

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

С. Е. Пролетенкова, Н. Г. Киселёва

**АППАРАТНО-ПРОГРАММНЫЙ КОМПЛЕКС
«БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД» И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД**

Монография

МОСКВА 2024

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом ВНИИ МВД России*

Р е ц е н з е н т ы :

И. А. Адмиралова, доктор юридических наук, доцент
(ВИПК МВД России);

Д. Н. Шурухнова, кандидат юридических наук
(Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя)

А в т о р ы :

С. Е. Пролетенкова, главный научный сотрудник НИЦ № 4,
доктор юридических наук, доцент
(введение, глава 1, глава 3);

Н. Г. Киселёва, ведущий научный сотрудник НИЦ № 4,
кандидат юридических наук
(глава 2, заключение)
(ВНИИ МВД России)

Пролетенкова, С. Е.

Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город» и его использование в деятельности ОВД : монография / С. Е. Пролетенкова, Н. Г. Киселёва. – Москва : ВНИИ МВД России, 2024. – 130 с.

Рассматриваются нормативно-правовые, концептуальные и организационные основы построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Исследована практика его использования для решения задач органов внутренних дел и возможные пути ее совершенствования.

Для руководителей и сотрудников органов внутренних дел, научных сотрудников научных и образовательных организаций системы МВД России.

Подготовлено с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс.

ВВЕДЕНИЕ

Человечество на протяжении всей истории его развития занимают отдельные фундаментальные категории бытия, такие как смысл, свобода, справедливость, сущность вещей и некоторые другие, перечень которых в глобальном масштабе достаточно ограничен. К данным категориям по своей значимости можно отнести и безопасность как гносеологически обусловленное, непереносимое и незаменимое условие выживания человека как индивидуума и человечества как некоей общности. Указанное объясняет то обстоятельство, что исследование категории «безопасность», развиваясь от элементарных представлений о выживании, трансформировалось в отдельные блоки накопленных знаний по большинству самостоятельных направлений развития научной мысли. Так, в философии, социологии, юриспруденции, медицине, науках технического спектра безопасность и ее обеспечение является одним из фундаментальных направлений научных исследований, не устаревающих с течением времени. В наиболее интересующей нас юридической науке при достаточной устойчивости инструментов познавательной деятельности содержание проблемного поля безопасности находится в постоянном развитии и функциональном изменении, будучи в нескончаемой зависимости от реального преобразования модели общественных отношений, государственного построения, межгосударственного взаимодействия, индустриального развития общества, наконец. В этом смысле можно с уверенностью говорить о том, что категория безопасности в юридической науке есть категория историческая, обусловлена она особой ролью права как универсального регулятора общественных отношений и главного инструмента ее обеспечения. Безопасность и право, на наш взгляд, следует воспринимать как две неразрывно связанные категории, поскольку их развитие обусловлено неделимостью и взаимозависимостью. Само формирование права было, в конечном счете, направлено на обеспечение стабильности и безопасности человека и государства, в то же время безопасность в современном обществе гарантирует и обеспечивает функционирование правовой системы.

Обладая важнейшим значением для каждого человека, безопасность является и необходимым качеством социальных систем, прежде всего таких сверхкрупных, как государство, общество, социальные сообщества, объединенные по ряду признаков. При этом общественное благо, общественные интересы и достижение общественно значимых целей, обусловленные правом, являются приоритетными в плане обеспечения безопасности, создания условий для их стабильного функционирования и развития.

Вместе с тем, интерпретируя подобным образом содержание национальных и общественных интересов, не стоит упускать значимость безопасности людей, особенно в контексте преодоления и минимизации вызовов и угроз окружающей природной и техногенной среды, общественных мест, городской и дорожной инфраструктуры, в целом среды жизнедеятельности человека. В этом отношении представляется достаточно справедливым утверждение о том, что «концепция индивидуальной безопасности должна стать краеугольным камнем любой устойчивой и эффективной системы общественной безопасности на базе сотрудничества»¹.

Указанное подтверждается вниманием, уделяемым в демократических правовых системах, обеспечению, наряду с национальной, государственной и общественной безопасностью, личной безопасности населения, в том числе неукоснительному соблюдению его прав и свобод, тем средствам, которые используются в этом процессе.

Действительно, раз уж человечество в процессе эволюционного развития пришло к созданию государства как некоей организационной формы взаимодействия, то государство и общество нуждается в безопасности, для того чтобы в конечном итоге обеспечить безопасность своих граждан. Объективные закономерности развития обуславливают то обстоятельство, что в этом процессе зачастую гражданам приходится претерпевать отдельные ограничения в целях обеспечения общего блага. В свою очередь, государство в лице его органов и должностных лиц находится в поиске новых механизмов, способных отразить вызовы и угрозы, оказывающие деструктивное влияние на общественную среду.

Эту же мысль находим в Энциклопедическом словаре И.А. Брокгауза и И.А. Ефрона, изданном в России в XIX в.: «...необходимость в личной и имущественной безопасности вызывает к жизни государство, в этой необходимости государство находит

¹ Штоль В.В., Задохин А.Г. Пацифизм и альтернативное моделирование безопасности // Обозреватель-Observer. 2013. № 8. С. 7.

главнейшее разъяснение своего существования, она же указывает государству основную его цель и назначение»².

Следует заметить, что задачи государства и потребности в безопасности как категории общего фундаментального порядка не меняются с течением времени. Они лишь усложняются и неминуемо трансформируются в связи с влиянием экономического, социального, научно-технического прогресса и иных условий и факторов.

Именно этим актуальнейшим вопросам посвящены основополагающие документы стратегического планирования, федеральные законы и другие нормативные правовые источники. Многочисленные исследователи данной проблематики указывают, что обеспечение безопасности во всех ее проявлениях является одной из приоритетных задач государства. Сведения Всероссийского центра исследования общественного мнения при проведении опросов, касающихся любых проявлений безопасности, подчеркивают возрастающую активность граждан в таких опросах, что свидетельствует о неизменной насущности данной проблематики. Особенно это касается вопросов обеспечения безопасности, связанной с повседневной жизнедеятельностью людей. То есть вопросов общественной безопасности. В частности, люди хотят чувствовать себя защищенно от любых угроз, выходя на улицу, в общественных местах, в транспорте, зданиях и сооружениях, на автомобильных дорогах и т. д. Как отмечают опрошенные, именно оценка собственной защищенности относительно мест пребывания формирует у них мнение о деятельности органов государственной власти в сфере безопасности.

В XXI в. значительным положительным моментом, позволяющим преодолевать проблемные вопросы правоохранительной практики, является развитие специализированных технических и информационных средств. В отдельных сферах обеспечения безопасности применение современных автоматизированных систем переводит вопрос безопасности практически в автоматическую плоскость. При этом интеллектуальный анализ и механическая фиксация угроз безопасности, реализуемые при помощи технических средств, решают в первую очередь задачи превентивного спектра с целью не допустить реализацию угрозы, предотвратить наступление вредных последствий. Они же в условиях стремительного расширения угроз безопасности во многом решают задачи снижения нагрузки на органы государственной и муниципальной власти различного уровня, специально уполномоченных субъектов обеспечения безопасности,

² Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1889. Т. 5. С. 304.

с гарантированной надежностью обеспечивают выполнение заявленного функционала на любом направлении.

В настоящее время сложно себе представить не только современный город, но и большую часть территории страны без соответствующей инфраструктуры, опутывающей ее различными системами жизнеобеспечения, в том числе в сфере безопасности. В нашу жизнь прочно вошли системы связи, видеонаблюдения, информационного обеспечения, сетей сообщения и иные подобные реалии современной жизни, являющиеся частью так называемой цифровой трансформации государства и общества, без которых мы уже не представляем своего существования.

Цифровизация не просто обеспечивает поступательное развитие экономических, социальных, производственных, технологических отношений, но и изменяет государственные и общественные институты, влияет на право как основу реализации «общественного договора», теорию о котором развивали величайшие философы, такие как Г. Гроций, Т. Гоббс, Д. Локк, Ж.Ж. Руссо, А.Н. Радищев и др. При этом, как показывает практика, право зачастую не успевает за этой трансформацией, но тем не менее влияет на нее, в возможной части обеспечивает регулятивное воздействие, несмотря на возникающие трудности. В вопросах безопасности право, с одной стороны, сдерживает цифровые возможности во имя соблюдения действующего правового закона, с другой – создает правовые основы для их использования в государственных и общественных интересах.

С этой точки зрения несомненный научный интерес представляют цифровые системы, созданные в целях обеспечения безопасности. С позиции проведения правовых исследований в указанной сфере особую научную значимость имеют вопросы административно-правового регулирования их создания и функционирования, место и роль в системе обеспечения безопасности, возможности применения полученных с их помощью результатов в правоохранительной деятельности. Несомненный вклад на обозначенных направлениях должны внести ученые, являющиеся представителями федеральных органов исполнительной власти, поскольку для исследования подобных вопросов необходимо понимание всей цепочки механизмов создания, правового оформления и последующего функционирования технологических систем обеспечения безопасности.

Именно по этой причине родилась идея проведения монографического исследования функционирования одной из самых востребо-

ванных, не ошибемся, если обозначим государственных, информационно-аналитических систем правоохранительной направленности – аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». В его основу легли нормативные правовые источники федерального и регионального уровней, методические материалы, мнения представителей науки и практики, а также опыт построения и функционирования данного комплекса в 74 субъектах Российской Федерации.

В Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2446-р (далее – Концепция 2014 г.), указано: «Комплекс «Безопасный город» является совокупностью функциональных и технических требований к аппаратно-программным средствам, нормативных правовых актов и регламентов межведомственного взаимодействия, направленных на противодействие угрозам общественной безопасности, правопорядку и безопасности среды обитания, формирующих вместе с действующими федеральными системами обеспечения безопасности интеллектуальную многоуровневую систему управления безопасностью субъекта Российской Федерации в целом и муниципального образования в частности, за счет прогнозирования, реагирования, мониторинга и предупреждения возможных угроз, а также контроля устранения последствий чрезвычайных ситуаций». Тем самым масштаб задач, стоящих перед указанным комплексом, выводит его на центральное место в сфере обеспечения безопасности и правопорядка, а связанные с его функционированием правоотношения определяет как интереснейший объект исследования административно-правовой и в ее рамках так называемой ведомственной науки, исследующей вопросы совершенствования деятельности органов исполнительной власти, в частности МВД России. Добавим к этому то обстоятельство, что с момента зарождения комплекса объем потраченных на него средств финансирования исчисляется десятками миллиардов рублей, что само по себе требует проведения научного анализа по вопросам его общей организации и эффективности.

ГЛАВА 1. ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ И ФОРМИРОВАНИЯ АПК «БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД»

1.1. Криминологическая ситуация, предшествующая созданию АПК «Безопасный город»

Россияне и иные многочисленные лица, находящиеся на территории Российской Федерации, за последние 5–10 лет вполне привыкли, что современные российские города уже невозможно представить без различных систем безопасности, особенно видеонаблюдения, которые охватывают своим контролем места пребывания людей от территорий аэропортов, вокзалов, где они впервые ступают на российскую землю, до подъездов жилых домов, автодорог и транспортной инфраструктуры. Значимые для обеспечения целей безопасности «умные» устройства обеспечивают оповещение и информирование, позволяют пользоваться возможностью вызова экстренных служб, упреждают возникновение крупных очагов задымления и пожаров, реализуют экологический контроль и контроль в сфере ЖКХ, а также решают иные важные вопросы в сфере обеспечения комплексной безопасности мест жизнедеятельности людей и территории страны.

