



# Ключ к «Безопасному городу»»

За год с момента передачи в МЧС России проект «Безопасный город» обзавелся концепцией, оброс методическими рекомендациями, техническими требованиями к сегментам, но так и не перешел в фазу массового внедрения. Между заказчиками (муниципалитетами) и потенциальными поставщиками систем безопасности осталось всего два препятствия: невнятное законодательство и неопределенное финансирование. Однако МЧС России твердо намерено построить «Безопасный город» к 2020 году. Краеугольный вопрос денег при этом будет решен несколько с неожиданной стороны. Регионы оплатят масштабный проект самостоятельно, из средств водителей-нарушителей, которые попадут в поле зрения комплексов фотовидеофиксации. Причем штрафы за нарушение ПДД — только часть коммерческого потенциала будущих аппаратно-программных комплексов.



Текст: Антон Вишневский, Дмитрий Воронин

## 8 лет — один ответ

Во время подготовки этого материала журналисты редакции много и подробно говорили с представителями компаний на тему их отношения к АПК «Безопасный город». Удивительно: даже год спустя (а на самом деле — восемь лет) вопрос, что собой представляет АПК и какие технические решения могут иметь к нему отношение, все еще актуален.

Первую типовую модель АПК «Безопасный город» разработали именно будущие полицейские для решения сугубо правоохранительных задач. В июле 2007 года издано поручение президента России о развертывании АПК «Безопасный город» № Пр-1293ГС по итогам заседания Госсовета в Ростове-на-Дону. В основу АПК были заложены камеры видеонаблюдения, установленные на аварийных перекрестках и изредка в местах массового скопления граждан или повышенной криминальной активности.

Функционал этих камер сводился к трансляции видеопотока на мониторы в дежурных частях отделов внутренних дел. Бюджетополучателем и балансодержателем по АПК «Безопасный город» на тот момент являлось МВД России, а продавцы охранных видеокамер получили в конечном счете такой гешефт, что открыли собственные производства и стали именоваться вендорами.

Спустя два года Минрегион России попытался добавить осмысленности происходящему и предложил включить количество преступлений в число показателей, по которым оценивается эффективность работы глав реги-

онов. Это должно было заставить губернаторов и региональных президентов активнее участвовать в процессе построения АПК «Безопасный город» или хотя бы прочитать, что это такое.

Но главы субъектов Российской Федерации возмутились, поскольку отвечать за уровень преступности, по их мнению, должны исключительно правоохранительные органы, а Концепция комплексной системы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения на тот момент еще не созрела.

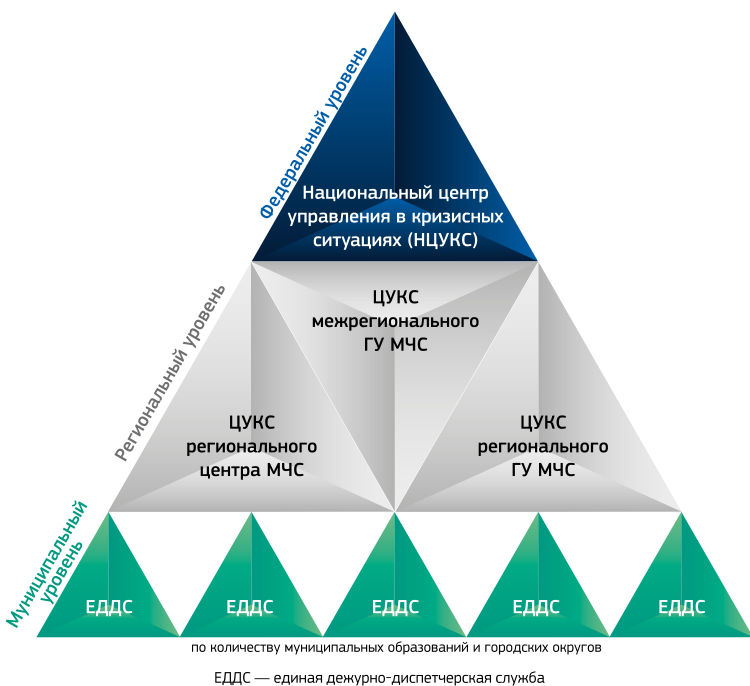
### Годовая стоимость эксплуатации системы городского видеонаблюдения достигает 10% от стоимости самих камер

