ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В РАМКАХ ПОСТРОЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМ АППАРАТНО-ПРОГРАММНОГО КОМПЛЕКСА «БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД» НА ТЕРРИТОРИИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Антошин В. А.

кандидат философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620099, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, valeryi.antoshin@ui.ranepa.ru

Третьякова Е. С.

Уральский институт управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620099, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, mokrousova_358@mail.ru

УДК 614.8.084(470.54)
ББК 68.92(2Рос-4Све)

Цель. Исследование представляет собой осмысление основных направлений государственного управления по практической реализации государственной политики в сфере обеспечения безопасности в рамках построения и развития систем аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Свердловской области.

Методы. В представленной статье использованы: системный анализ, общенаучные методы;

- исторический и логический методы, компаративный метод с целью определения общего и особенного в механизме государственного управления по созданию и совершенствованию систем аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Свердловской области;
- методы прогнозирования, синтеза, обобщения.

Особенностью методов, используемых в статье, является их тесная взаимосвязь с нормативной базой, что позволило достаточно серьезно представить направления совершенствования системы систем аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Свердловской области.

Результаты. Исходя из специфики объекта исследования авторами:

1. Определены основные цели и задачи по созданию системы АПК «Безопасный город».
2. Обосновано представление о АПК «Безопасный город» как едином интеграционном механизме, состоящем из множества технических комплексов реагирования. Это позволит, по мнению авторов, обеспечивать принятие адекватного и своевременного управленческого решения для комфортного и безопасного проживания жителей территории.
3. Представлен опыт зарубежных стран, а также региональный опыт России по исследуемой проблеме.
4. Акцентировано внимание на основные проблемы и трудности начального этапа работ по созданию системы АПК, а также предложены некоторые рекомендацию по его внедрению.

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе проблем государственного управления по созданию и совершенствованию систем аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» на территории Свердловской области, а также в предложении ряда рекомендаций с учетом зарубежного опыта и регионального опыта России.

Ключевые слова: Национальная безопасность, общественная безопасность, аппаратно-программный комплекс «Безопасный город» (АПК).

© Антошин В.А., Третьякова Е.С., 2018

PRACTICAL IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF ENSURING SAFETY WITHIN THE FRAMEWORK OF CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT OF SYSTEMS OF THE "SAFE CITY" APPARATIVE COMPLEX ON THE TERRITORY OF SVERDLOVSK REGION

Antoshin V. A.

candidate of Philosophy, Professor, Honored Worker of Higher School of the Russian Federation, Professor of the Department of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620099, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, valeryi.antoshin@ui.ranepa.ru

Tretyakova E. S.

Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620099, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, mokrousova_358@mail.ru

Purpose. The study represents an understanding of the main directions of state administration on the practical implementation of the state policy in the field of security in the framework of building and developing the "Safe City" hardware-software complex in the Sverdlovsk region.

Methods. The presented article used: system analysis, general scientific methods;

- historical and logical methods, a comparative method with the aim of determining the general and the particular in the state management mechanism for creating and improving the Safe City hardware and software complex in the Sverdlovsk Region;
- methods of forecasting, synthesis, generalization.

A special feature of the methods used in the article is their close relationship with the regulatory framework, which made it possible to quite seriously present the directions for improving the system of the "Safe City" hardware-software complex in the Sverdlovsk Region.

Results. Based on the specifics of the object of study by the authors:

1. The main goals and objectives for the creation of the AIC "Safe City" system are defined.
2. The idea of the agro-industrial complex "Safe City" as a single integration mechanism consisting of a variety of technical response complexes is substantiated. This will allow, according to the authors, to ensure the adoption of an adequate and timely management decision for the comfortable and safe living of the inhabitants of the territory.
3. The experience of foreign countries is presented, as well as the regional experience of Russia on the problem under study.
4. Attention is focused on the main problems and difficulties of the initial stage of work on the creation of the AIC system, and also some recommendations for its implementation have been proposed..

Scientific novelty. The scientific novelty consists in analyzing the problems of state administration in creating and improving the systems of the hardware and software complex "Safe City" in the Sverdlovsk Region, as well as in proposing a number of recommendations taking into account foreign experience and regional experience of Russia.

Key words: National security, public safety, hardware-software complex "Safe City" (AIC).

Свердловская область является одним из важнейших промышленных регионов России, характеризуется высокой плотностью населения – 22,28 чел./км^2 (2017), что почти втрое выше среднего по Российской Федерации показателя (8,57 чел./км2) [1]. Высокая концентрация населения, с одной стороны, и сосредоточение крупных промышленных объектов – с другой, обусловливает повышенный риск возникновения кризисных ситуаций и происшествий техногенного характера, а также угроз общественной безопасности и правопорядку.

По итогам 12 месяцев 2017 года оперативная обстановка в области характеризовалась снижением общего количества зарегистрированных преступлений на 8,1 % (58 301), в том числе: зарегистрировано 24889(-3,4 %) преступлений, совершенных в общественных местах, удельный вес которых составил 42,7 %, тяжких составов на 9,3 % (8535), средней тяже-

сти – на 4,7% (16 773) и на 11,6% (28 473) – небольшой. Органами внутренних дел зарегистрировано 54 984 (-9,1%) преступлений, что составило 90,9% (-4,4%) от их общего числа. На 12% сократилось общее количество потерпевших, на 17,6% – число смертельных исходов [2].