Деятельность органов исполнительной власти в сфере обеспечения общественной безопасности и правопорядка, которая согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и пп. 4 п. 2 разд. I Положения о МВД России, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, является зоной ответственности Министерства внутренних дел Российской Федерации, также в настоящее время неразрывно связана с использованием технических и информационных систем. При этом принятие решения о необходимости внедрения комплекса технических средств правоохраны состоялось задолго до появления официально утвержденной Концепции 2014 г. В сфере обеспечения правопорядка оно было обусловлено в первую очередь состоянием криминогенной среды, тревожность которой не оставляла никаких вариантов, кроме необходимости принятия экстренных мер, способствующих стабилизации обстановки на улицах городов.

Пиковым по показателям преступности стал 2006 год, когда в органы внутренних дел Российской Федерации поступило более 19,3 млн заявлений, сообщений и иной информации о противоправных действиях, что было на 21,9 % больше, чем в предыдущем году. Их число возросло во всех федеральных округах и 80 субъектах Российской Федерации. Наибольший прирост был зафиксирован в Центральном (+30,6 %) и Дальневосточном (+28,8 %) федеральных округах, республиках Тыва (+50,8 %), Марий Эл (+43,8 %) и Алтай (+43,5 %), Приморском (+47,5 %) и Алтайском (+43,1 %) краях, Мурманской (+72,5 %), Ивановской (+68,4 %), Курской (+53,7 %) и Ярославской (+45,3 %) областях.

Всего в указанном году на территории Российской Федерации было зарегистрировано более 3 млн 855 тыс. преступлений, что на 8,5 % больше, чем в 2005 г. В целом по стране уровень преступности в расчете на 100 тыс. населения поднялся до 2 700,7 преступлений, увеличившись по сравнению с предшествующим годом на 223,1 пункта. Выше российского данный показатель отмечался на территории Дальневосточного (3 647,5), Уральского (3 570,1), Сибирского (3 122,6) и Приволжского (2 959,3) федеральных округов.

Особые опасения были вызваны ростом так называемой уличной, а также транспортной преступности. В первом случае высокие темпы прироста составили 24,3 % (441,6 тыс.). Увеличение массива преступлений, совершенных на улицах, произошло на территории всех федеральных округов, а также 71 субъекта Российской Федерации. Наибольшие темпы его прироста отмечены в Приволжском (+48,6 %) и Дальневосточном (+62,6 %) федеральных округах, а также в республиках Дагестан, Калмыкия, Карачаево-Черкесия и Саха (Якутия), Архангельской, Московской, Новгородской и Самарской областях (от 2 до 14 раз).

На улицах городов и других населенных пунктов было совершено 163,9 тыс. тяжких и особо тяжких преступлений (+16,9 %). В их числе: 1 735 (–1,3 %) убийств, 7 тыс. (–0,1 %) фактов умышленного причинения вреда здоровью, 20,4 тыс. (+9,2 %) разбоев, 155,6 тыс. (+14,4 %) грабежей, 177,9 тыс. (+34,9 %) краж, в том числе 20,6 тыс. (+11,4 %) краж транспортных средств, 20,7 тыс. (+12,8 %) уголовно наказуемых хулиганств, 18,3 тыс. (+67,8 %) преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Количество грабежей увеличилось в четырех федеральных округах, а также в 48 субъектах страны, в каждом втором из них – от 1,2 до 2,3 раз.

На объектах транспорта было зарегистрировано более 80,8 тыс. преступлений (+8,4 %), в том числе 18,6 тыс. тяжких и особо тяжких составов (+0,4 %).

На объектах транспортного комплекса было зафиксировано значительное количество хищений, совершенных путем кражи (+13,9 %), грабежа (+14,6 %), разбоя (+3,6 %) и мошенничества (+3 %), а также преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (+5,4 %) и оружия (+5,2 %). Одновременно снизилось число убийств и покушений на убийство (–32,8 %), фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (–10,9 %). На 3 % меньше зарегистрировано преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступления, и подростками.

В начале 2007 г. тенденции к росту преступлений и административных правонарушений продолжились, хотя и с меньшими темпами.

В январе – феврале продолжался рост уличной преступности. В целом по стране он составлял 5,9 % (59,2 тыс.). При этом число совершенных убийств увеличилось на 12,6 %, фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью – на 9,2 %, краж – на 11,5 %, преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, – на 30,5 %.

Увеличение массива преступлений, совершенных на улицах, произошло на территории пяти федеральных округов, а также 57 субъектов Российской Федерации. Наибольшие темпы его прироста отмечены в Дальневосточном (+27,6 %) и Южном (+27,2 %) федеральных округах, а также в республиках Дагестан и Карачаево-Черкесия, Алтайском и Ставропольском краях, Московской, Мурманской, Новгородской, Псковской и Сахалинской областях (от 1,6 до 27,3 раза).

На фоне угрожающего состояния преступности по основным направлениям криминогенности в период 2004–2007 гг. внимание органов внутренних дел было сосредоточено на состоянии правоотношений в области дорожного движения. С одной стороны, это было вполне объяснимо рядом объективных условий, ставящих аварийность на автотранспорте на место одной из острейших социально-экономических проблем большинства стран.

Вот как это обстоятельство характеризуют исследователи данной проблематики, черпающие информацию из различных источников.

Статистика смертности Всемирной организации здравоохранения свидетельствует, что на долю транспортного травматизма приходится более 30 % смертельных исходов от всех несчастных случаев. Ежегодно в мире в результате дорожно-транспортных происшествий погибают и получают ранения более 50 млн человек³.

Потери, связанные с ДТП, в несколько раз превышают ущерб от железнодорожных катастроф, пожаров и других видов несчастных случаев⁴.

В целом положение в области безопасности дорожного движения Организацией Объединенных Наций на тот период характеризовалось как глобальный кризис. По данным Всемирного Банка, ежегодный экономический ущерб превышал 500 млрд долларов⁵.

Данная проблема, отличающаяся сложностью и многоплановостью, приобрела особую остроту в последнее десятилетие в связи с возрастающей диспропорцией между приростом числа автомобилей, не улучшающимся качеством дорожной сети и инфраструктуры и существующими проблемами в обеспечении безопасности дорожного движения, в том числе в организации медицинского обеспечения⁶.

В России негативные последствия автомобилизации приобрели крайне острый характер. В результате проблема обеспечения безопасности дорожного движения прочно заняла место в ряду важнейших социально-экономических задач нашей страны. Масштаб дорожно-транспортного травматизма соответствовал масштабу проблемы, угрожающей национальной безопасности⁷.

³ См.: Евлоев Н.Д. Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта // Юрист–Правовед, 2010. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prestupleniya-protiv-bezopasnosti-dvizheniya-i-ekspluatatsii-transporta-1> (дата обращения: 17.03.2024).

⁴ См.: Казиахмедов Г.М., Поцелуев П.А. Социально-экономические аспекты последствий дорожно-транспортных происшествий в России // Региональная экономика: теория и практика. Социальная сфера. 2007. № 7 (46). С. 124–129.

⁵ См.: Верзилин В.А. Социально-экономические потери от ДТП (на примере Воронежской области) // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. Вып. 12 (80). С. 154–160.

⁶ См.: Борисов Б.И. К вопросу классификации причин дорожно-транспортных происшествий // Международный научно-исследовательский журнал. 2013. № 8 (15). URL: <https://research-journal.org/archive/8-15-2013-august/to-the-question-of-the-classification-of-the-causes-of-road-accidents> (дата обращения: 17.03.2024).

⁷ См.: Гражданское общество за безопасность дорожного движения // Третий Международный конгресс «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни»: круглый стол № 6. 29 окт. 2010 г. // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/roundtables/29521> (дата обращения: 03.04.2024).

На территории Российской Федерации в 2006 г. было зарегистрировано 229 140 ДТП, в которых погибли 32 724 и ранены 285 362 человек. Ухудшение положения с аварийностью отмечено в 14 регионах, где зафиксирован рост всех трех основных показателей, особенно значительный – в Республике Бурятия, Костромской, Курской, Томской и Еврейской автономной областях.

Количество ДТП увеличилось в 42 субъектах Российской Федерации, число погибших – в 26 и раненых – в 49. В течение года на дорогах и улицах страны в ДТП пострадало 318 086 человек, что на 3,0 % больше аналогичного показателя предшествующего года. По предварительным расчетам специалистов социально-экономический ущерб от последствий аварийности (в ценах 2006 г.) составил 476 437 млн руб., в том числе от гибели людей – 229 068 млн руб., ранения – 65 633 млн руб., повреждения транспорта – 122 181 млн руб.

Преобладающее количество ДТП (72,4 % или 165 984) зарегистрировано в городах и населенных пунктах, тяжесть последствий которых составила 7 погибших из 100 пострадавших. В 2,7 раза меньше (62 571 или 27,3 %) ДТП произошло на автомобильных дорогах, в результате которых каждый шестой (16 человек) пострадавший получил ранения, несовместимые с жизнью. Еще выше тяжесть последствий на федеральных дорогах (18).

На протяжении периода 2000–2006 гг. наблюдалась устойчивая тенденция роста количества ДТП в расчете на 10 тыс. транспортных средств (по сравнению с 2000 г. его значение возросло на 31,0 %).

В 2006 г. в расчете на каждые 10 тыс. транспорта произошло 66 ДТП. Значительно выше этот показатель был в Эвенкийском автономном округе (175), Владимирской области (115) и Республике Татарстан (106).

В среднем по стране из каждых 100 тыс. жителей в ДТП пострадали 223 человека. Наибольшие значения этого показателя отмечены в Тюменской (396), Сахалинской (385) и Владимирской (346) областях.

Противодействие преступности и административной деликтности осложнялось многочисленными недостатками управленческого характера, связанными в первую очередь с разрозненностью действий органов исполнительной власти на межведомственном уровне, а также различием в региональных подходах к организации совместной с региональными органами власти деятельности.

Кроме того, в результате неудовлетворительного на протяжении ряда лет финансирования из региональных и местных бюджетов расходов органов внутренних дел на закупку вооружения, автотранспорта, средств связи, электронной техники, горюче-смазочных материалов, вещевого и прочего имущества оснащенность многих подразделений данными видами ресурсов находилась на неудовлетворительном уровне.

Органы внутренних дел изнутри были подвержены коррупции, мздоимству, многочисленным нарушениям, связанным с несоблюдением основных принципов правоохранительной деятельности, нарушениям в сфере формирования статистической отчетности и учета преступлений, а также иным системным «заболеваниям».

Вместе с тем в сложнейших криминогенных условиях в 2005–2006 гг. продолжалась работа по оптимизации организационно-штатной структуры системы МВД России и приведению ее в соответствие с требованиями административной реформы и бюджетного законодательства. Было завершено преобразование главных управлений МВД России по федеральным округам из организационно-контрольных структур в подразделения, непосредственно осуществляющие выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений, совершенных организованными преступными формированиями, носящих межрегиональный характер, а также борьбу с терроризмом.