Спустя еще два года МВД России лишилось статуса бюджетополучателя по АПК «Безопасный город», а все созданные к тому моменту системы должны были быть переданы уполномоченным или специально созданным учреждениям в регионах. В каком состоянии на тот момент находились камеры видеонаблюдения, насколько они отвечали задачам видеомониторинга и насколько устарели — тайна, покрытая мраком. Нарушить ее не спешили и сами регионы — и вот почему. Годовая стоимость эксплуатации системы городского видеонаблюдения достигает 10% от стоимости самих камер. Плюс в копейку обходятся каналы связи и передачи данных, которые обслуживает «Ростелеком» по рыночным ценам. В итоге, как рассказывают источники, близкие к курирующим АПК ведомствам, передаваемые на баланс регионам видеокамеры стали настолько тяжким бременем для местных бюджетов, что оборудование попросту стали отключать. Согласно неофициальным данным, в некоторых областях, например Кемеровской, по состоянию на август 2015 года отключенными пребывало до 40% установленных камер.

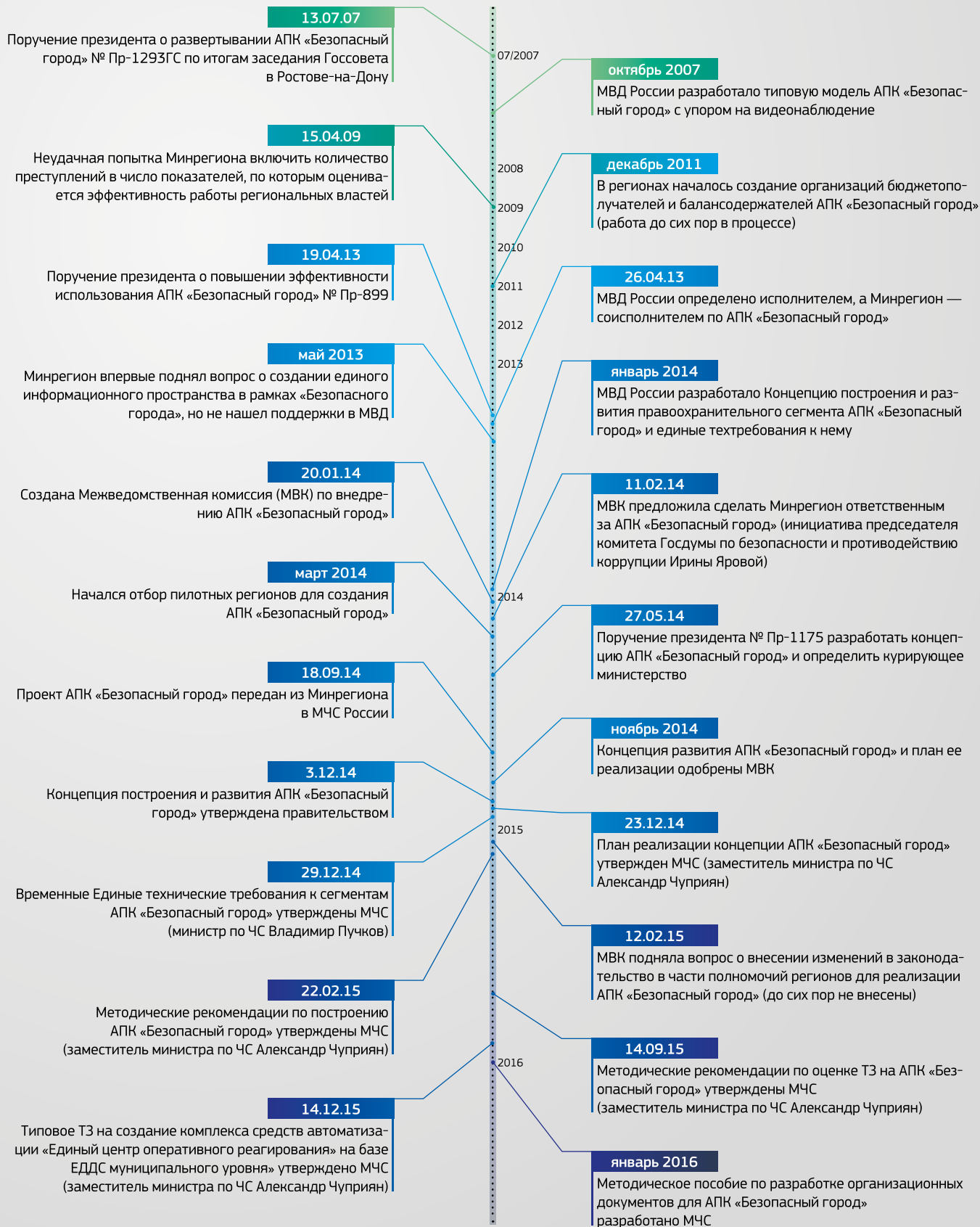
В феврале 2010 года МЧС, МВД, ФСБ совместным приказом утвердили Концепцию комплексной системы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения. Она стала первой попыткой решить так и не решенную до сих пор проблему — организации межведомственного взаимодействия в программах по общественной безопасности.