Однако существует и «положительная» динамика роста преступлений в сфере общественной безопасности. За предшествующий год отмечена тенденция к росту преступлений, совершаемых неизвестными лицами, направляющими по телефонной связи и сети «Интернет» заведомо ложные сообщения о готовящихся взрывах, поджогах или иных действиях, создающих опасность гибели людей, причинения вреда либо иных общественно опасных последствий в местах массового пребывания людей, объектах государственной власти, на улицах, в общественном транспорте (всего 93 ложных сообщения, в 2016 году – 39).

По итогам 2017 года на территории г. Екатеринбурга проведено 22 несанкционированных публичных мероприятия, к административной ответственности привлечено 67 лиц. Число массовых протестных выступлений граждан возросло в 3,1 раза (470, в 2016 году – 148).

В связи с этим, Министерством общественной безопасности Свердловской области проводится мониторинг состояния напряженности в обществе на основе информации, направляемой муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области

На территории Свердловской области из 537 гидротехнических сооружений с пониженным уровнем безопасности находятся 277 объектов, с неудовлетворительным уровнем безопасности – 71 объект и 10 объектов признаны характеризуются опасным уровнем.

Таким образом, становится очевидным необходимость создания целостной системы обеспечения безопасности, которая позволит не только реагировать на возникновение, но и прогнозировать наступление определенных угроз общественной и национальной безопасности в регионе.

Целью формирования и развития АПК «Безопасный город» на территории Свердловской области является «повышение общего уровня общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания за счет существенного улучшения координации деятельности сил и служб, ответственных за решение этих задач, путем внедрения на базе муниципальных образований ситуационно кризисного центра Свердловской области (в соответствии с едиными функциональными и технологическими стандартами) комплексной информационной системы, обеспечивающей прогнозирование, мониторинг, предупреждение и ликвидацию возможных угроз, а также контроль устранения последствий чрезвычайных ситуаций и правонарушений с интеграцией под ее управлением действий информационно-управляющих подсистем дежурных, диспетчерских, коммунальных, муниципальных служб для их оперативного взаимодействия в интересах муниципального образования» [3, С. 40]

В Свердловской области построение и развитие АПК «Безопасный город» осуществляется в соответствии с поручением Президента РФ от 27.05.2014 № Пр-1175, Концепцией построения и развития АПК «Безопасный город», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 03.12.2014 года №2446-р, а также Планом мероприятий по реализации Концепции построения и развития АПК «Безопасный город» на территории Свердловской области в период 2015–2020 годов, согласованного с МЧС России.

По решению Правительства области АПК «Безопасный город» строится на базе 73 ЕДДС (единой дежурно-диспетчерской службы). ЕДДС, как орган повседневного управления муниципального уровня, охватывает все 94 муниципальных образования области (т.е. 1909 населенных пунктов). На сегодняшний день все ЕДДС оснащены современными пунктами управления оповещением нового поколения, что позволяет органам управления гражданской обороны области доводить сигналы оповещения до 100% дежурных смен ЕДДС МО [4].

На базе ЕДДС с 2013 года осуществляется создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб (Система-112). В 2017 году в рамках внедрения системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» согласно государственной программе Свердловской области «Развитие транспорта, дорожного хозяйства, связи и информационных технологий Свердловской области до 2024 года», утвержденной постановлением Правительства Свердловской области от 29.10.2013 №1331-ПП, завершены этапы опытной эксплуатации и государственных приемных испытаний Системы-112 (которые прошли в период с 19 по 21 декабря 2017 года).

В настоящее время на территории Свердловской области выполнены мероприятия по созданию комплексной системы экстренного оповещения населения (КСЭОН) и модернизации региональной автоматизированной системы централизованного оповещения (РАСЦО), в том числе:

• созданы 2 пункта управления оповещением регионального уровня на базе Центра управления в кризисных ситуациях Главного управления МЧС России по Свердловской области (ЦУКС) и государственного казенного учреждения Свердловской области «Территориальный центр мониторинга и реагирования на чрезвычайные ситуации в Свердловской области» (ГКУ «ТЦМ»);

• созданы 73 пункта управления оповещением в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области, в том числе 47 пунктов управления оповещением в муниципальных образованиях, входящих в зоны КСЭОН.

Выполнение вышеуказанных мероприятий позволило: установить современные аппаратно-программные комплексы оповещения в 100 % пунктов повседневного управления муниципальных образований, увеличив при этом охват муниципальных образований РАСЦО с 64,4 % до 100,0 %.

В Свердловской области создан, и введен в опытную эксплуатацию центр обработки вызовов (ЦОВ) Системы-112 в городе Екатеринбурге [5]. Оснащение системами позволило ЕДДС МО области стать центром сбора и обработки информации с целью принятия оперативных решений по всем вопросам обеспечения общественной безопасности и дало возможность Главам муниципальных образований выполнять свои полномочия по реагированию на ситуацию и оповещению населения об угрозе ЧС. Кроме того, согласно распоряжению Правительства РФ от 25 августа 2008 года № 1240-р проведена категоризация всех ЕДДС в соответствии с численностью населения МО.

В целях дальнейшей модернизации РАСЦО Министерством общественной безопасности Свердловской области разработан и утвержден План создания (развития) местных автоматизированных систем централизованного оповещения и информирования населения муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, до 2020 года.

В рамках мер по модернизации и поддержанию в постоянной готовности региональной системы оповещения населения, осуществляемых согласно государственной программе «Общественная безопасность», в 2017 году установлены 68 уличных пунктов оповещения в 34 муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области.

В целях дальнейшего развития системы оповещения к 2024 году будет осуществлена установка уличных пунктов оповещения во всех населенных пунктах Свердловской области с численностью постоянно проживающего населения более 100 человек (976 населенных пунктов), при этом охват гарантированным оповещением составит свыше 99 % населения, проживающего на территории Свердловской области.