В связи с внесением Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 126-ФЗ изменений в Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции», предусматривающих возможность формирования органов внутренних дел по нескольким муниципальным образованиям, была начата работа по оптимизации системы горрайорганов.

Наиболее важным, на наш взгляд, шагом на пути к полномасштабному внедрению в правоохранительную деятельность технических и программных средств обеспечения правопорядка явилось изменение подходов к профилактике правонарушений. В целях реализации поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации от 26 сентября 2005 г., на котором Президент Российской Федерации В.В. Путин обратил особое внимание на необходимость усиления профилактики правонарушений в стране, МВД России была разработана базовая модель государственной системы профилактики правонарушений в муниципальных поселениях, городских и сельских

районах, городах с районным делением, а также в целом на территории субъекта Российской Федерации.

Совершенствование системы профилактики предусматривалось по трем основным направлениям:

1) нормативное правовое обеспечение, в том числе на региональном уровне;

2) поиск оптимальных форм привлечения всех государственных и общественных институтов и коммерческих организаций к профилактике правонарушений с участием гражданского общества, а также внедрение новых технологий;

3) разработка и реализация федеральных и региональных программных решений по устранению и минимизации причин и условий криминализации общества, а также финансированию правоохранительных мероприятий.

Своевременность и грамотность такого решения признавалась всеми специалистами правоохранительной системы.

Например, коллектив авторов в составе видных ученых и практиков органов внутренних дел в 2006 г. указали следующее. «На современном этапе развития российского общества в период проведения так необходимых нашей стране демократических социально-экономических и политико-правовых реформ обострилась проблема роста криминальной угрозы национальной безопасности. В этой связи в настоящее время как никогда актуальным становится вопрос развития превентивной стратегии государственной политики в борьбе с преступностью. Предупреждение преступлений, выступающее составным элементом уголовной политики страны, на сегодняшний день становится важнейшим направлением государственно-правовой политики»⁸.

Неслучайно в начале 2006 г. был подписан приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений».

Кроме того, действующий тогда Министр внутренних дел Р.Г. Нургалиев неоднократно поднимал вопрос о состоянии правопорядка на различных площадках органов государственной власти. Так, на парламентском часе в Государственной Думе Российской

⁸ Правовое регулирование деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений: проблемы и перспективы / А.В. Шахматов, Ю.В. Паседа, В.Г. Ставцев, А.Д. Цыбиков // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 4 (32). С. 283–287.

Федерации 17 мая 2006 г.⁹ Министр обратил внимание депутатов на ситуацию с преступностью в стране. Большое внимание в этом выступлении было обращено на совершенствование мер профилактики правонарушений, особенно в рамках противодействия молодежной преступности, а также на внедрение комплексного подхода при реализации такой деятельности. Все структурные подразделения центрального аппарата МВД России были ориентированы на формирование новой модели профилактики правонарушений, способной переломить ситуацию с преступностью в стране.

Системообразующий компонент данной модели предлагалось строить на совокупности целей воздействия на криминогенную среду, при достижении каждой из которых должно было появиться новое качество правоохранительной системы России, включающее в себя в первую очередь стабильность функционирования и на этом фоне способность отражать любые угрозы криминального характера вне зависимости от их направленности. Такой подход, на наш взгляд, в наибольшей степени позволял МВД России претендовать на позиционирование себя в качестве органа исполнительной власти, обеспечивающего общественную безопасность в том ее глубоком онтологическом смысле, который не сводит данную категорию к банальному состоянию защищенности, а видит в ней нечто большее, находящееся под влиянием не только и не столько позитивных, сколько негативных факторов, которые при качественном обеспечении общественной безопасности существенно не влияют на стабильность функционирования и позитивное развитие общественных связей.

Совершенно определенно можно говорить, что среди основных общепрофилактических и предсказуемых целей новой модели профилактики, таких как создание подсистем профилактики преступности, алкоголизма, наркомании, беспризорности несовершеннолетних, незаконной миграции, ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы; внедрение новых управляющих механизмов на уровне органов власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления; привлечение к предупреждению правонарушений предприятий и учреждений различных форм собственности, общественных организаций и др., важнейшее место стали впервые занимать цели, связанные с усилением технической оснащенности и

⁹ См.: Доклад Нургалиева встревожил депутатов Госдумы // 2006. 17 июня. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/87328/> (дата обращения: 03.04.2024).

введением новых цифровых форм правоохраны и предоставления услуг.

В частности, особое внимание было акцентировано на:

повышение уровня реагирования на правонарушения за счет внедрения технических средств контроля за ситуацией в общественных местах и жилых массивах;

коренное изменение принципов работы по предупреждению и профилактике правонарушений по месту жительства граждан, связанное во многом с распространением необходимой информации о территориальных органах внутренних дел, обеспечением функционирования каналов экстренной связи «Гражданин-Милиция», оборудованием наиболее уязвимых в криминальном отношении мест и объектов кнопками экстренного вызова и тревожной сигнализацией;

целевое финансирование мероприятий по техническому и программному оснащению деятельности ОВД;

создание телекоммуникационных систем, средств видеоконтроля за обстановкой в местах массового пребывания граждан, на объектах транспорта, совершенствование управления нарядами милиции с применением новейших технических средств.

Несмотря на то что именно в 2006 г. перераспределение целей и задач правоохранительной деятельности находилось в наиболее активной фазе, органы исполнительной власти и российские регионы были функционально готовы к таким изменениям.

В целях подготовки регионов Российской Федерации, а также иных, прежде всего «силовых» органов исполнительной власти к изменению вектора профилактики правонарушений в стране обращалось особое внимание на скоординированность данной работы как в плане использования сил безопасности, так и в рамках сближения имеющихся информационных ресурсов и технических возможностей. Для этого МВД России на протяжении предшествующего года проводило мероприятия, посвященные актуализации и освещению обновляемых задач.

О серьезности и масштабах проводимой работы говорит то обстоятельство, что еще в середине 2005 г. все предполагаемые субъекты формируемой системы профилактики постепенно были ориентированы на работу по ее созданию. Так, 10 августа 2005 г. Министр внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиев принял участие в заседании Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе по вопросу «О ходе реализации положений Посланий Президента Рос-

сийской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004–2005 годы и дополнительных мерах по предупреждению, профилактике и пресечению преступности в Уральском Федеральном округе», на котором были обсуждены задачи по формированию современной модели профилактики в масштабе округа, включающей создание комплексных информационно-технических систем правоохраны.

Впоследствии именно на уральской земле система профилактики правонарушений прошла первую апробацию. Об этом заявил 27 июля 2006 г. Министр внутренних дел России Р.Г. Нургалиев на совещании «О состоянии работы и мерах по усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией, профилактике правонарушений, укреплении законности и правопорядка в УрФО в свете посланий Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию»¹⁰.

26 августа 2005 г. на заседании Государственного Совета Российской Федерации в г. Казани в своем выступлении Министр внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиев обратился к главам администраций, членам Госсовета с предложением поддержать позицию МВД России о создании в стране единой государственной системы предупреждения правонарушений, в рамках которой планировалось широкое применение технических средств правоохраны.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина от 26 сентября 2005 г. № Пр-1564 и в рамках реализации задач, поставленных в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, Министр внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиев направил обращения к высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (главам администраций регионов, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах) о внедрении базовых моделей профилактики правонарушений в муниципальных поселениях, сельских районах и городах, городах с районным делением, субъектах Российской Федерации, а также руководителям министерств и ведомств, главам традиционных религиозных конфессий по определению формы участия в данной работе и организации взаимодействия.

Таким образом, за короткое время удалось охватить идеями модернизации не только все уровни формируемой системы профилак-

¹⁰ См.: Нургалиев Р.Г. Система профилактики преступности прошла апробацию в УрФО (Екатеринбург) // URL: <https://regnum.ru/news/680305> (дата обращения: 21.03.2024).

тики, но и все горизонтальные звенья органов исполнительной власти. При этом у всех руководителей функциональных подразделений органов внутренних дел сложилось стойкое убеждение, что одним из приоритетных направлений развития органов правопорядка ввиду нарастающей криминализации является поэтапное техническое и информационное обеспечение деятельности. Было очевидно, что именно введение процессов автоматизации на всех этапах превентивной и юрисдикционной деятельности позволит создать дополнительные механизмы реагирования, эффективные при меньших трудозатратах личного состава, в условиях дефицита кадров, увеличения документооборота, усложнения ведомственных и межведомственных задач.

1.2. Первичные основы внедрения технических и программных средств охраны общественного порядка (историко-организационный аспект)

Проработка вопросов формирования новой модели профилактики правонарушений на практике раскрыла всю сложность предстоящей работы, в том числе в рамках применения технических средств и технологий. Стало совершенно очевидно, что ни значительное количество мобильных и стационарных постов на автомобильных дорогах страны, ни многочисленные патрульно-постовые наряды, ни меры досмотра на объектах транспортной инфраструктуры, ни иные мероприятия, традиционно применяемые органами внутренних дел, в будущем не способны обеспечить должный уровень правоохраны.

С этого времени ранее проводившиеся отдельные мероприятия по технологическому совершенствованию правоохранительной деятельности начинают рассматриваться с позиции их комплексного использования на территории всей страны.

Эти выводы позволили МВД России инициировать перед Правительством Российской Федерации вопрос о разработке «Системы технического регулирования в сфере антитеррористической и противокриминальной защиты». По просчетам специалистов ведомства ее создание позволило бы на законодательном уровне сформировать единые требования к системам антитеррористической и противокриминальной защиты объектов и имущества, независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, организовать эффективный механизм контроля и ответственности в указанных сферах деятельности.

Логичным продолжением работы стало завершение к концу 2006 г. реализации первого этапа ведомственной программы «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел», утвержденной приказом МВД России от 8 июня 2006 г. № 420. Эта Программа предусматривала обеспечение возможности использования имеющихся баз данных органов внутренних дел нарядами и службами, задействованными в охране общественного порядка. На момент издания приказа в 22 регионах страны уже функционировали системы, позволяющие нарядам милиции оперативно осуществлять проверки граждан без доставления в органы внутренних дел, транспорта, оружия, номерных вещей и много другого по справочным и оперативным учетам. В их числе УВД Астраханской области, где успешно использовалась система «Розыск-Магистраль», совмещенная с базой федерального розыска. Патрульно-постовые наряды ОВД на транспорте и территориальных органов внутренних дел, несущие службу на оперативных заслонах на железнодорожных вокзалах, в аэропортах и поездах, были в скорейшие сроки оснащены носимыми терминалами данной системы, предназначенными для проверки граждан по учетам розыска без доставления в дежурные части.

По завершении работ планировалось сопряжение единой информационно-телекоммуникационной системы с активно развивающимся АПК «Безопасность». Такое техническое решение позволяло вычленять из общего потока лиц, разыскиваемых правоохранными органами за совершение преступлений, причастных к участию в незаконных вооруженных формированиях и совершению терактов, а также решать другие задачи.

В рамках Программы была создана основа ведомственной интегрированной телекоммуникационной системы в 66 субъектах Российской Федерации. Ее реализация существенно подняла уровень информационно-телекоммуникационной оснащенности органов внутренних дел, что позволило повысить оперативность и качество раскрытия преступлений ввиду улучшенного информационного обмена.