В итоге министерства снова не договорились, кто и как будет осуществлять локализацию комплексной системы в регионах. Муниципалитеты переключились на развитие АПК «Безопасный город». Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) застолбили за собой собственные программы по безопасности. Последние не учитывают ни планов, ни результатов программ «муниципального звена», к которым относится АПК, и ориентированы на интересы конкретных министерств и ведомств в регионе.

Вертикально-интегрированная система управления защитой от опасностей при ЧС природного и техногенного характера



### Хроника создания АПК «Безопасный город» в России



Вот некоторые из таких программ:

- «Развитие системы комплексной безопасности жизнедеятельности на 2013–2020 годы» (Вологодская область)
- «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности» (Санкт-Петербург)
- «Использование информационно-коммуникационных технологий для обеспечения безопасности жизнедеятельности населения на 2015–2017 годы» (Красноярский край)
- «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (Нижегородская область)
- «Формирование информационного общества в период до 2018 года» (Республика Мордовия)
- «Безопасная республика» (Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкария)

В 2013 году, то есть спустя почти шесть лет после начала реализации проекта, МВД России вновь было объявлено исполнителем по АПК «Безопасный город». Правда, после того как президент повторил свое поручение, стало очевидно, что от «Безопасного города» ожидают большего, чем просто повышения раскрываемости на основе данных с видеокamer. Поэтому зона ответственности МВД России была определена как «развитие правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город».

К февралю 2014 года, когда рабочая группа МВК предложила сделать Министерство регионального