Для того чтобы определить основные направления по реализации АПК «Безопасный город» на территории области, а также уточнить оценочную стоимость мероприятий было выбрано 6 пилотных муниципальных образований, на базе которых проводятся работы по построению опытных участков АПК. К ним относятся:

• город Екатеринбург (город с численностью населения более миллиона человек);
• город Нижний Тагил (категорированный);
• городской округ Верхняя Пышма (среднее МО);
• Камышловский муниципальный район (район);
• Городской округ Верх-Нейвинский (поселок городского типа);
• Новоуральский городской округ (ЗАТО) [6, С. 62]

С 1 июля 2015 года ответственными лицами за построение и развитие компонентов и сегментов АПК в муниципальных образованиях области являются заместители глав администраций муниципалитетов. Министерство общественной безопасности проводит их обучение и постоянное консультирование по возникающим вопросам.

Согласно методическим рекомендациям МЧС России, в области в 2015 году была начата работа по разработке пилотными муниципалитетами технических заданий по проектированию систем АПК. В апреле 2015 года Департамент общественной безопасности, совместно с муниципальными образованиями, направил техническое задание на согласование во ВНИИ ГОЧС.

По мнению экспертов, наиболее полно и качественно разработано ТЗ в Верхней Пышме, которое предлагалось всем остальным муниципальным образованиям области в качестве примера в плане структуры и отдельных содержательных блоков. При этом стоит отметить, что два наших муниципалитета вошли в 16 муниципалитетов пилотных субъектов РФ (всего 216 МО), которые на начало 2016 года приступили к разработке ТЗ и согласовали их с МЧС РФ [6, с. 56]. На данный момент все технические задания согласованы.

Общее техническое задание для региона, предусматривающее создание региональной интеграционной платформы АПК «Безопасный город» и План мероприятий по реализации Концепции на территории Свердловской области в период 2018–2020 годов [7], также прошло согласование в Совете главных конструкторов АПК «Безопасный город» 26.02.2018. В данный момент на основании технического задания Министерством общественной безопасности во взаимодействии с участниками проводятся мероприятия по организации аукциона, направленного на формирование региональной платформы АПК.

Помимо технического задания, муниципалитетами самостоятельно утверждены планы построения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» на 2017–2020 годы. Задачи – провести развитие и модернизацию имеющихся средств (видеокамер, комплексов экстренной связи «гражданин-полиция», фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения). В первую очередь – оснастить системами видеонаблю-

дения места массового присутствия граждан, а также обеспечить возможность хранения информации с камер видеонаблюдения не менее 30 суток без ущерба качеству записи. Тем самым выполнен организационный этап Планов правоохранительного сегмента.

Основой региональной платформы станет ситуационно-кризисного центра (СКЦ) как органа повседневного управления Свердловской подсистемы РСЧС, работа которого организована на базе государственного казённого учреждения Свердловской области «Территориальный центр мониторинга и реагирования на чрезвычайные ситуации в Свердловской области».

КСА Региональная платформа АПК «Безопасный город» развертывается на базе ситуационно-кризисного центра и предназначена для обеспечения территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Свердловской области, органов местного самоуправления пилотных муниципальных образований оперативной и достоверной информацией о ситуации на территории региона, координации межведомственного взаимодействия на муниципальном уровне, обеспечения оперативной информационной поддержки служб и ведомств в случае возникновения КСиП.

В состав региональной платформы АПК «Безопасный город», согласно техническому заданию, должны входить сопрягаемые с ней комплексы средств автоматизации единого центра оперативного реагирования (КСА ЕЦОР) пилотных муниципальных образований (КСА ЕЦОР г. Екатеринбург, КСА ЕЦОР Новоуральский городской округ и ПАК ЕЦОР г. Нижний Тагил), автоматизированные системы регионального уровня, автоматизированные системы пилотных муниципальных образований городского округа Верхняя Пышма, Верх-Нейвинский городской округ, Камышловский муниципальный район.

В составе региональной платформы АПК «Безопасный город» подсистема приема и обработки обращений должна обеспечить прием вызовов из системы «112» (ЦОВ 112) и маршрутизацию в дежурно-диспетчерские службы (ДДС) пилотных муниципальных образований Свердловской области

По данному техническому решению при согласовании проекта технического задания также возникало много споров и обсуждений, навязывание другого представления со стороны федеральных структур. Позиция, которую придерживается Правительство и Министерство общественной безопасности Свердловской области, заключается в том, что АПК «Безопасный город» должен быть построен согласно техническому проекту и пройти госэкспертизу. Совет главных конструкторов АПК «Безопасный город» настаивает на разработке так называемого «технорабочего проекта» с указанием обязательных источников финансирования выполняемых работ. Данное требование является завышенным и не регламентируется ГОСТом.

Основанием для отказа от подобной схемы формирования АПК является пример построения программно-аппаратного комплекса единого центра оперативного реагирования (ПАК ЕЦОР) города Нижний Тагил Свердловской области, где ранее утвержденный «технорабочий» проект не учитывал действующие системы (оповещения, 112 и ряд других, сформированных на выделяемы регионом денежные средства) и не интегрировался с ними. На конец марта 2018 года комплекс в муниципалитете не действует в полном объеме.