Значительный прорыв произошел также и в рамках отработки применения новых программных средств и цифровых технологий при оказании населению ряда закрепленных за ведомством услуг. Прежде всего это связано с реализацией проекта по введению в эксплуатацию специализированной информационной системы «Право-

охранительный портал Российской Федерации». В нем к 2006 г. участвовало 13 ведомств, при этом ключевая роль была отведена МВД России.

В целях поддержания позиции МВД России по профилактике правонарушений на региональном уровне и дальнейшего контроля при планировании взаимодействия с региональными представительствами органов исполнительной власти руководителям МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации были даны указания о проведении комплекса мероприятий по разработке с учетом региональных особенностей многоуровневых комплексных программ профилактики правонарушений на 2006–2010 гг. Разработка и принятие региональных комплексных программ правоохранительно-профилактической направленности стали той отправной точкой, на базе которой впоследствии выделялось финансирование на развертывание систем видеонаблюдения и связи. Именно этими решениями обусловлено обстоятельство, что к моменту официальной презентации АПК «Безопасный город» в 2007 г. на региональном уровне применение входящих в него технических средств уже было апробировано с положительным результатом.

На заседаниях Временного организационного комитета МВД России по координации деятельности в сфере профилактики правонарушений наряду с заслушиванием министров внутренних дел, начальников ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации рассматривались следующие вопросы, касающиеся внедрения технических средств:

- о мерах по предупреждению правонарушений на закрытых территориях и режимных объектах, в том числе мерах по установлению систем объектового видеонаблюдения, средств сигнализации и экстренной связи, технических средств обеспечения пропускного режима и т. д.;

- о мерах, принимаемых ДОБДД МВД России по предупреждению дорожно-транспортных происшествий, развитию сети дорожного технического контроля и средств видеонаблюдения, внедрению носимых средств фиксации правонарушений;

- о ходе выполнения требований приказа МВД России от 22 сентября 2005 г. № 775 «Об утверждении Инструкции по организации взаимодействия подразделений органов внутренних дел Российской Федерации с федеральным государственным унитарным предприя-

тием «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

о достоверности представленной информации в рамках статистической отчетности по форме 039 «Профилактика – КП»;

об обеспечении подразделений ДООП, ДБОПиТ, ДГЗИ, ДРО, ДепУР, ДОБДД, ДЭБ, ДОПТ МВД России, СК при МВД России удаленного доступа к оперативно-справочным, розыскным и криминалистическим учетам интегрированных банков данных регионального и федерального уровней;

о принятии мер по расширению сети технических средств по контролю за обстановкой на улицах и в других местах с массовым пребыванием граждан.

В обсуждениях указанных вопросов, исходя из имеющихся протокольных решений, отдельной повесткой всегда звучали вопросы, касающиеся расширения сети средств уличного и дорожного видеонаблюдения, создания электронных банков данных по направлениям деятельности подразделений органов внутренних дел, усиления контроля с использованием технических средств за обстановкой на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры, разработки программных средств, позволяющих реализовать разнообразные виды организационных мероприятий в дистанционном формате: от внедрения систем позиционирования патрульных нарядов до использования сервисов проверки данных. Все это явилось впоследствии теми узловыми элементами, на которых шло первичное построение АПК «Безопасный город».

Важным этапом на этом направлении стало решение о распространении и внедрении в регионах Российской Федерации экспериментального опыта Пермского края по установке АПК «Безопасность», о чем главам субъектов Российской Федерации были направлены рекомендательные письма.

С целью координации такой деятельности в регионах, в МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации были образованы временные организационные комитеты, которые взяли на себя решение организационно-практических вопросов в сфере профилактики правонарушений и внедрении технических средств.

Работа на указанных направлениях активизировалась настолько, что по состоянию на начало 2007 г. на реализацию региональных программ профилактики правонарушений в Российской Федерации по данным ГИАЦ МВД России из консолидированных бюджетов

было выделено 8 млрд 471 млн 960 тыс. руб. Внушительная часть этого финансирования приходилась на техническое переоснащение органов внутренних дел, внедрение в правоохранительную деятельность технических средств различной функциональной направленности.

Как уже отмечалось, еще в начале 2006 г. анализ криминогенной обстановки за предыдущий год показал, что особое внимание МВД России должно было быть обращено на обеспечение правопорядка на улицах и в других общественных местах. 17 февраля 2006 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин на коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации дал соответствующие поручения. В частности, было отмечено, что «необходимо оборудовать места и объекты с массовым пребыванием граждан средствами видеобзора, экстренной связью «Гражданин-Милиция», стационарными и передвижными пунктами милиции»¹¹. Президент Российской Федерации особо подчеркнул, что «для этого в региональных бюджетах должны быть четко обозначены финансовые защищенные параметры борьбы с преступностью». Кроме того, МВД России были внесены предложения по осуществлению мероприятий по улучшению освещенности улиц, подъездов домов, парков и других общественных мест, а также развитию средств оперативной связи, обеспечивающей быстрое прохождение информации (заявлений и сообщений) о преступлениях и иных правонарушениях.

После указанных решений на протяжении нескольких месяцев 2006 г. в кратчайшие сроки в целях обеспечения антитеррористической безопасности дошкольных и общеобразовательных учреждений под охрану с использованием средств видеонаблюдения были взяты более 65,4 тыс. учебных объектов.

Оборудовано средствами видеонаблюдения более 6,8 тыс. мест с массовым пребыванием граждан, 29 тыс. – экстренной связью «Гражданин-Милиция».

¹¹ Выступление В.В.Путина 17 февраля 2006 г на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России, посвященное итогам деятельности в 2005 году // URL: <https://viperson.ru/articles/vystuplenie-v-putina-17-fevralya-2006-g-na-rasshirennom-zasedanii-kollegii-ministerstva-vnutrennih-del-rossii-posvyaschennoe-itogam-deyatelnosti-v-2005-godu#> (дата обращения: 26.12.2023).

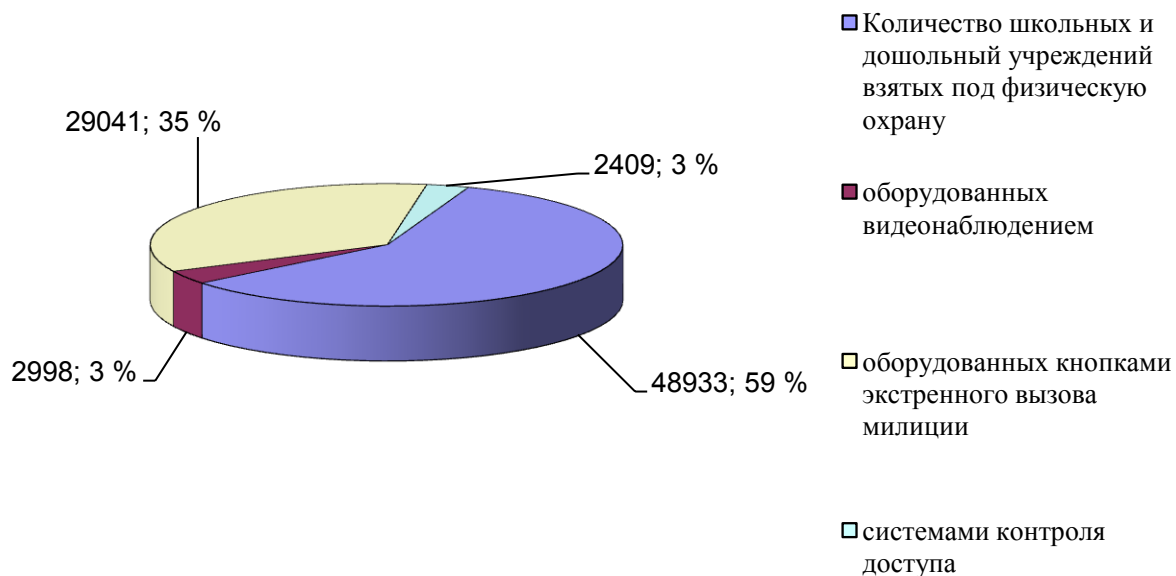


Рис. 1. Количество школьных и дошкольных учреждений, оборудованных техническими системами охраны и взятых под физическую охрану

Важным показательным результатом стало проведение в Пермском крае эксперимента по внедрению комплекса технических средств «Безопасность», включающего в себя ряд подсистем, при помощи которых существенно упрощались и ускорялись действия территориальных органов внутренних дел. Комплексом решались следующие основные задачи:

повышение эффективности действий нарядов милиции по предупреждению правонарушений и оказанию помощи гражданам;

увеличение информационного обеспечения дежурной части и более эффективное управление имеющимися силами и средствами, возможность обеспечить наличие необходимых сил и средств в нужном месте и в нужное время;

обеспечение безопасной перевозки по территории города опасных и особо опасных грузов за счет дистанционного контроля и управления маршрутами следования;

снижение времени реагирования на заявления граждан за счет быстрой передачи радиосигнала от пунктов вызова милиции до дежурных частей;

применение территориально-распределенной сети передачи видеоинформации для усиления контроля за оперативной обстановкой на общественно-политических, спортивных и других массовых ме-

роприятиях, на улицах города, площадях, местах скопления транспорта и во дворах;

обнаружение фактов угона автомобилей и дистанционный контроль за маршрутами следования угнанных автомобилей;

автоматическое голосовое оповещение ближайших нарядов милиции и районных управлений (отделов) внутренних дел о месте и времени совершения правонарушений;

автоматическая передача данных и оперативной информации на стационарные посты ГИБДД;

оповещение пассажиров общественного транспорта о противоправных действиях, частичное решение задач оповещения службы гражданской обороны и передача сигналов тревоги от водителей пассажирского транспорта в органы внутренних дел;

сокращение финансовых расходов на содержание личного состава и повышение эффективности работы сотрудников за счет внедрения технических средств.

Комплекс состоял из нескольких взаимосвязанных между собой систем городского назначения. Каждая система охватывала свою конкретную область повышения информационного обеспечения дежурной части и решала свои специфические задачи в этой области. Все системы функционировали под руководством общих принципов, использовали общие данные и пополняли своими новыми данными единое информационное пространство в рамках локальной вычислительной сети УВД. Передача цифровых данных, видеоинформации и голосовых сообщений внутри систем и между системами осуществлялась по радиоканалам.

За достаточно небольшое время ГУ МВД России по Пермскому краю был накоплен положительный опыт использования технических средств в борьбе с преступностью в г. Перми, который впоследствии распространился во всех органах внутренних дел региона и имел положительный эффект.

Число зарегистрированных уличных преступлений в местах действия видеонаблюдения снизилось на 10–17 %, количество раскрытых краж увеличилось на 10,4 %, грабежей – на 23,2 %, разбоев – на 2,9 %.

Проведение эксперимента по внедрению и использованию Комплекса финансировалось за счет средств бюджетов Пермской области и г. Перми.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2005 г. № 682-р была принята и реализована

Межведомственная комплексная программа мероприятий по совершенствованию антитеррористической защищенности метрополитена на 2005–2007 годы.

В связи с этим МВД России неоднократно вносились предложения главам администраций субъектов Российской Федерации по вопросам антитеррористической защищенности станций и объектов метрополитенов, некоторые из которых были реализованы.