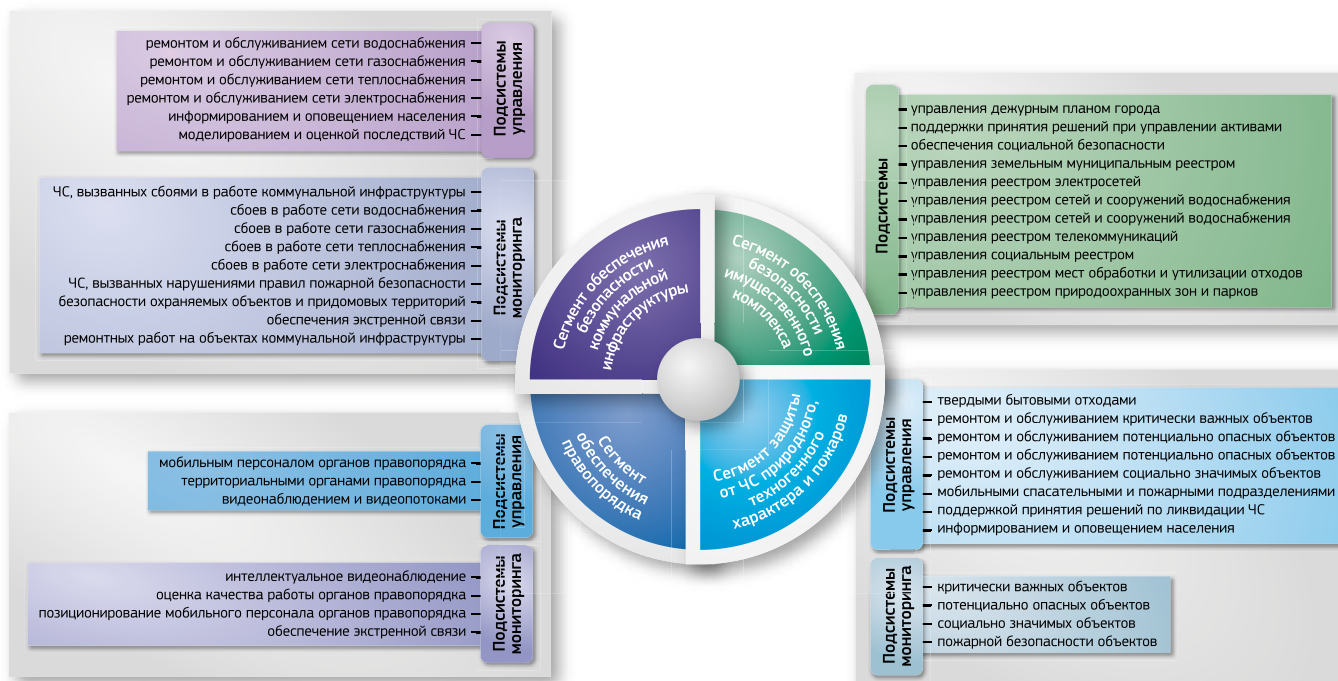
развития ответственным за АПК «Безопасный город», МВД РФ являлось держателем научно-исследовательских работ, концепций построения АПК и проектов единых технических требований к нему. Но Минрегион так и не успел толком ничего сделать — в сентябре 2014 года министерство было расформировано. В положении о расформировании Минрегиона, где был прописан регламент перераспределения всех обязанностей по другим министерствам, в числе прочих была оговорена передача функций по созданию АПК к МЧС России. Коробки с документами по «Безопасному городу» перекочевали на новое место работы.

В марте 2014 года Межведомственная комиссия по развитию и построению АПК «Безопасный город» приступила к отбору пилотных регионов для запуска первых реализаций. Формально в список должны были войти территории, «имеющие высокий уровень готовности к внедрению АПК БГ». На деле же первыми «пилотами» стали города проведения Чемпионата мира по футболу 2018 года и республики Северного Кавказа. При этом по непонятным причинам за скобками списка оказались Москва, Сочи и Чечня.

В декабре 2014 года Правительство Российской Федерации выпустило распоряжение № 2446-р от 03.12.2014. Документ утвердил Концепцию построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Ее реализация разделена на четыре основных этапа.

Этап 1. С декабря 2014 по апрель 2015. Разработка организационных документов: Единые технические требования, План реализации. По сути, идет всероссий-

Перечень систем, интеграция которых предусматривается посредством АПК «Безопасный город» муниципального уровня



На основе анализа 140 технических заданий, разработанных в регионах РФ  
 Источник: Методическое пособие по разработке организационных документов по созданию и развитию АПК «Безопасный город» (МЧС, 2016)

ская инвентаризация систем и разработка технической документации.

**Этап 2. С апреля 2015 по декабрь 2015.** Подготовка основы для Технических заданий. Совместно с регионами МЧС готовит паспорта территорий, перечни рисков. Формулируются показатели эффективности, определение оценочной стоимости мероприятий и построение опытных участков систем. Например, такими участками являются — система оповещения «гражданин-полиция», комплексы автоматической фотовидеофиксации нарушений ПДД и комплексы видеонаблюдения в местах массового скопления граждан.

**Этап 3. С января 2016 по июнь 2016.** Опытная эксплуатация и оценка эффективности отдельных сегментов АПК «Безопасный город» в пилотных регионах. Одновременно с этим по всем территориям должно завершиться формирование источников финансирования на уровне муниципалитетов.

**Этап 4. С июня 2016 года по декабрь 2020.** Построение комплекса АПК «Безопасный город» во всех субъектах Российской Федерации.