На территории муниципального образования город Нижний Тагил с 07.03.2018 по 30.03.2018 проведены предварительные испытания программно-аппаратного комплекса «Единый центр оперативного реагирования в городе Нижний Тагил». По итогам работы составлены протоколы испытаний ПАК ЕЦОР. К числу наиболее серьезных замечаний, по которым комплекс не был принят, можно отнести:

- отсутствие части обязательных документов;
- изменения, внесенные в технорабочий проект, не согласованны с Советом главных конструкторов ВНИИ ГОЧС, не утвержден заказчиком;
- отсутствие лицензий на программные средства;
- программное обеспечение на систему видеонаблюдения SecureOS предоставляется как услуга компанией ЗАО «Техносерв». Лицензионные права на данный продукт у муниципалитета отсутствуют;
- не в полном объеме выполнен план мероприятий по проверке комплектности ПАК ЕЦОР и его соответствия техническому проекту;
- не формируется сводный отчет Главе города о ситуации в городе от служб города;
- отсутствует техническая возможность для части необходимых действий (прикреплённые файлы в карточке сообщения от граждан не передаются в рабочие кабинеты интернет портала городских служб и руководителя; в рабочем кабинете руководителя отсутствует возможность просмотра кому передано поручение на исполнение), и т.д.

В настоящее время в Свердловской области в рамках АПК созданы и функционируют следующие системы:

- система видеонаблюдения – 3848 видеокамер, охватывающие, в том числе 645 объектов (мест массового пребывания граждан, проведения митингов, шествий, торгово-развлекательные комплексы и объекты культуры) в 52 (55 %) МО области;
- введено в промышленную эксплуатацию 146 автоматических комплексов фотовидеофиксации нарушений ПДД (94 стационарных и 52 передвижных). К концу 2017 года количество комплексов доведено до

254. В 2018 году стационарными комплексами будет оснащена дополнительно 161 точка;

- комплексы экстренной связи «гражданин-полиция» – всего 134 комплекса;
- локальные системы оповещения, установленные на 32 (36%) потенциально-опасных объектах из 90 имеющихся в области;
- мобильные комплексы – 63 комплекса[1];
- региональная навигационно-информационная система транспортного комплекса области (РНИС ТК) –7883 объекта.

Кроме того, в 29 МО ГУ МВД России по Свердловской области используется 1303 блока навигации комплекса мониторинга подвижных объектов, что позволяет осуществлять мониторинг текущей ситуации дорожно-транспортного комплекса и оперативно принимать управленческие решения в области дорожного хозяйства и транспортного обслуживания населения.

Что касается обмена данными, то в настоящее время в ЦУКС ГУ МЧС обеспечена возможность получения оперативной информации от всех ЕДДС, со всех камер видеонаблюдения, установленных в МО, от спутниковых систем ГЛОНАСС (служебный транспорт полиции, общественный транспорт, школьные автобусы).

Кроме того, в ЦУКС выведена информация от ГУ МВД, штаба Центрального военного округа, Свердловской железной дороги – филиала ОАО «Российские железные дороги», аэропорта «Кольцово», Департамента лесного хозяйства Свердловской области (от которого поступает информация о лесопожарной обстановке) и других участников АПК «Безопасный город». Это дает возможность принимать решения в масштабе всего региона, оперативно реагировать на происшествия и ЧС. Таким образом, представленные данные позволяют говорить о том, что ЦУКС уже работает как элемент ПАК ЕЦОР АПК «Безопасный город».

Главное управление МЧС России по Свердловской области вместе с Министерством общественной безопасности и другими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Свердловской области разработали типовые ситуационные модели информационного взаимодействия служб и ведомств, в соответствии с правами доступа, которыми наделены участники информационного обмена согласно законодательству РФ [8].

Все вышеперечисленные результаты свидетельствуют о том, что реализация мероприятий Плана построения АПК на территории Свердловской области идет в соответствии с графиком работ [9].

Наряду с этим организовано взаимодействие с соседними субъектами в части обеспечения сопряжения с автоматизированными информационными системами, успешно прошедшими ГПИ (Тюменской областью, Республикой Коми и ХМАО-Югра).

Финансирование мероприятий по развитию, внедрению АПК «Безопасный город» на территории Свердловской области осуществляются в соответствии с утвержденными полномочиями за счет средств областного и местных бюджетов в рамках утвержденных государственных и муниципальных программ, а также иных источников.

Согласно Закону Свердловской области от 19 декабря 2016 года №131-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» в рамках государственных программ Свердловской области осуществлялось финансирование отдельных мероприятий, которые можно отнести к АПК «Безопасный город».

На реализацию мероприятия «Модернизация региональной автоматизированной системы централизованного оповещения» в рамках государственной программы Свердловской области «Обеспечение общественной безопасности на территории Свердловской области до 2024 года» на 2017 год по главному распорядителю бюджетных средств – Министерству общественной безопасности Свердловской области запланированы средства в объеме 30,3 млн рублей [10].

Законом Свердловской области об областном бюджете на 2017–2019 годы на мероприятие по созданию системы-112 в рамках государственной программы Министерства транспорта и связи Свердловской области предусмотрены средства в размере 298,4 млн рублей (2017 год – 196,8 млн рублей, 2018 год – 0 рублей, 2019 год – 101,6 млн рублей) [11].

На реализацию мероприятия «Развитие и обеспечение эксплуатации автоматической системы фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения на территории Свердловской области» в областном бюджете на 2017 год были предусмотрены бюджетные ассигнования по главному распорядителю бюджетных средств – Министерству транспорта и связи Свердловской области в объёме 279,0 млн рублей [11].