В целях выполнения Программы ГУП «Московский метрополитен» создан единый ситуационный центр при возникновении чрезвычайных ситуаций, на который выведены телекамеры со всех станций метрополитена и подуличных переходов, с видеозаписью и передачей изображения по радиоканалу на монитор в дежурной части УВД. Было в кратчайшие сроки начато оборудование теленаблюдением с записью и хранением информации пассажирских зон станций, вестибюлей, подуличных и межстанционных переходов. Установлены более 4 тыс. камер видеонаблюдения, из которых около 150 выведены на пульта управления нарядами органов внутренних дел, свыше 400 установок экстренной связи «Гражданин-Милиция».

59 станций Санкт-Петербургского метрополитена также были оборудованы системами видеонаблюдения, дополнительно в них смонтировали 60 установок экстренной связи «Гражданин-Милиция». Для изоляции и транспортировки опасных химических и биологических веществ установлены контейнеры химической защиты, готовы к эксплуатации устройства локализации взрыва.

Каждая посадочная платформа станций Новосибирского метрополитена была оборудована переговорным устройством «Пассажир-Дежурный по станции», вагоны электропоездов – двухсторонней связью «Пассажир-Машинист». На 10 из 12 действующих станций установлены камеры видеонаблюдения.

К концу 2006 г. более 170 видеокамер использовались для контроля за состоянием общественного порядка на объектах метрополитена в г. Екатеринбурге, свыше 180 – в г. Самаре, 60 – г. Казани.

С декабря 2005 г. была введена в опытную эксплуатацию специализированная межведомственная информационная система «Правоохранительный портал Российской Федерации». Эта система имела профилактическую направленность и быстро заняла одно из ведущих мест в рейтинге правоохранительных интернет-ресурсов. Ее целью стало предотвращение преступлений в сфере налогового законодательства, в том числе мошенничеств с использованием поте-

рянных паспортов граждан, контрабанды товаров, фальшивомонетничества, краж автотранспортных средств, антиквариата и других художественных ценностей, а также розыск пропавших детей и преступников, скрывающихся от правоохранительных органов.

В ее рамках было создано 9 интерактивных сервисов: «Найденные дети», «Их разыскивает милиция», «Разыскиваемые художественные ценности и антиквариат», «Электронное обращение», «Предварительная проверка паспорта», «Ближайшие правоохранительные органы», «Регламенты» и «Оформить», а также «Мой участковый», который позволил участковым уполномоченным милиции осуществлять более тесное взаимодействие с гражданами в сфере профилактики правонарушений. На сервисе были опубликованы фотографии всех участковых уполномоченных милиции с указанием территории обслуживания, графика их работы, адресов размещения участковых пунктов милиции, номеров телефонов, а также перечня вопросов, по которым можно обращаться к участковым.

Таким образом, к началу 2007 г. поэтапная деятельность МВД России свидетельствовала о наращивании усилий, направленных на модернизацию системы управления, структурных взаимосвязей, укрепление нормативных правовых основ в сфере противодействия преступности на всех острых участках, а также улучшение материального и ресурсного обеспечения. Все это было обосновано осознанием насущной необходимости коренного изменения подходов к правоохранительной деятельности ведомства, которую уже нельзя было обеспечить стандартным набором используемых десятилетиями средств и методов. Рост криминальной активности был следствием не только сложнейших социальных процессов внутри общества, но и стремительного роста информационных технологий, перехода целых пластов общественных отношений в цифровую плоскость, что требовало ускоренного контроля над ситуацией и в этой, новой для всех правоохранительных органов среде.

1.3. Создание АПК «Безопасный город», его развитие и результаты на начальном этапе функционирования

В нормативном правовом поле современной России существует значительное число специфических актов государственного управления, не являющихся по своей сути правовыми, но обладающих существенным регулятивным потенциалом и принятых в целях определения механизма согласованного функционирования органов

государственной власти по важнейшим вопросам деятельности государства. Речь идет об актах стратегического планирования, количество которых в специализированной подсистеме ГАС «Документы стратегического планирования» системы ГАИС «Управление», по оценкам отдельных специалистов, превышает 65 тыс.¹² На момент принятия стратегического решения (2007 г.) о необходимости создания АПК «Безопасный город» акты стратегического управления не издавались, что требовало несколько иного подхода к официальному выражению такого решения. Уместным поводом в связи с этим стало заседание Государственного Совета Российской Федерации, который как нельзя лучше подходил для обсуждения вопросов согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти на рассматриваемом направлении. Следует отметить, что решения, принятые на Государственном Совете Российской Федерации, по замыслу создания данного органа, имеют стратегическое значение по вопросам государственного управления. Так, открывая первое заседание Совета 22 ноября 2000 г., посвященное вопросу «О стратегии развития государства на период до 2010 года», Президент России В.В. Путин заявил, что «Государственный Совет должен стать политическим органом стратегического назначения, и это является кардинальным отличием этой структуры от других государственных органов»¹³. Неслучайно была выбрана и тематика Госсовета. Необходимость построения информационно-коммуникационного, по своей сути, аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» презентовали для руководства страны и общественности в рамках широкого обсуждения государственных вопросов, связанных с усилением профилактического воздействия на криминальные проявления. Название Государственного Совета, состоявшегося 29 июня 2007 г. в г. Ростове-на-Дону, посвященного данному вопросу, говорило само за себя: «О первоочередных мерах по реализации государственной системы профилактики правонарушений и обеспечению общественной безопасности».

¹² См.: Лаврентьев А.Р. О документах стратегического планирования в современной России // Россия: тенденции и перспективы развития: сборник трудов X Международной научно-практической конференции «Регионы России: стратегии и механизмы модернизации, инновационного и технологического развития» (Москва, 6–7 июня 2019 г.). Институт научной информации по общественным наукам РАН. 2019. С. 68–76.

¹³ Ко второй годовщине образования Государственного Совета Российской Федерации // 2002. 1 сент. URL: <https://ria.ru/20020901/216428.html> (дата обращения: 19.03.2024).

Открывая заседание Госсовета, Президент России В.В. Путин отметил, что обсуждению вопроса профилактики правонарушений и внедрению конкретных мер на обозначенном направлении предшествовали два года предварительной работы, пошедшие с момента заседания Госсовета в г. Казани, на котором этот вопрос также пристально обсуждался. Президент отметил, что «были предприняты шаги на федеральном уровне, есть свой позитивный опыт и у регионов». Он также отметил, что «наметились первые положительные сдвиги... за шесть месяцев текущего года (2007) почти на 4,5 процента снизилась уличная преступность... сократилось количество тяжких и особо тяжких преступлений»¹⁴.

Среди вопросов, включенных в повестку дня, Президент России особо отметил необходимость более широкого применения в охране правопорядка технических средств, современных управленческих комплексов. «Один из таких комплексов – «Безопасный город» – нам сегодня представлен был здесь, в Ростове», – отметил В.В. Путин.

Предметное обсуждение вопроса о внедрении в регионах страны АПК «Безопасный город» обнажило целый ряд как позитивных, так и вызывающих опасения вопросов в данной сфере.

С одной стороны, опыт регионов, уже апробировавших новые системы безопасности, показал, что «даже самые простые технические системы видеонаблюдения, экстренной связи с милицией, мониторинг общественных зданий, мест пребывания граждан, школьных дворов позволяет повысить уровень контроля за ситуацией в общественных местах»¹⁵.

С другой стороны, некоторые губернаторы выразили опасения по поводу распределения полномочий по построению данного комплекса, напомнив положения ст. 72 Конституции Российской Федерации, устанавливающей общественную безопасность предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В частности, губернатор Ростовской области В.Ф. Чуб указал на то, что в этом вопросе необходимо соблюдать баланс и наличие реальных механизмов реализации полномочий каждой из сторон. Отметим, что опасения губернатора были не беспочвенны и на первых этапах при построении отдельных систем комплекса можно было наблю-

¹⁴ Стенографический отчет о заседании Государственного совета «О первоочередных мерах по реализации государственной системы профилактики правонарушений и обеспечению общественной безопасности» // 2007. 29 июня. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24392> (дата обращения: 21.01.2024).

¹⁵ Там же.

дать определенный дисбаланс, заключавшийся в том, что пилотные регионы в основном обеспечивали финансовые расходы и могли выражать некоторые рекомендации по построению и использованию средств комплекса, не являющиеся, впрочем, обязательными для органов исполнительной власти «силового» блока на местах. В связи с указанным региональные власти не спешили расходовать денежные средства на предлагаемые инновации.

Это отметил в своем выступлении и действующий в то время Министр внутренних дел России Р.Г. Нургалиев. Он указал: «Надо признать, что без участия, и реального участия, местных органов власти удержать эту динамику будет сложно. Министерство настойчиво работает над внедрением технического контроля за порядком в общественных местах. Это и видеонаблюдение, экстренная связь «Гражданин-Милиция», тревожные кнопки, вертолетное патрулирование при массовых мероприятиях и другие технические решения. Однако надо признать, что лишь 10 процентов территорий отреагировали на обращение МВД по внедрению такой техники»¹⁶.

Вопрос финансирования региональных комплексных программ профилактики правонарушений, в рамках которых предлагалось включать статьи финансирования правоохранительных технологий АПК «Безопасный город», впоследствии и стал, по нашему мнению, тем краеугольным камнем проблем, о который до настоящего времени спотыкается построение комплекса.

На этапе 2007–2009 гг. разница в решении вопросов финансирования региональных программ правоохранительной направленности, которая варьировалась от получения федеральной поддержки до полного отсутствия финансовых вложений, способствовала дальнейшей нарастающей неравномерности развития комплекса по всей стране, которая и в настоящее время является главной проблемой интеграции правоохранительных комплексов в сфере общественной безопасности.

Достаточно показателен в этом отношении тот факт, что по прошествии значительного количества времени на территории страны комплекс уже должен был функционировать в полном объеме, однако, например, «к 2020 году только 10 регионов согласовали ТЗ и запустили соответствующие работы», о чем сообщили разработ-

¹⁶ Из выступления Р.Г. Нургалиева на заседании Государственного Совета Российской Федерации // Стенографический отчет о заседании Государственного совета «О первоочередных мерах по реализации государственной системы профилактики правонарушений и обеспечению общественной безопасности». 2007. 29 июня. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24392> (дата обращения: 21.01.2024).

чики комплекса на конференции «Цифровой и безопасный регион» в рамках Петербургского цифрового форума¹⁷.

Именно из-за проблем финансирования и погоней за рентабельностью построение комплекса все более ориентировалось не на обеспечение безопасности, а на возможности монетизации результатов его применения. Отметим, что к настоящему времени в рамках правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» 98,9 % составляют средства фотовидеофиксации нарушений дорожного движения, которые приносят ощутимую прибыль их владельцам. Такое положение дел не может не беспокоить руководителей страны различного уровня. Например, в интервью РБК в феврале 2019 г. вице-премьер М. Акимов раскритиковал идею государственно-частных партнерств и коммерциализации технологий в сфере регулирования безопасности движения на дорогах. Он отметил, что «сейчас камера – это средство коммерциализации. А камеры не должны зарабатывать, иначе они не там стоят»¹⁸.