## Источники финансирования для АПК «Безопасный город» должны искать муниципалитеты

Распоряжение носит рекомендательный характер, о чем сказано в пункте 2 самого документа. Это дает регионам возможность не соблюдать сроки по созданию АПК. Для этого достаточно написать в МЧС докладную записку с уведомлением, что на реализацию АПК «Безопасный город» средства в региональном бюджете не предусмотрены. Чем на момент написания материала воспользовались Кировская и Кемеровская области.

**В декабре 2015 года** МЧС разработало План реализации концепции АПК «Безопасный город». План был одобрен на заседании МВК и отправлен в аппарат правительства на утверждение. Далее вокруг документа возникла коллизия. Его разработки требовало правительство — под принятую Концепцию АПК. И оно же отказалось утверждать этот план, сославшись на отсутствие финансового обеспечения. В итоге план до сих пор существует за подписью замминистра МЧС Александра Чуприяна как ведомственный документ.

**В январе 2016 года** по поручению МЧС разработаны Методические рекомендации ВНИИ ГОЧС по реализации АПК, это рабочий внутренний документ для регионов. В них, в частности, впервые наглядно представлен порядок обмена информацией между мониторинговыми системами, диспетчерской службой и службами реагирования — в виде единой законченной системы.

**В марте 2016 года** пройдет заседание Межведомственной комиссии. На нем будет скорректирован перечень пилотных регионов — очевидно, в сторону сокращения. Из 23 муниципальных образований МЧС намерено оставить только самых сознательных, готовых начать реализовывать первые объекты АПК за свой счет.



# Cabex

15-я Юбилейная международная  
выставка кабельно-проводниковой  
продукции

15–17 марта 2016 года  
Москва, КВЦ «Сокольники»

- Кабели
- Провода
- Электротехника
- Электромонтаж



Реклама

получите билет на  
[www.cabex.ru](http://www.cabex.ru)



Организаторы:



Тел.: +7 (499) 750 08 28  
E-mail: cabex@ite-expo.ru

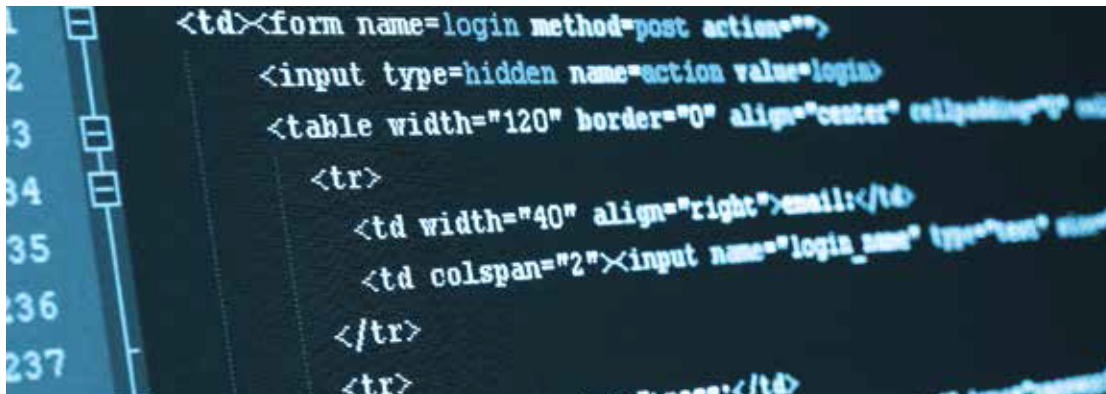


Генеральный  
интернет-партнер:

**RusCable.Ru**

Информационный спонсор:

**РУБЕЖ**  
Информационно-аналитический журнал



## Разработчики — игры патриотов

Разработать интеграционную платформу даже на уровне целого города — это не сверхзадача для программистов, если им дано четкое техническое задание. Одной из первых о разработке платформы для АПК «Безопасный город» в свое время заявила компания «Протей» из Санкт-Петербурга, затем появились решения от «Сферы», «Нордавинда», «Техносерва», «Интегры-С» и других крупных системных интеграторов, которые уже имеют опыт успешного внедрения.

