 (Проект закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення

регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху”), спрямований на усунення значної кількості технічних та юридичних проблем у функціонуванні механізму фотофіксації порушень правил дорожнього руху, яка запроваджена Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” від 14 липня 2015 року. Крім того, зазначений вище Закон дозволяє притягати до відповідальності власника транспортного засобу, а не особу, що безпосередньо вчинила правопорушення, що, в свою чергу, порушує конституційний принцип про індивідуальну правову відповідальність особи.

Зокрема, проектом визначено обов’язок притягнення до відповідальності особи, яка фактично вчинила правопорушення, а не власника транспортного засобу (зміни до статті 14-2 КУпАП).

Також вносяться зміни щодо врегулювання порядку надсилання особі повідомлення про надання відомостей для притягнення до відповідальності особи, що безпосередньо вчинила правопорушення (зміни до статті 258 КУпАП), та водночас заочної постанови про накладення адміністративного стягнення (зміни до статей 283, 291, 300-1 КУпАП). Врегульовано процедуру притягнення до відповідальності особи, яка фактично вчинила правопорушення у випадку, якщо така особа не є власником транспортного засобу (стаття 279-1 КУпАП).

Але зазначений проект також має ряд недоліків. Не встановлення особи, яка фактично керувала транспортним засобом не означає, що керування відбувалося власником і саме його потрібно притягати до відповідальності. Так, у Рішенні Конституційного суду України № 23-рп/2010 від 22 грудня 2010 року зазначено, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Орган (посадова особа) при розгляді справи, зокрема, зобов’язаний з’ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [4]. КУпАП закріплюється порядок зміни суб’єкта відповідальності на особу, яка вчинила правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі (стаття 279-1 у запропонованій редакції). Водночас проект не містить норми, що дозволяє звільнити власника від відповідальності, якщо його автомобіль викрали і порушення було вчинене викрадачем. Відповідно до частини 7 статті 279-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення в редакції проекту, у разі повернення листа про вручення з письмовим повідомленням та постановою (заочною постановою), який не вручено адресату з незалежних від Національної поліції або оператора поштового зв’язку причин (відсутність особи за встановленою за даними Єдиного державного реєстру адреси місцезнаходження, незнаходження фактичного місця розташування (місцезнаходження) особи або з інших причин) вважається, що письмове повідомлення та постанова (заочна постанова) про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, вручені особі належним чином. Це може призвести до масового неповідомлення осіб, які вчинили такі правопорушення. Так, існують випадки, коли особа не проживає за своїм місцем реєстрації і фізично не може знати про наявність такого рекомендованого листа. Наразі в Україні їздять автомобілі, зареєстровані на окупованих територіях, вручити постанови їх власникам за місцем реєстрації взагалі неможливо. Водночас у

зазначеній вище пропонованій нормі присутнє формулювання “або з інших причин”. Таке поняття є оціночним, що може призвести до зловживань з боку працівників органів поліції. Слід зазначити, що ідея законопроекту, яка полягає у встановленні презумпції вини власника транспортного засобу або особи, яка його ввезла на територію України, у вчиненні певних адміністративних правопорушень у разі їх автоматичної фіксації та неможливості встановлення особи, яка фактично керувала транспортним засобом у момент вчинення цього адміністративного правопорушення, та покладенні на цих осіб обов’язку доводити свою невинуватість у вчиненні адміністративного правопорушення є хибною, а її реалізація може потягти за собою серйозні порушення прав людини при притягненні до відповідальності не лише за автотранспортні правопорушення, а й за будь-яке правопорушення взагалі.

З огляду на зазначене було ухвалено рішення рекомендувати Верховній Раді України повернути проект закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” (реєстр. № 5314) суб’єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Зазначимо, що використання технічних засобів для автоматичної фіксації порушень ПДР в частині забезпечення дотримання цих Правил учасниками дорожнього руху було проголошено одним із основних напрямів реалізації Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 р., яку 14 червня 2017 року схвалив на засіданні Кабінет міністрів України [6]. З метою виконання комплексу заходів із забезпечення впровадження в Україні системи фіксації в автоматичному режимі правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху Державним науково-дослідним інститутом МВС України проведено роботи з підготовки стандарту організації України (далі – СОУ) “Безпека дорожнього руху. Система автоматичної фіксації правопорушень. Загальні технічні вимоги”, а саме вивчено зарубіжний досвід, узагальнено та взято за основу матеріали, напрацьовані робочою групою Національної поліції України згідно з наказом НПУ від 03.12.2015 № 139. Розроблений проект СОУ було оприлюднено для обговорень та надання пропозицій на офіційному сайті ДНДІ з 04.03.2016 по 04.04.2016. Обговорення окремих розділів СОУ також відбувалося в закритій групі Facebook. Зауваження та пропозиції, що надходили від членів робочої групи, комерційних та державних організацій, які працюють у зазначеній сфері, враховано в роботі. Наразі проект СОУ завершено та затверджено наказом МВС України від 27.02.2017 № 162.