Возвращаясь к решениям Госсовета Российской Федерации 2007 г., отметим, что понимание значительной части проблем, связанных с построением АПК «Безопасный город», не умалило достоинства комплекса и его влияние на криминогенную среду в г. Ростове-на-Дону, которые не мог не отметить губернатор Ростовской области В.Ф. Чуб. Он указал: «Элементы подобных систем были положительно апробированы в Москве, Санкт-Петербурге, Перми и Казани. Отличительная система, что здесь и ФСБ, и ГУВД, и УВД на транспорте, и МЧС, и Северо-Кавказский округ внутренних войск заведены в одну систему и могут работать все сообща и оперативно решать эти вопросы. Думаю, что это новый шаг, но, как Вы правильно отметили, не надо жалеть деньги на эти системы. Сегодня, если смотреть, то это, конечно, добавочные траты на милицию общественной безопасности, но это аукнется хорошими результатами буквально в ближайшем будущем»¹⁹.

¹⁷ См.: Кураш А. Безопасный и умный город должны объединиться // URL: https://smartcity.cnews.ru/articles/2018-05-07_bezopasnyj_i_umnyj_gorod_dolzny_obedinit'sya (дата обращения: 14.02.2024).

¹⁸ Безопасный город (федеральная концепция) // 2023. 23 нояб. URL: <https://www.tadviser.ru/a/444305> (дата обращения: 09.02.2024).

¹⁹ Из выступления губернатора Ростовской области В.Ф. Чуба на заседании Государственного Совета Российской Федерации // Стенографический отчет о заседании Государственного совета «О первоочередных мерах по реализации государственной системы профилактики правонарушений и обеспечению общественной безопасности». 2007. 29 июня. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24392> (дата обращения: 21.01.2024).

Представленный комментарий подтвердился практически сразу же, поскольку на территориях, оборудованных отдельными системами комплекса – средствами визуального контроля, системами управления нарядами, системами информационного обеспечения, – проявилась явная динамика снижения криминогенности. Особенно ярко показатели снижения уличной преступности были зафиксированы в городах-миллионниках и крупных административных центрах (в таких городах, как Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Уфа, Челябинск, Самара, Новосибирск, Казань, Омск, Нижний Новгород, Волгоград, Екатеринбург, Пермь).

Повышение эффективности работы ощущалось на уровне территориальных подразделений органов внутренних дел, которые постепенно начали избавляться от выполнения несвойственных функций и задач, которые до этого составляли основную часть рабочего времени. Ввиду малочисленности сотрудников патрульно-постовой службы милиции в ряде субъектов Российской Федерации было начато внедрение современных систем управления нарядами, задействованными в системе единой дислокации.

Кроме того, во многих субъектах Российской Федерации нашли свое широкое применение такие формы оперативного информирования органов внутренних дел о совершаемых преступлениях, как использование установок средств экстренной связи «Гражданин-Милиция», которые граждане в самом начале их эксплуатации использовали весьма охотно.

Широкое внедрение технических средств в охране общественного порядка позволило использовать высвобождающийся личный состав патрульно-постовой службы для реперного обеспечения правопорядка в наиболее криминогенных местах.

Уже к концу 2007 г. на улицах и в других общественных местах эксплуатировалось 6 246 систем видеонаблюдения и свыше 36,8 тыс. установок экстренной связи «Гражданин-Милиция».

Более 4,4 тыс. видеокамер функционировали на улицах, спортивных сооружениях, объектах торговли и в других местах массового пребывания граждан только в г. Москве. В Московской области были установлены и эксплуатировались 294 системы видеонаблюдения, Свердловской области – 330 систем. В г. Санкт-Петербурге был создан городской ситуационный центр, на пульт которого были выведены 77 установок видеонаблюдения, в том числе 34 купольных. В конце 2007 г. в г. Сургуте начала действовать навигационная система контроля за патрульно-постовыми нарядами, задействован-

ными в системе «Единой дислокации», включающая в себя электронную карту города, на которую были выведены маршруты патрульно-постовых нарядов наружных служб, участковых уполномоченных милиции (130 автопатрулей, 70 пеших патрулей со средствами радиосвязи).

В УМВД России по Омской области с помощью спутниковых технологий стало осуществляться сопровождение машин служб инкассации, перевозок ценных и опасных грузов, в том числе по железным дорогам, наблюдение и контроль за обеспечением безопасности спецавтотранспорта, обнаружение и отслеживание угнанного автотранспорта, обеспечение безопасности жилых строений в дачных поселках.

Всего по стране к концу 2007 г. комплексами автоматизированного контроля пассажиропотока были оборудованы 960 объектов транспорта, в том числе метрополитенов – 201, аэропортов – 168, железнодорожных вокзалов – 412, морских и речных вокзалов – 31, автовокзалов – 64.

Внедрение автоматизированных систем видеоконтроля и наблюдения за общественными местами позволило существенно сократить уличную преступность в г. Москве, Ростове-на-Дону, Томске, Омске, Вологде и других городах.

В Республике Татарстан в результате применения аппаратно-программного комплекса с системой позиционирования и управления нарядами улучшение взаимодействия нарядами комплексных сил привело к снижению числа тяжких и особо тяжких преступлений в общественных местах на 4,6 %, в том числе на улицах на 1,9 %.

Использование в охране общественного порядка 139 видеокамер наблюдения с выводом на серверы в УМВД России по г. Тюмени позволило сократить преступность на 10 основных площадях и улицах города от 28 до 66 %. Увеличилось на 12,3 % число преступлений, раскрытых нарядами патрульно-постовой службы. В Челябинской, Свердловской областях и Ямало-Ненецком автономном округе – соответственно на 22,5 %, 14,4 % и 17,2 %. Качественная расстановка нарядов и использование в охране общественного порядка новейших технических систем позволило на 3,8 % увеличить раскрываемость преступлений по «горячим следам».

Положительный эффект на состояние правопорядка на улицах и других общественных местах имела установка кнопок экстренного вызова «Гражданин-Милиция». В г. Тюмени установка КТС с выво-

дом в дежурные части в 2007–2008 гг. позволила на 30 % сократить число преступлений в оборудованных ими районах города.

В целом на территориях, оборудованных отдельными системами АПК «Безопасный город», в 2006–2008 гг. не было допущено роста преступности в общественных местах. Кроме того, имелась устойчивая тенденция к снижению уличной преступности и ее наиболее распространенных видов.

Наряду с явными успехами в обеспечении правопорядка, несомненную ценность представлял опыт подразделений МВД России, ежедневно накапливаемый при использовании технических систем. На практике отрабатывались основные принципы использования технических средств, определялись их сильные и слабые стороны, постепенно решались технические вопросы по выявлению оптимальных технических условий использования и требований для устанавливаемого оборудования.

Отметим, что приобретенный опыт позволил составить определенную типовую модель функционирования АПК «Безопасный город» на уровне территориального управления внутренних дел, которая с различными вариациями начала использоваться в территориальных органах внутренних дел.

На момент 2007–2009 гг. принцип работы комплекса был прост.

Территория города (или иного населенного пункта) делилась на патрульные участки, несение службы на них организовывалось в соответствии с Планом комплексного использования сил и средств органа внутренних дел (единой дислокации).

Планом определялась расстановка и порядок действия всех нарядов, задействованных по охране общественного порядка. Территория патрульного участка разбивалась таким образом, чтобы обеспечивалось прибытие одного из нарядов комплексных сил органа внутренних дел к месту происшествия в течение 5–7 минут, и, как правило, объединяла 3–4 административных участка, обслуживаемых участковыми уполномоченными милиции.

Организация работы нарядов милиции и внутренних войск МВД России на патрульном участке координировалась сотрудниками, несущими службу на стационарном посту милиции.

Стационарный пост милиции представлял собой отдельное помещение, оборудованное средствами связи и управления нарядами, пультом визуального контроля за оперативной обстановкой, на который поступала информация с ближайших камер видеонаблюдения. Основной функцией стационарного поста являлось обеспече-

ние общественного порядка, своевременное реагирование на поступающие сигналы о совершении правонарушений и управление всеми патрульно-постовыми нарядами на патрульном участке.

Информация с объектов видеонаблюдения и контроля за оперативной обстановкой, установленных на наиболее оживленных улицах города, местах, подверженных криминогенным проявлениям и с массовым пребыванием граждан, поступала на пункт оперативного наблюдения, расположенный на стационарном посту милиции.

Оператор, получая визуальный сигнал с камер слежения, информировал ближайший наряд через средства связи о состоянии правопорядка на патрульном участке и в зоне действия наряда. При осложнении оперативной обстановки информация от оператора стационарного поста дублировалась в дежурную часть или ЦУН, где она обобщалась и анализировалась в целом по городу (или другому населенному пункту). На основе проведенной работы принималось решение по наиболее рациональному задействованию нарядов патрульного участка, стационарного поста милиции других сил и средств территориального органа внутренних дел, участковых уполномоченных милиции, аппарата уголовного розыска и других служб.

Общее руководство нарядами стационарных постов милиции и действующими в городе нарядами комплексных сил осуществлялось из дежурной части и ЦУН. Туда же дублировалась вся информация с камер слежения стационарных постов.

При возникновении чрезвычайной ситуации стационарный пост милиции являлся единицей оперативного штаба или местом, где он размещался.

Помимо информации, поступающей по видеосигналам к оператору стационарного поста, к нему стекались сообщения, направляемые гражданами по телефону с установок экстренной связи «Гражданин-Милиция». Действия нарядов при поступлении такого сигнала были аналогичными описанным выше.

В некоторых регионах практическая эффективность применения средств АПК «Безопасный город» позволила реализовать на определенное время практически полный контроль за состоянием оперативной обстановки в общественных местах и на транспорте даже не за счет постоянного видеонаблюдения, а за счет профилактического воздействия, оказываемого одним видом установленных устройств. При этом далеко не везде это были функционирующие системы, а только муляжи.

Средства фиксации нарушений правил дорожного движения вкупе с установкой специализированных знаков и разметки, механических способов контроля движения за короткий временной период снизили напряженность ситуации на наиболее опасных участках автомобильных дорог и в городах. Система управления нарядами обеспечила активный информационный обмен, сократила время передачи сигнала и прибытия нарядов к месту происшествия.

В течение последующих нескольких лет АПК «Безопасный город» постепенно развивался в различных регионах страны. Так, например, на финансирование установок теленаблюдения и систем экстренной связи «Гражданин-Милиция» в учебных заведениях Ямало-Ненецкого автономного округа в 2007–2008 гг. было предусмотрено выделение дополнительно 43,8 млн руб., для оборудования средствами видеонаблюдения улиц и других общественных мест – 10 млн руб. На организацию сети систем видеонаблюдения в г. Челябинске из областного бюджета было выделено 42 млн руб. На финансирование оборудования мест массового пребывания граждан системами видеоконтроля Тюменской областной программы профилактики правонарушений из средств областного бюджета в 2008 г. было выделено 47 млн руб., а на 2009 г. было запланировано выделение 16 млн руб. В Курганской области в рамках реализации целевой программы профилактики было установлено 12 камер видеонаблюдения. Разработана документация на установку еще 48 систем видеоконтроля. Активно развивалась работа по увеличению количества используемых в Российской Федерации установок экстренной связи «Гражданин-Милиция», позволяющих обеспечивать круглосуточную устойчивую связь органов внутренних дел с населением и оперативно реагировать на поступающие от граждан сообщения.

Наибольшее внимание данному вопросу уделялось в Челябинской и Свердловской областях. К 2008 г. в указанных субъектах действовало соответственно 4 652 и 3 655 установок.