Но тут возникает вопрос: что, собственно, можно считать «Безопасным городом», а что — лишь его отдельным сегментом? За что похвалят, а за что отругают?

При грамотной разработке ПО проблем с интеграцией не должно возникать вообще: видеокамеры могут быть любыми (IP или аналог, видеоаналитика все равно на сервере), базы данных могут быть любыми, контрольные датчики могут быть любыми. Функциональ-

ные возможности АПК «Безопасный город» от этого не поменяются. В идеале, все региональные системы для АПК «Безопасный город» должны быть построены на открытых кодах и протоколах, как того робко требует правительство РФ с 2010 года (редкий случай, когда госзаказчики так дружно игнорируют уже два постановления правительства о переходе на системы с открытыми кодами и продолжают беззастенчиво продвигать Microsoft). Но так уж исторически сложилось, что в России все любят Windows со всеми ее потенциальными «закладками» и (тс-с-с!) шпионским потенциалом, и мало кто любит Linux, а может быть, просто «не умеет его готовить». Но это о закрытых и открытых кодах.

В идеале все региональные системы для АПК «Безопасный город» должны быть построены на открытых кодах и протоколах

### Мероприятия по созданию / развитию АПК «Безопасный город»\*

План	Факт**
Разработка предложений по регламенту взаимодействия ФОИВ в ходе реализации Концепции АПК «Безопасный город»	Предложения получены от МВД, Минкомсвязи, Минтранса, Минюста
Утверждение целевой архитектуры систем АПК «Безопасный город» по созданию опытных участков в отдельных муниципальных образованиях пилотных регионов	В процессе
Формирование целевых значений критериев и ключевых показателей оценки эффективности использования АПК «Безопасный город» для пилотных регионов	Не выполнено
Утверждение общего регламента взаимодействия ФОИВ в ходе реализации Концепции построения и развития АПК «Безопасный город»	Не выполнено
Доработка и актуализация Временных единых требований к техническим параметрам сегментов «Безопасный город»	В процессе
Внесение изменений в законодательную базу РФ	Не внесены
Определение очередности выделения финансирования в виде федеральных средств на построение и развитие АПК «Безопасный город»	Не выполнено

\* Сведения о выполнении этапов получены в ходе неофициальных бесед с источниками, близкими к Межведомственной комиссии и МЧС

\*\* По состоянию на февраль 2016 года

Что касается закрытых протоколов, то они и вовсе не проблема, если вендор готов к интеграции своего оборудования на общее благо. А если не готов, то для того и существует Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК). На нее ложится инициирование разработки единого стандарта открытых протоколов для АПК «Безопасный город». В нем должны быть учтены все системы, в том числе те, которые были установлены ранее. Для применения такого стандарта впоследствии возможно создание специализированной саморегулируемой организации (СРО), которая будет формировать списки рекомендованных разработчиков ПО. В противном случае разработчик-патриот сделает такую систему, что она будет читать все протоколы. А разработчик-бизнесмен сделает платформу, которая потребует поменять части подсистем на более современные или на более комфортные для него.

## Деньги — на дороге

Финансовый аспект занимает в разговорах вокруг проблем с реализацией АПК одно из основных мест. В числе претензий МЧС и МВК — формальный подход к разработке технических заданий («лишь бы отстали»), отсутствие финансирования из региональных и муниципальных бюджетов («а где обещанная Подпрограмма с финансированием АПК? У нас своих денег нет!»), непонимание самой идеи АПК «Безопасный город» (если деньги и найдутся, то идут на локальные проекты, например только на видеонаблюдение).

Работа над построением АПК «Безопасный город» в муниципалитете начинается с разработки технического задания

Недаром заместитель министра по ЧС Александр Чуприян на одном из рабочих заседаний по «Безопасному городу» посвятил этой теме отдельную часть выступления: «Дело бы пошло гораздо быстрее, если бы было федеральное финансирование. С другой стороны, никто не требует, чтобы на территории субъектов сразу были построены все сегменты АПК «Безопасный город» — это действительно непосильно для региональных бюджетов. На данном этапе необходимо автоматизировать координацию работы служб и ведомств и их взаимодействие, а также объединить все данные со всех уже установленных систем мониторинга (включая системы видеонаблюдения) и систем управления городским хозяйством и экстренными службами. И сделать это хотя бы в тех муниципальных образованиях, которые сами субъекты определили в качестве пилотных. Я хотел бы подчеркнуть, что необходимо именно построить как минимум один из сегментов АПК «Безопасный город» на территориях пилотных муниципальных образований всех субъектов Российской Федерации, а не написать проектную документацию и ждать федерального финансирования — тем более что проектная документация, написанная без практического понимания принципов работы АПК «Безопасный город», является по факту теоретическими изысканиями, не применимыми в дальнейшем при его реализации».