В соответствии с методиками, применяемыми для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам на 2017 год, рассчитана оценка расходных полномочий, в рамках которых воз-

[1] Согласно статистическим данным, предоставленным Министерством общественной безопасности, работа данных комплексов приносит положительные результаты: отмечается снижение основных показателей аварийности на дорогах. Так, по итогам 2015 года в сравнении с 2014 годом: количество ДТП снизилось на 17,6% (до 1776); количество погибших – на 14,2% (до 272 погибших), и раненых – на 23,1% (до 2198 человек).

можно финансирование отдельных мероприятий и элементов, которые также можно отнести к системе АПК «Безопасный город», а именно:

• участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в объеме 51,1 млн рублей;

• оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин в объеме 50,6 млн рублей;

• предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданскую оборону, в объеме 606,7 млн рублей, в том числе на содержание единых дежурно-диспетчерских служб, в объеме 412,1 млн рублей которые созданы для повышения безопасности жизнедеятельности населения Свердловской области;

• обеспечение первичных мер пожарной безопасности в объеме 205,8 млн рублей» [11].

Таким образом, в настоящее время Правительством и Министерством общественной безопасности Свердловской области спланирована и проводится работа по следующим направлениям:

1. Устранение нарушений, выявленных в ходе проверки исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Уральского федерального округа, законодательства и решений Президента Российской Федерации по вопросам внедрения АПК «Безопасный город».

2. Организация мероприятий по проведению аукциона на выполнение согласованного технического задания по созданию региональной платформы.

3. Контроль ввода в промышленную эксплуатацию программно-аппаратного комплекса «Единый центр оперативного реагирования города Нижний Тагил».

4. Организация работы по развитию и поддержке деятельности института сельских старост на территории Свердловской области в рамках Указа Губернатора Свердловской области от 13 июля 2017 года № 384-УГ «Об утверждении Положения о старостах населенных пунктов Свердловской области».

5. Создание региональной платформы АПК «Безопасный город», позволяющей объединить в единое информационное поле как уже существующие системы в ведомствах и службах муниципального и регионального уровней, так и вновь создаваемые.

6. Развитие системы автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения и стационарных (передвижных) автоматических пунктов весогабаритного контроля.

Подводя итог, следует отметить, что АПК «Безопасный город» должен стать единым интеграционным механизмом, состоящим из множества технических комплексов реагирования, который позволяет обеспечивать принятие грамотного и своевременного управленческого решения для комфортного и безопасного проживания жителей территории. Тем самым следует, что задачами АПК являются: формирование единого информационного пространства (где будет аккумулироваться вся необходимая информация в режиме реального времени), предоставление главам МО информации для управления территорией, а также осуществление перехода от ручного управления к интеллектуальным системам «умного города» [6, с. 32–33].

На наш взгляд, на основе анализа проблем, характерных не только для Свердловской области, но и других субъектов Российской Федерации, можно предложить ряд рекомендаций.

Прежде всего, рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы федерального уровня. Здесь необходимо:

• разработать и принять федеральную целевую программу (ФЦП), в содержательной части которой указать основную характеристику каждого субъекта РФ, муниципального образования и других исполнителей, подробно рассмотреть степень участия каждого, наделив их соответствующим кругом полномочий и ответственностью;

• внести изменения в федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: указать в статьях 14–16 выделенные в ФЦП полномочия муниципальных образований в целях реализации мероприятий по построению и развитию систем АПК «Безопасный город»;

• внести изменения в федеральный закон от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [12]: указать в пункте 2 статьи 26.3 (так как общественная безопасность является предметом совместного ведения РФ и субъектов) выделенные в ФЦП полномочия органов государственной власти субъектов РФ по реализации мероприятий по построению и развитию систем АПК «Безопасный город».

Общая часть формулировки может начинаться со слов «к полномочиям … относится решение вопросов построения, развития и эксплуатации систем АПК «Безопасный город», созданных на территории» данного субъекта или муниципального образования, в зависимости от федерального закона. Далее через двоеточие необходимо прописать конкретные полномочия, которыми будет наделена территория в соответствии с принятой ФЦП.

Еще одна проблема федерального уровня – отсутствие регламента межведомственного взаимодействия

между органами исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в рамках построения систем АПК «Безопасный город», который бы определял порядок работы и координацию всех участников и заинтересованных сторон [8].

Попытка организовать межведомственное взаимодействие по обеспечению общественной безопасности на федеральном уровне была предпринята еще в феврале 2010 года. Однако три основных министерства (МЧС, МВД и ФСБ) так и не договорились о степени ответственности. Кроме того, федеральные органы исполнительной власти «застолбили за собой собственные программы по безопасности, которые не учитывают ни планов, ни результатов программ» других участников, в том числе и муниципальных образований, а ориентированы на интересы собственных ведомств [6, с. 50].

Таким образом, посредством решения данной проблемы (а именно – принятием регламента межведомственного взаимодействия) возможно преодолеть и «разобщенность, недостаточное взаимодействие ведомств между собой» [6, с. 15], что, на данный момент, усложняет процесс интеграции созданных систем, оборудования и передачи данных в единую территориально-распределительную сеть.

На сегодняшний день отсутствует единый стандарт информационного обмена между различного рода автоматизированными системами, подлежащих включению в АПК «Безопасный город». В связи с этим нет возможности интегрировать все подсистемы в «рамках единых сценариев автоматизированной обработки информации». В идеале, все региональные системы должны быть построены на открытых кодах и протоколах, помимо того – использовать отечественное программное обеспечение. Фактически мы видим, что это «редкий случай, когда госзаказчики так дружно игнорируют с 2010 года уже два постановления Правительства о переходе на системы с открытыми кодами» [6, с. 54].