1.4. Переходный период функционирования АПК «Безопасный город»: проблемы и вопросы администрирования

Примерно к 2010 г. наметились проблемы, связанные с выделением региональными органами власти финансирования не только на техническое оснащение системами безопасности, но и на содержание подразделений милиции общественной безопасности.

На совещаниях различного уровня действующий тогда Министр внутренних дел Р.Г. Нургалиев по вопросу построения АПК «Безопасный город» неоднократно обращал внимание на то, что в этом вопросе еще недостаточен вклад глав администраций значительного количества субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в ресурсное обеспечение сил и средств, задействованных в обеспечении общественного порядка. Финансирование подразделений МОБ из местных бюджетов осуществлялось с большими задержками и без учета необходимых потребностей. Медленно шла работа по оборудованию средствами видеонаблюдения объектов проведения спортивных и культурно-массовых мероприятий, иных мест массового пребывания граждан, наиболее оживленных улиц, площадей, объектов торговли.

Выделенные средства для установки оборудования видеонаблюдения и управления патрульно-постовыми нарядами своевременно не реализовывались, сроки введения его в действие необоснованно затягивались. Это привело к увеличению материальных затрат.

Продолжение развития подобного сценария, а также иные негативные тенденции в органах внутренних дел обусловили необходимость коренного реформирования службы, что включало в себя кроме многочисленных организационных изменений перевод МВД России на единое федеральное бюджетное финансирование с 1 января 2012 г.

Указанные изменения напрямую коснулись и построения АПК «Безопасный город», поскольку до 1 января 2012 г. основными плательщиками средств региональных и местных бюджетов на эксплуатацию и развитие АПК «Безопасный город» являлись подразделения милиции общественной безопасности МВД России. Решениями Правительственной комиссии по профилактике правонарушений (протоколы от 28 декабря 2011 г. № 4, от 17 июля 2012 г. № 2, от 16 октября 2012 г. № 3) было установлено, что с января 2012 г. субъекты РФ должны были выделить организации, которые стали бы бюджетополучателями и балансодержателями АПК «Безопасный город». Для решения этого вопроса необходимо было выстроить практически новый организационно-финансовый механизм получения, перераспределения, освоения и контроля финансовых потоков в рамках АПК «Безопасный город». Такая работа своевременно сделана не была. Более того, на 1 января 2014 г. эти работы были завершены только в 71 субъекте. Сложившаяся ситуация на протяже-

нии второй половины 2011–2013 гг. практически полностью парализовала дальнейшее развитие АПК «Безопасный город» по всей стране. Под угрозу были поставлены и уже созданные фрагменты комплекса.

Вместе с тем ускоряющийся технический прогресс предлагал все новые решения в сфере обеспечения безопасности. Это способствовало появлению амбициозных идей по расширению возможностей АПК «Безопасный город» и включению в его структуру программных и технических средств контроля не только в сфере ответственности органов внутренних дел, но и в рамках предупреждения чрезвычайных ситуаций, защиты зданий и сооружений, оказания услуг населению, решения коммунальных и природоохранных вопросов и т. д., что в отсутствие единства принятия решений, нормативной базы и разнонаправленного финансирования создало слабо контролируемую, но весьма затратную высокотехнологичную структуру. Внедрение инновационных технологий в какой-то момент превратилось в некое соревнование между субъектами Российской Федерации, где более финансово обеспеченные регионы могли их себе позволить. Но были и дотационные или закредитованные регионы, которые либо минимизировали затраты за счет снижения качества внедряемой аппаратуры, либо оставались аутсайдерами в этом процессе. Отметим, что недостатки внедренных в то время средств видеонаблюдения с низкой разрешающей способностью, проблемных в плане эксплуатационных характеристик, до настоящего времени являются актуальными для некоторых регионов. Данные с таких средств невозможно использовать в правоприменительной практике, а их обслуживание совершенно не окупается качеством обеспечения общественной безопасности.

Еще одной важной составляющей, о которой нельзя не упомянуть, является то, что развитие АПК «Безопасный город» при определенном кризисе федерального администрирования стало сильно зависеть от изменений политики губернаторского корпуса, когда при смене действующей власти позиция о необходимости развития данных систем могла меняться на прямо противоположную.

17 октября 2012 г. в интервью «Российской газете» действующий тогда Министр внутренних дел В. Колокольцев указал, что «рост инфраструктуры требует особого обслуживания всей этой «умной электроники». Полиция, после проведенных сокращений личного состава, не может превращаться в инженерную организацию. Да и не ее это функции. Значит, полагают в МВД, для даль-

нейшего функционирования и расширения возможностей систем «Безопасный город» региональным властям необходимо определить специальные учреждения, на которые будут возложены функции по эксплуатации и дальнейшему развитию аппаратно-программного комплекса»²⁰.

Данное высказывание во многом подтверждает, что самой большой сложностью в рамках рассматриваемого вопроса на тот момент стало преодоление межведомственных барьеров. Все это сразу же негативно отразилось на практике обеспечения общественной безопасности с применением средств комплекса. На каждом заседании рабочей группы Межведомственной комиссии по вопросам внедрения и развития аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» специалисты МВД России неоднократно обращали внимание на то, что время обработки сообщений и заявлений в этом ведомстве утроилось. Происходило бесконечное дублирование одних и тех же операций, что отнимало драгоценное время реагирования на происшествия.

Отсутствие единого координатора АПК «Безопасный город» привело и к появлению концептуально-технических проблем. После того как АПК перестал функционировать исключительно в рамках полномочий МВД России, закладываемая в него идея создания единой интеграционной платформы, которая могла бы обеспечить межведомственное взаимодействие и информационный обмен, постепенно стала восприниматься как аналитическая платформа для анализа видеоинформации, поступающей с камер уличного и дорожного наблюдения, а также средство пополнения региональных бюджетов за счет возможностей автоматической рассылки штрафов за нарушения правил дорожного движения. Поэтому, вместо постоянной работы над сопряжением вновь вводимых сервисов, в регионах появилось множество не связанных друг с другом информационных подсистем. В свою очередь, и ведомства начали вводить собственные стандарты работы с функциональными сервисами, предлагая регионам самостоятельные требования к организации необходимых технических решений.

Переломить указанную ситуацию попытались на федеральном уровне, для чего Правительством Российской Федерации было издано постановление от 20 января 2014 г. № 39 «О Межведомствен-

²⁰ Фалалеев М. Колокольников: Систему «Безопасный город» продолжают внедрять в регионах // 2012. 17 окт. URL: <https://rg.ru/2012/10/17/politciya-videoset-site.html> (дата обращения: 23.03.2024).

ной комиссии по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город». В этом постановлении, помимо решения соответствующих организационных вопросов, было рекомендовано «органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации предусматривать ассигнования на внедрение и развитие систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город».

На первом заседании Межведомственной комиссии было решено много важных вопросов:

- 1) о наличии положительного опыта в вопросах создания комплекса у МВД и МЧС России;
- 2) о проблемных вопросах функционирования комплекса;
- 3) о необходимости применения системного подхода в рамках построения комплекса;
- 4) о создании информационной системы федерального уровня;
- 5) о необходимости подготовки и принятия концепции построения и развития АПК «Безопасный город»;
- 6) об определении одного федерального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию мероприятий по созданию и внедрению АПК «Безопасный город»²¹.

Председатель Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции И.А. Яровая предложила определить Минрегион России ответственным за реализацию проекта АПК «Безопасный город».

На этом же заседании Минрегиону России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти и ОАО «Системы управления» было поручено подготовить для рассмотрения на следующем заседании предложения по определению пилотных регионов для создания опытных участков внедрения и развития комплекса.

В решении второго заседания МВК, состоявшегося 13 мая 2014 г., в формулировках заметен отход от первоначальной концептуальной схемы использования средств АПК в рамках обеспечения правоохранительной деятельности МВД России. Впервые комплекс начинает рассматриваться «как система, направленная на обеспече-

²¹ См.: Протокол заседания Межведомственной комиссии по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» от 11 февр. 2014 г. № 1: утв. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – председателем МВК Д. Рогозиным // URL: <http://mchs.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2024).

ние предупреждения техногенных аварий, устойчивого функционирования органов управления, транспортной и коммуникационной инфраструктуры важных и особо важных объектов, а также объектов жизнеобеспечения»²², в чем явно прослеживается направленность в сферу противодействия чрезвычайным ситуациям.

Этим же решением координация деятельности органов исполнительной власти на рассматриваемом направлении была возложена на Минрегион России.

Кроме того, Комиссия поддержала предложение Минрегиона России по определению критериев отбора субъектов Российской Федерации в состав пилотных регионов для создания опытных участков систем АПК «Безопасный город», отнеся к ним: субъекты Северо-Кавказского федерального округа, субъекты – участники чемпионата мира по футболу, субъекты с успешным опытом использования инноваций и современных механизмов финансирования при внедрении АПК «Безопасный город».

Окончательно в состав пилотных регионов вошли: республики – Дагестан, Ингушетия, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская; Красноярский край; город федерального значения Санкт-Петербург; области – Астраханская, Волгоградская, Калининградская, Кировская, Костромская, Курская, Нижегородская, Ростовская.

Следует отметить, что начавшаяся в целом скоординированная работа в очередной раз была нарушена тем, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 8 сентября 2014 г. № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» Министерство было упразднено.

В связи с поручением заместителя Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Е. Забарчука от 18 сентября 2014 г. № 6172п-П43 с этой даты началась передача дел в МЧС России.

На третьем заседании МВК (25 сентября 2014 г.) было объявлено о подготовленном под руководством Минрегиона России проекте концепции построения и развития АПК «Безопасный город», а так-

²² Протокол заседания Межведомственной комиссии по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» от 13 мая 2014 г. № 2; утв. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – председателем МВК Д. Рогозиным. // URL: <http://mchs.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2024).

же критериев и показателей оценки эффективности его использования²³.

Кроме того, на МЧС России были возложены функции главного координатора по вопросам внедрения и развития АПК «Безопасный город».

Таким образом, к концу 2014 г., оценивая положение дел с АПК «Безопасный город», сменившим три курирующих ведомства, находящемся на протяжении значительного времени без должного финансирования и управления, можно отметить, что комплекс с этого момента фактически начал выстраиваться заново, ломая уже ставшую привычной структурную схему его использования в деятельности органов внутренних дел.

²³ См.: Протокол заседания Межведомственной комиссии по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» от 25 сентября 2014 г. № 3: утв. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – председателем МВК Д. Рогозиным // URL: <http://mchs.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2024).

ГЛАВА 2. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ И РАЗВИТИЯ АПК «БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД»

2.1. Нормативное регулирование АПК «Безопасный город»

Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 3 декабря 2014 г.²⁴, тем самым нормативно оформлена единая система обеспечения общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания, объединяющая большое количество разнообразных информационно-аналитических, мониторинговых систем в различных отраслях. Основной ее целью было заявлено улучшение координации деятельности сил и служб в сфере общественной безопасности путем внедрения на базе муниципальных образований комплексной информационной системы, обеспечивающей прогнозирование, мониторинг, предупреждение и ликвидацию возможных угроз.