Практическая работа над построением АПК «Безопасный город» в муниципалитете начинается с разработки технического задания, на основании паспорта территории и перечисленных в нем рисков. Разработка проектно-сметной документации (ПСД) по такому ТЗ стоит от 10 млн до 20 млн рублей, в зависимости от площади муниципального образования.

Те регионы, которые были отобраны МЧС в качестве пилотных, должны были получить средства на разработку ПСД в виде субсидий из федеральной казны. Однако

# MosBuild

Самая крупная в России выставка строительных и отделочных материалов

Широкий  
ассортимент  
строительных  
и отделочных  
материалов

1566 производителей  
и поставщиков  
из 44 стран мира

5–8 апреля 2016

Россия, Москва  
ЦВК «Экспоцентр»  
на Красной Пресне



Организатор  
Группа компаний ITE  
+7 (499) 750-08-28  
mosbuild@ite-expo.ru



реклама

Получите электронный билет

[www.mosbuild.com](http://www.mosbuild.com)

Информационный партнер:

**RUBEJ**  
Информационно-аналитический журнал



грянули «непростые экономические условия» — финансировать пилотные регионы из бюджета, похоже, никто не будет.

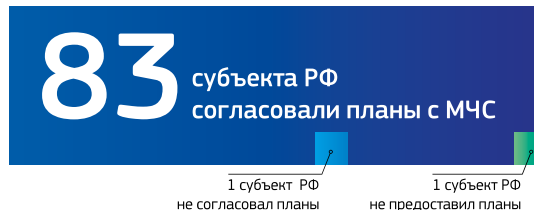
Тем временем деньги на реализацию АПК «Безопасный город» в буквальном смысле действительно лежат на дороге. Изучив сложившуюся практику реализации ресурсоемких проектов без денег, члены Межведомственной комиссии обнаружили, что компания «Ростелеком» разворачивает системы видеонаблюдения и фотовидеофиксации нарушений ПДД едва ли не во всех регионах РФ, называя их при этом «Безопасным городом».

Поскольку этот процесс нельзя приостановить — «Ростелеком» освоил бесприоритетную модель возврата инвестиций через сбор штрафов с нарушителей ПДД, — МЧС этот процесс возглавило. А именно: за год проделало серьезный объем инвентаризационной, методической и научно-исследовательской работы с единственной целью — разработать за свой счет типовое ТЗ на «Безопасный город» для регионов, технические требования к системам и подсказки буквально на каждый шаг. Образец типового ТЗ утвержден замминистра МЧС Александром Чуприяном 14 декабря 2015 года и доступен на сайте министерства.

**16** ИЗ **216**

муниципальных образований субъектов РФ, приступивших к разработке ТЗ, согласовали Технические задания с МЧС

Практическая реализация концепции построения АПК «Безопасный город»



Теперь регионы и муниципальные образования владеют типовыми решениями и методологией, позволяющими сформулировать свои пожелания любому инвестору, тому же «Ростелекому». Пожелания сводятся к следующему: да, нам нужны комплексы фотовидеофиксации и видеонаблюдения на дорогах (это единственная доходная часть АПК), но они должны отвечать определенным требованиям, а еще нам нужен сам «Безопасный город», причем такой, как написано в методичке МЧС.

В результате «Ростелеком» всю вторую половину прошлого года провел в разъездах по регионам, популяризируя свою инвестиционную модель и продвигая различные интеграционные платформы АПК «Безопасный город» (например, на встречу с чиновниками и силовиками в Кемерово инвестор привез сразу и «Техносерв», и «Интегру-С», которые известны своим антагонизмом в подходах, поскольку первый Microsoft-ориентирован, а второй — апологет Linux).