Кроме того, уже существующие автоматизированные системы таких экстренных служб, как пожарная охрана, скорая помощь и др., не готовы (да и не хотят) перестроится под новые требования. Каждый из подобных органов при согласовании отдельных вопросов требует учесть его технические возможности, что в совокупности с проблемой отсутствия взаимопонимания и межведомственного конструктивного взаимодействия приводит к непониманию и увеличению сроков обсуждения.

С последними проблемами тесно пересекается вопрос, связанный с обработкой персональных данных граждан, а именно – кто из органов власти будет ответственным за обеспечение их сохранности и неразглашения. Здесь же следует упомянуть о недоработке федерального законодательства относительно электронной подписи, электронного документа оборота и сопутствующих им технических характеристиках.

Решением подобного рода проблем должны стать разработка и установление единого стандарта информационного обмена для систем АПК, основанного на использовании открытых протоколов. Ответственным за инициацию процесса должно выступить МЧС РФ как главный координатор проекта, а создание единого стандарта, в соответствии с Концепцией и методическими рекомендациями АПК, должна взять на себя Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТК).

Все вышеперечисленные проблемы присущи любому региону страны, и Свердловской области в частности. В связи с тем, что самостоятельно субъекты РФ решить их не могут, Министерство общественной безопасности (как уполномоченный орган исполнительной власти на построение систем АПК в Свердловской области) направил в 2016 году письмо в адрес заместителя министра МЧС РФ А. П. Чуприяна, в котором уведомил об отсутствии у региона возможности и полномочий на дальнейшую реализацию Концепции АПК [13].

Вместе с тем, следует отметить еще ряд проблемных ситуаций, которые носят уже более локальный характер. Сохраняется проблемная ситуация и при подсчете результатов деятельности в рамках построения АПК. Происходит подмена понятий со стороны интеграторов и исполнителей проекта. Так, например, Межведомственная комиссия по АПК «Безопасный город» в ходе контрольных мероприятий установила, что «компания «Ростелеком» разворачивает системы видеонаблюдения и фотовидеофиксации нарушений ПДД, называя их при этом «Безопасным городом» [6, с. 56]. Это не блок, и даже не сегмент, а всего лишь компонент (т.е. 1/73 часть от всей системы) АПК «Безопасный город». Связав это с проблемой непонимания главной идеи и незнание содержания мероприятий по созданию АПК, получаем большое количество заявлений в СМИ от глав муниципальных образований и интеграторов проекта о наличии на их территории функционирующего комплекса «Безопасный город».

Подобного рода проблемы должны решаться посредством проведения обучения и контрольных мероприятий непосредственно на территории муниципального образования. Как показывает практика Свердловской области, эти меры не являются эффективными: Министерство общественной безопасности совместно с ГКУ «ТЦМ» проводит ежеквартальные обучающие занятия, а также выездные командировки для разъяснения отдельных вопросов и совместного

решения проблем. Однако процент повторных обращений от муниципальных образований по уже рассмотренному материалу не уменьшается [14]. Возможно, все дело в том, что ответственными исполнителями на уровне муниципалитетов назначены заместители глав муниципальных образований, а не высшее должностные лица местного самоуправления. Все это вновь сводится к вопросу об эффективности межведомственного взаимодействия, так как полномочиями по утверждению ответственных лиц наделено Главное управление МЧС России по Свердловской области.

Помимо этого, если рассматривать с позиции системного подхода взаимодействие власти и общества в рамках реализации государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности, его можно представить как «социальную, динамическую саморазвивающуюся систему, построенную на принципах социального партнерства» [15]. Именно партнерские отношения, доверие со стороны граждан к принятым решениям позволит органам власти обеспечить личности, обществу безопасные условия их жизнедеятельности. На наш взгляд, своеобразной площадкой такого взаимодействия может являться АПК «Безопасный город».

Организация взаимодействия с общественными институтами позволит «преодолеть замкнутость и формальность реализации государственно-политического управления» [16, с. 23]. В связи с этим необходимо заранее создать условия для эффективной коммуникации с обществом: граждане должны не только быть осведомлены о содержании проекта, но и ощущать свою вовлеченность, заинтересованность в достижении конечного результата. В данном случае могут быть задействованы технологии создания и управления общественным мнением.

Прежде всего, необходимо сформировать потребительский спрос на отдельные компоненты системы и комплекс «Безопасный город» в целом. Если говорить о среднестатистическом гражданине, то его недостаточное информирование, оторванность от процесса принятия решения не позволяют ему выступить актором реализации политики обеспечения общественной безопасности.

Однако реализовывать свои потребности и интересы граждане могут начать уже сейчас: один из четырех сегментов АПК, «Безопасность населения и муниципальной (коммунальной) инфраструктуры», позволяет вовлечь жителей в процесс управления компонентом видеонаблюдения и аналитики.

Активно подобный опыт использует Московская область: «более 40 тыс. жителей города Москвы уже бесплатно получают сигнал с камер, установленных внутри подъездов жилых домов» [17]. В Свердловской области использование системы цифрового управления, характерно для города Нижний Тагил, Академического района города Екатеринбурга (где используется «рекуперация воздуха, энергоэффективность, системы контроля исправности оборудования в каждом доме и каждой квартире» [18]). Тем самым, не только на практике реализуется право граждан на получение информации, но и формируется необходимый уровень правовой грамотности, социально-правовая модель поведения, способные обеспечить поддержание стабильного уровня безопасности.