4 липня 2016 р. в Україні відбувся запуск пілотного проекту автоматичної фотовідеофіксації порушень ПДР. Тільки за перші 8 годин тестового функціонування трьох апаратних комплексів, розміщених у м. Києві та Одеській області, в автоматичному режимі було зафіксовано 6 тисяч порушень ПДР (переважно перевищення обмежень швидкості руху транспортних засобів) [7]. Однак початок повноцінного функціонування цілісної системи на всій території країни вкотре відкладено, здебільшого через відсутність законодавства, що встановлює технічні вимоги до спеціальних технічних засобів, які мають функції фото-, кінозйомки і відеозапису [8]. Одним із найбільших заходів, присвячених цьому питанню, можна назвати науково-практичний форум “Створення нормативно-правової бази в галузі впровадження систем автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху та фотофіксації”, що відбувся 31 жовтня 2016 року у м. Києві. Експерти та фахів-

ці, що вивчали практику впровадження систем автоматичної фіксації, відмітили, що відсутність єдиних вимог і стандартів до технічних засобів, застосовуються, і створених систем призводить до плутанини в поняттях, значних відмінностей, в обладнанні, яке використовується і появи обладнання та програмного забезпечення сумнівної якості та функціоналу. Спробою вирішення цієї проблеми можна назвати розробку проектів національних стандартів, які визначають разом із загальними вимогами до конструкції та програмно-технічної складової порядок розміщення та експлуатації.

12 червня 2017 року в Україні запрацювали патрулі дорожньої патрульної поліції – альтернатива колишній Державтоінспекції (ДАІ), нова служба, яка підпорядковується керівникові патрульної поліції та може швидко і ефективно надавати допомогу й усувати наслідки ДТП. Впровадження у діяльність НПУ системи автоматичної фото-, відеофіксації порушень дорожнього руху та використання патрульними новоствореного підрозділу результатів її роботи повинно стати одним з головних факторів зниження рівня кількості дорожньо-транспортних пригод та рівня травматизму.

Застосування зазначених засобів забезпечить невідворотність покарання за вчинене правопорушення, підвищить рівень дисципліни в середовищі водіїв транспортних засобів, дозволить знизити рівень правопорушень та травматизму серед учасників дорожнього руху на автомобільних шляхах нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Сопільник Л.І.* Теорія та практика адміністративно-правового регулювання організації безпеки дорожнього руху в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. ХНУВС, 2012.
2. *Долгополова М.М.* Європейський досвід системи забезпечення безпеки дорожнього руху як фактор впливу на процес просторового переміщення дорогами. Вісник Запорізького юридичного інституту: зб. наук. пр. 2009. № 3. С. 85–89.
3. *Гусаров С.М.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: Київ, 2009. 40 с.
4. *Климович Е.В.* О некоторых проблемах правового регулирования применения специальных технических средств фиксации нарушений правил дорожного движения 2015 г. Правопорядок: история, теория, практика. 2015. 1(4).
5. *Лыткин А.В.* Особенности использования специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме, в области дорожного движения подразделениями полиции зарубежных стран. Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 5. С. 201–204.
6. У справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): Рішення Конституційного Суду України від 22.12.2010 № 23-рп/2010. Офіційний вісник України. 2010. № 101. Ст. 3639.
7. За 8 годин автоматичні камери зафіксували 6 тис. порушень ПДР / Департамент комунікації Національної поліції України. 2016. URL: <http://www.npu.gov.ua> (дата звернення 01.11.2017).
8. Арсен Аваков: "Система відеофіксації повноцінно запрацює наступного року". Департамент комунікації МВС України. 2016. URL: <http://mvs.gov.ua> (дата звернення 03.11.2017).

Отримано 29.11.2017

Рецензент Марченко О.С., к.т.н.