Перечень основных нормативных и правовых актов, в которые необходимо внести изменения в целях обеспечения реализации аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»

Наименование нормативного правового акта	Цель внесения изменений в нормативный правовой акт
Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»	Обеспечение сопряжения на местном уровне информационных систем полиции с АПК «Безопасный город»
Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Расширение полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области создания, развития, содержания и организации эксплуатации АПК «Безопасный город» на территории субъекта Российской Федерации
Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Расширение полномочий органов местного самоуправления в области создания, развития, содержания и организации эксплуатации АПК «Безопасный город» на территории муниципального образования
Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»	Расширение перечня функций, осуществляемых МЧС России в качестве главного координатора по вопросам внедрения и развития АПК «Безопасный город» и распорядителя соответствующих средств федерального бюджета
Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»	Определение места и роли АПК «Безопасный город» в автоматизированной информационно-управляющей системе единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций
Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. № 334 «О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»	Обеспечение использования АПК «Безопасный город» для сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на местном уровне
Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»	Обеспечение использования АПК «Безопасный город» для автоматизированного учета, хранения и обновления данных о силах и средствах муниципальных звеньев единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

# Безопасность на хозрасчете

«Когда же начнутся массовые закупки?» — интересуются отечественные вендоры. «Когда нам уже наконец скажут, что надо сделать?» — спрашивают ответственные за АПК «Безопасный город» в регионах. Официальный ответ — не раньше, чем будут выполнены мероприятия, предусмотренные планом создания / развития АПК «Безопасный город». По сути же, региональные руководители уже сейчас могут действовать самостоятельно. Например, потратить деньги на конкурсы по выбору разработчика и инсталлятора АПК «Безопасный город». Все остальное возьмут на себя «специально обученные люди» на стороне подрядчиков. Благо, возвращать инвестиции в «Безопасные города» коммерческие компании настроены не только посредством комплексов фотовидеофиксации нарушений ПДД. В распоряжение редакции поступил проект документа, в котором подробно рассмотрены перспективы коммерциализации элементов «Безопасного города» по четырем направлениям.

## 1. Транспортная безопасность

- Рубежи фотовидеофиксации правонарушений
- Посты автоматического весового контроля
- Платное парковочное пространство
- Видеоохрана парковок, в т. ч. придомовых, при наличии видеонаблюдения
- Введение зонального режима для крупногабаритного транспорта

## 2. Обеспечение безопасности жизнедеятельности, городской инфраструктуры

- Мониторинг нарушений в сфере благоустройства и озеленения территорий, сбора и вывоза бытовых отходов, организации освещения улиц
- Мониторинг соблюдения правил содержания и ремонта жилых домов и нормативного уровня обеспечения населения коммунальными услугами (нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений, нарушение нормативного уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами)

Региональные руководители уже сейчас могут потратить деньги на конкурсы по выбору разработчика и инсталлятора АПК «Безопасный город»

- Нарушение правил пожарной безопасности (видеомониторинг и фиксация нарушений требований пожарной безопасности об обеспечении проходов, проездов и подъездов к зданиям, сооружениям и строениям)



## 3. Управление имуществом и градостроительным комплексом

- Предоставление доступа к геодезической сети подрядным организациям (строительные компании, ДРСУ). Обеспечение высокоточной координатной сетки при проведении проектно-изыскательских работ, межевании и т. д.
  - Предоставление электронных услуг — выкопировок участков масштаба 1:500 и кадастровой информации, согласование схем расположения участков, выдача разрешений на строительство.
- ## 4. Мониторинг экологической обстановки
- Мониторинг экологической обстановки (штраф за выброс вредных веществ в атмосферный воздух без специального разрешения)

В случае если авторы идеи смогут хотя бы частично воплотить свою идею в жизнь (это зависит от поправок в ряд нормативов федерального уровня), «Безопасные города» будут почти полностью переведены на хозрасчет. Регионы в этом случае получают статус принимающих решения — так, как это понимает бизнес. А где центр принятия решений — туда и пойдут коммерческие предложения.