По нашему мнению, способами взаимодействия властных структур и общества в рамках построения систем АПК «Безопасный город» могут стать:

- вовлечение власти и представителей экспертного сообщества в процессы подготовки и принятия решений по предупреждению и ликвидации кризисных ситуаций и их последствий на различных уровнях управления на базе спроектированных информационно-аналитических систем АПК;
- выведение из общего государственного контракта отдельных коммерчески привлекательных направлений (компонентов и комплексов) и переориентация на механизмы государственно и муниципально-частного партнерства;
- внедрение системы оценки эффективности со стороны граждан за действиями субъектов реализации государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности;
- организация сотрудничества и обмена лучшими технологическими практиками, опытом с научно-исследовательскими центрами (возможно через механизмы развития особых экономических зон, кластерный подход);
- продвижение инициатив (индивидуальных, групповых) населения, использование «технологии общественных проектов как процедуры оценки и поиска равновесия между интересами общества, государства в целом и каждого гражданина в отдельности» [16, с. 80–81];
- проведение информационно-агитационной кампании среди населения и потенциальных инвесторов с целью привлечения интереса и формирование потребности в ежедневном использовании возможностей системы АПК;
- развитие волонтерского и патриотического движения (в том числе общественные и казачьи дружины);
- стимулирование развития наукоемких отраслей промышленности, информационных технологий (в том числе посредством налоговых льгот, применения экономических инструментов для субъектов малого и среднего предпринимательства);
- мониторинг и своевременное информирование органов реагирования (посредством Системы 112,

организации доступа к открытой части региональной платформы с помощью сети «Интернет») и др.

Все это позволит, на наш взгляд, перейти от модели администрирования к организационно-правовому взаимодействию органов власти с институтами гражданского общества, что и обусловлено современным состоянием информационного общества. Таким образом, государственное управление в сфере обеспечения общественной безопасности, в том числе посредством функционирования систем АПК «Безопасный город», будет направлено на развитие общественного и человеческого потенциала. Благодаря этому гражданин сможет стать полноправным и самостоятельным субъектом реализации политики в данной сфере.

В рамках данного направления существует интерес региональных и муниципальных структур по организации взаимодействия с управляющими компаниями в сфере ЖКХ (в первую очередь 6 пилотных муниципальных образований, в том числе Екатеринбурга), осуществляющих управление многоквартирными домами на основании лицензии на осуществление данной предпринимательской деятельности. Основной вопрос заключается в выявлении степени готовности данных компаний провести подключение существующих у них систем видеонаблюдения к системам единых дежурно-диспетчерских служб (ЕДДС) муниципальных образований с последующим выходом на региональную платформу.

В ходе исследования авторами был проведен экспертный опрос среди директоров управляющих компаний города Екатеринбурга. Среди наиболее востребованных функций систем АПК были отмечены: фиксация правонарушений, таких как порча объектов коммунальной инфраструктуры, незаконное использование этих объектов, нарушение правил дорожного движения (100 %), управление ремонтными работами на объектах коммунальной инфраструктуры (100 %), предупреждение и ликвидация ЧС (например, возникающих при нарушении правил пожарной безопасности) (86 %), управление парковочным пространством (72 %).

При этом большая часть экспертов зафиксировала существующие (установленные на территории многоквартирных домов и прилегающей к ним территории) системы видеонаблюдения (72 %) и подтвердила готовность (техническую возможность) данных систем к интеграции с системой единой дежурно-диспетчерской службы (ЕДДС) города Екатеринбурга. Однако для данного взаимодействия необходимы организационные (94 %) и финансовые (софинансирование из областного и местного бюджета – 100 %) формы поддержки.

Таким образом, видим двустороннюю заинтересованность в подключении систем, но наблюдаем отсутствие должного информирования и постоянного взаимодействия в рамках решения данной проблемы. Муниципалитетам следует включить этот вопрос в план мероприятий по формированию комплекса АПК «Безопасный город», проявить большую активность, а Министерству общественной безопасности – взять на контроль, поспособствовать проведению процедур согласования, выступить гарантом равного участия сторон в мероприятии.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить самостоятельность и своевременность реагирования на возникающие трудности при реализации мероприятий АПК Министерством общественной безопасности. Все действия были продиктованы необходимостью, корректны и юридически обоснованы. АПК «Безопасный город» – это интеграционный механизм, который требует от всех заинтересованных сторон взаимного и равноправного, конструктивного диалога. Иначе вопрос построения эффективной системы предупреждения и мониторинга, обеспечения общественной безопасности не будет решен.

Литература:

1. Население Свердловской области. Официальный сайт Управления федеральной службы государственной статистики по Свердловской области и Курганской области. [электронный ресурс]. URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ru/statistics/sverdlStat/population/ (дата обращения 22.09.2018).
2. Информационно-аналитический обзор состояния общественной безопасности в Свердловской области в 2017 году и прогноз на 2018 год в сфере общественной безопасности на территории Свердловской области. Совет общественной безопасности Свердловской области.
3. Техническое задание на создание и внедрение аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» в «пилотных» муниципальных образованиях Свердловской области: город Екатеринбург, город Нижний Тагил, Новоуральский городской округ, городской округ Верхняя Пышма, Верх-Нейвинский городской округ, Камышловский муниципальных район.
4. Доклад «О ходе реализации Концепции построения и развития АПК «Безопасный город» на территории Свердловской области», представленный директором Департамента общественной безопасности Свердловской области на I Всероссийской конференции АПК «Безопасный город». 25–26 февраля 2016 г.
5. Открытие Центра обработки вызовов системы 112. [электронный ресурс]. URL: http://www.tcm-ural.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=278:-112-&catid=6:2010-07-26-04-36-40&Itemid=22 (дата обращения 31.05.2016).

6. «Безопасный город»: инструкция по применению // RUБЕЖ. 2016. №1 (15).
7. План мероприятий по реализации Концепции на территории Свердловской области в период 2018–2020 годов рассмотрен и одобрен на заседании межведомственной комиссии (протокол от 26 декабря 2017 г. №12).
8. Груздь С. АПК «Безопасный город» – государственная политика // Безопасность зданий и сооружений. 2015 г. №2. С. 22–74.
9. План мероприятий по реализации Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город»: утв. зам. Министра МЧС РФ А. П. Чуприяном от 23 декабря 2014 г. №14-7-5481.
10. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Обеспечение общественной безопасности на территории Свердловской области до 2024 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 05 апреля 2017 №229-ПП. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
11. Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов: закон Свердловской области от 19 декабря 2016 г. №131-ОЗ (с изм. на 22 декабря 2017 года). Доступ из прав.-прав. системы «КонсультантПлюс».
12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. №184-ФЗ (в ред. от 05 февраля 2018 г.). Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
13. Письмо в адрес заместителя министра МЧС РФ А. П. Чуприяна от 29 апреля 2016 г.№01-01-70/7419.
14. Результаты экспертного опроса среди сотрудников Министерства общественной безопасности. 2018 год.
15. Василенко В. И. Проблемы регулирования взаимоотношений гражданского общества с органами власти в интересах безопасности страны // Социология власти. 2012. №2.
16. Супряга И. А. Политические механизмы обеспечения и регулирования общественной безопасности РФ: опыт и особенности: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2015. 231 с.
17. Видеонаблюдение в России: точка роста – госзаказ, «узкое горлышко» – СХД. [электронный ресурс]. URL: http://www.cnews.ru/articles/2016-06-03_videonablyudenie_v_rossii_tochka_rosta_goszakazuzkoe_gorlyshko (дата обращения 20.12.2017).
18. Представители итальянского бизнеса подписали соглашение о сотрудничестве с Академическим. Официальный сайт «Академический Екатеринбург». [электронный ресурс]. URL: https://akademekb.ru/news/2518 (дата обращения 20.12.2017).

References:

1. The population of the Sverdlovsk region. Official website of the Office of the Federal State Statistics Service for the Sverdlovsk Region and the Kurgan Region. [e-resource]. URL: http://sverdl.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/sverdl/ru/statistics/sverdlStat/population/ (date of reference 22.09.2018).
2. Information and analytical review of the state of public security in the Sverdlovsk region in 2017 and a forecast for 2018 in the sphere of public security in the territory of the Sverdlovsk region. Public Security Council of the Sverdlovsk region.
3. Terms of Reference for the creation and implementation of the “Safe City” hardware-software complex in the “pilot” municipalities of the Sverdlovsk region: the city of Yekaterinburg, the city of Nizhny Tagil, the Novouralsk urban district, the urban district Verkhnyaya Pyshma, the Verkh-Neyvinsky urban district, Kamyshlovsky municipal district .
4. Report “On the implementation of the Concept of building and developing the AIC“ Safe City ”in the Sverdlovsk Region”, presented by the Director of the Public Security Department of the Sverdlovsk Region at the 1st All-Russian Conference of the AIC “Safe City”. 25–26 February 2016.
5. Opening the call center of the system 112. [e-resource]. URL: http://www.tcm-ural.ru/index.php?option=com_content&view=article&id = 278:-112-&catid=6:2010-07-26-04-36-40&Itemid=22 (date of reference 31.05.2016).
6. “Safe City”: instructions for use // RUBEZH. 2016. №1 (15).
7. The plan of measures for the implementation of the Concept in the Sverdlovsk region in the period 2018–2020 was considered and approved at a meeting of the interdepartmental commission (Protocol №12 of 26 December 2017).
8. Grub S. AIC “Safe City” – state policy // Safety of buildings and structures. 2015 №2. P. 22–74.
9. Action Plan for the implementation of the Concept of building and developing a hardware and software complex of technical means “Safe City”: approved. deputy Minister of Emergency Situations of the Russian Federation A. P. Chupriyan of 23 December 2014 №14-7-5481.
10. On approval of the state program of the Sverdlovsk region “Ensuring public security in the Sverdlovsk region until 2024”: Decree of the Government of the Sverdlovsk region of 05 April 2017 №229-DG. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.
11. On the regional budget for 2017 and the planning period of 2018 and 2019: the law of the Sverdlovsk region of 19 December 2016 №131-OL (as amended on 22 December 2017). Access from ref.-legal system “ConsulantPlus”.

12. On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation: Federal Law of 6 October 1999 №184-FL (as amended on 05 February 2018). Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
13. A letter to the Deputy Minister of Emergency Situations of the Russian Federation A. P. Chupriyan of 29 April 2016 №01-01-70/7419.
14. The results of an expert survey among employees of the Ministry of Public Security. 2018.
15. Vasilenko V. I. Problems of regulating the relationship of civil society with the authorities in the interests of the country's security // Sociology of power. 2012. №2.
16. Supryaga I. A. Political mechanisms for ensuring and regulating public security of the Russian Federation: experience and features: dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2015. 231 p.
17. Video surveillance in Russia: the growth point is the state order, the "bottleneck" is the storage system. [e-resource]. URL: http://www.cnews.ru/articles/2016-06-03_videonablyudenie_v_rossii_tochka_rosta_goszakazuzkoe_gorlyshko (date of reference 20.12.2017).
18. Representatives of the Italian business signed a cooperation agreement with Academic. The official site "Academic Yekaterinburg". [e-resource]. URL: https://akademekb.ru/news/2518 (date of reference 20.12.2017).