Таким образом, система видеонаблюдения и фотовидеофиксации, комплексная система оповещения и информирования населения (КСЭОН), система обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», государственная автоматизированная информационная система ЭРА-ГЛОНАСС, а также вновь создаваемые региональные системы безопасности в соответствии с Концепцией должны быть объединены в АПК «Безопасный город».

Ответственным за данное направление от федеральных органов исполнительной власти в соответствии с принятыми ранее решениями определено МЧС России. На уровне субъектов Российской Федерации координаторами по вопросам внедрения и развития АПК «Безопасный город» согласно Концепции должны выступать уполномоченные органы исполнительной власти.

На состоявшемся 24 декабря 2014 г. заседании Межведомственной комиссии принято решение, в соответствии с которым МЧС России необходимо было утвердить план реализации Концепции и обес-

²⁴ См.: Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 дек. 2014 г. № 2446-р // КонсультантПлюс.

печить совместно с федеральными органами исполнительной власти его поэтапное исполнение. Кроме этого, обсуждался проект единых требований к техническим параметрам сегментов АПК «Безопасный город», который был одобрен и рекомендован к утверждению.

Планы мероприятий по реализации Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» в целях реализации Концепции дважды утверждались МЧС России – в 2014 и 2016 гг.²⁵ Выработка единого подхода к проводимому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления комплексу мероприятий в рамках реализации Концепции построения АПК «Безопасный город» была отражена Министерством в методических рекомендациях по построению и развитию АПК «Безопасный город» в субъектах Российской Федерации, утвержденных 8 декабря 2016 г.

Одной из важных составляющих для построения АПК «Безопасный город», которую необходимо было закрепить в едином документе для использования всеми субъектами в данной деятельности, являются технические параметры.

Единые требования к техническим параметрам сегментов аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» были утверждены председателем Межведомственной комиссии по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город», 28 июня 2017 г. Данный документ определяет единые технические требования к сегментам АПК «Безопасный город», детализирует положения Концепции, а также определяет типовой набор функциональных и технических требований к системам комплекса на муниципальном, региональном и федеральном уровнях с целью формирования единого подхода к его построению и развитию.

В течение 2014–2020 гг. планировалось подготовить перечень изменений в законодательную базу Российской Федерации, необходимых для эффективной реализации мероприятий по построению, развитию и эксплуатации комплекса, утвердить федеральную целе-

²⁵ План мероприятий по реализации Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город», утвержденный МЧС России 23 дек. 2014 г. № 14-7-5481, утратил силу в связи с изданием Плана мероприятий по реализации Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» на период 2016–2020 гг.: утв. МЧС России 15 июня 2016 г. № 2-4-35-64-14 // КонсультантПлюс.

вую программу «Безопасный город» с ее финансовым наполнением, а также общий регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в рамках мероприятий, предусмотренных Концепцией, создать и испытать участки систем АПК «Безопасный город» в пилотных муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации и др.

Существенным отхождением от ранее намеченного пути дальнейшего развития АПК «Безопасный город» и входящих в него компонентов стало то, что федеральная целевая программа так и не была принята. Это сказалось на появлении дальнейших проблем в следующих сферах: реализации единообразного подхода к внедрению программных и технических средств комплекса; финансирования; дальнейшей эксплуатации и обслуживания внедренных систем; межведомственной, межрегиональной и межмуниципальной интеграции используемых и внедряемых технических средств, а также средств доступа к ним.

Одним из эффектов подобной дезорганизации явилось появление значительного количества региональных систем видеонаблюдения, установленных и эксплуатируемых различными собственниками и не интегрированных в состав АПК «Безопасный город», но используемых полицией в целях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

В настоящее время Концепция 2014 г. является, по сути, основным документом, на основании которого развивается АПК «Безопасный город». С точки зрения правовой теории административно-правовой статус данного документа для подобных целей недостаточен. Для эффективной реализации глобальных целей, которые в настоящее время поставлены перед АПК «Безопасный город» как общероссийской комплексной системой обеспечения общественной безопасности и безопасности среды жизнедеятельности, необходим базовый федеральный закон, определяющий правовой статус комплекса, его задачи и функции, систему построения и финансирования, а также основной координирующий орган, уполномоченный на принятие решений в рассматриваемой сфере. Работа на основании имеющейся Концепции фактически приводит к формированию параллельных ведомственных сегментов АПК «Безопасный город» с собственными методическими рекомендациями, регламентами, техническим и программным обеспечением, слабо связанными между собой, что в действительности сводит к нулю идею о единой интеграционной платформе.

Например, формулировка «правоохранительный сегмент» АПК «БГ» используется преимущественно в ведомственных нормативных правовых актах МВД России. Посредством ее использования предпринята попытка объединить функциональные направления деятельности МВД России, которые содержатся в разных базовых блоках, обозначенных в Концепции.

Разрешить перечисленные и другие противоречия, в том числе правовые пробелы, предназначалось подготовленному МЧС России проекту федерального закона «О единой системе безопасности среды жизнедеятельности и общественного порядка «Безопасный город»²⁶, однако до настоящего времени он не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации ввиду имеющихся существенных недостатков и отсутствия необходимых согласований с иными федеральными органами исполнительной власти как по теоретико-концептуальным, так и по организационным вопросам.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2017 г. № 1145 Межведомственная комиссия по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город», была переименована в Межведомственную комиссию по внедрению и развитию систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город», системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и Государственной автоматизированной информационной системы «ЭРА-ГЛОНАСС». Данному коллегиальному органу предписано осуществлять координацию деятельности не только федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также организаций по функционированию и развитию систем АПК «БГ» в субъектах Российской Федерации, но и системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и Государственной автоматизированной информационной системы «ЭРА-ГЛОНАСС»²⁷.

²⁶ Доработанный проект по итогам обсуждений по состоянию на 22 апр. 2022 г. имеет название в редакции: «О единой системе информационно-аналитического обеспечения безопасности среды жизнедеятельности и общественного порядка «Безопасный город».

²⁷ В соответствии с постановлением Правительства Рос. Федерации от 23 сент. 2017 г. № 1145 «О Межведомственной комиссии по внедрению и развитию систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город», системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и государственной автоматизированной информационной системы «ЭРА-ГЛОНАСС» // КонсультантПлюс.

Научно-методическую и организационную деятельность Межведомственной комиссии обеспечивает Рабочая группа, состоящая из главных конструкторов АПК «Безопасный город», созданная в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.О. Рогозина от 13 октября 2016 г. № 7882п-П4.

Общие правила организации функционирования Совета главных конструкторов АПК «Безопасный город» устанавливает Регламент Рабочей группы²⁸, который также определяет порядок реализации следующих основных направлений его деятельности по построению и развитию Единой системы «Безопасный город» и АПК «Безопасный город»:

подготовка экспертных заключений о соответствии технических заданий и проектной документации;

подготовка проектов организационно-методических, нормативно-технических и информационно-справочных документов, а также предложений и рекомендаций.

Деятельность подразделений органов внутренних дел Российской Федерации в реализации Концепции построения и развития АПК «Безопасный город» на территории субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с приказом МВД России от 9 декабря 2015 г. № 1149 «Об организационных мероприятиях по участию органов внутренних дел Российской Федерации в создании и развитии аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Согласно данному приказу ФКУ НПО «СТиС» МВД России определено ответственным за координацию деятельности подразделений центрального аппарата МВД России и его территориальных органов по следующим направлениям:

организации выполнения мероприятий построения и развития сегментов обеспечения правопорядка и профилактики правонарушений, в том числе на дорогах, железнодорожном, водном и воздушном транспорте (правоохранительные сегменты АПК «БГ»);

участию в научно-техническом обеспечении создания и развития ПС АПК «БГ».

²⁸ См.: Регламент Рабочей группы (Совета главных конструкторов аппаратно-программного комплекса «Безопасный город») для обеспечения методической деятельности Межведомственной комиссии по внедрению и развитию систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город», системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и Государственной автоматизированной информационной системы «ЭРА-ГЛОНАСС»: утв. МЧС России 1 июля 2022 г. № 2-4-36-7 // КонсультантПлюс.

ФКУ НПО «СТиС» МВД России были подготовлены методические рекомендации по вопросам построения, развития и использования сегментов аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», затрагивающих компетенцию МВД России. В данных рекомендациях отражен состав правоохранительных сегментов АПК «Безопасный город», а также основные единые требования к их техническим параметрам и действующих нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения.

Целью создания ПС АПК «БГ» обозначено повышение уровня общественной безопасности и общественного порядка за счет увеличения качества информационного сопровождения повседневной и оперативно-служебной деятельности должностных лиц органов внутренних дел, получаемого от средств видеонаблюдения и фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения, а также оперативного получения информации о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях путем развития существующих и внедрения новых технических решений, расширения состава доступных источников данных для пользователей ИСОД МВД России, организации единого поля покрытия территорий средствами видеонаблюдения и межведомственного взаимодействия в рамках работы с информационными ресурсами АПК «БГ».

В соответствии с распоряжением МВД России от 10 августа 2016 г. № 1/7891 «О рабочей группе МВД России по созданию и развитию правоохранительного сегмента аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» была создана соответствующая рабочая группа.

Кроме того, в системе МВД России для обеспечения контроля и сопровождения работ по созданию ПС АПК «БГ» определены сотрудники территориального органа МВД России, органов внутренних дел на транспорте, ответственные за создание и развитие ПС АПК «Безопасный город», осуществляющие взаимодействие с территориальными органами (подразделениями) федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, субъектами транспортной инфраструктуры, общественными объединениями и организациями.

Технические требования к средствам видеонаблюдения ПС АПК «БГ» изложены в основном в следующих источниках:

Единых требованиях к техническим параметрам сегментов АПК «БГ»;

постановлении Правительства РФ от 26 сентября 2016 г. № 969 «Об утверждении требований к функциональным свойствам технических средств обеспечения транспортной безопасности и Правил обязательной сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности»;

Единых технических требованиях к видеокамерам систем видеонаблюдения, используемым для обеспечения общественной безопасности и правопорядка²⁹, утвержденных заместителем Министра внутренних дел Российской Федерации В.Д. Шуликой 24 июня 2022 г.;

ГОСТ Р 51558-2008. «Средства и системы охранные телевизионные. Классификация. Общие технические требования. Методы испытаний»;

ГОСТ Р 54830-2011. «Системы охранные телевизионные. Компрессия оцифрованных видеоданных. Общие технические требования и методы оценки алгоритмов»;

ГОСТ 12.1.006-84 «Система стандартов безопасности труда. Электромагнитные поля радиочастот. Допустимые уровни на рабочих местах и требования к проведению контроля»;

ГОСТ Р ИСО 13849-1-2003 «Безопасность оборудования. Элементы систем управления, связанные с безопасностью. Часть 1. Общие принципы конструирования»;

ГОСТ Р 50922-2006 «Защита информации. Основные термины и определения»;

ГОСТ Р 52155-2003 «Географические информационные системы федеральные, региональные, муниципальные».

Руководствуясь перечисленными нормативными актами, а также методическими рекомендациями по построению и развитию АПК «БГ» в субъектах Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют определенные мероприятия по построению и развитию АПК «Безопасный город» в рамках разработанных программ, подпрограмм, планов, которые периодически корректируются в соответствии с поступающими задачами и имеющимися финансовыми возможностями. Например, государственная программа Московской области «Безопасность Подмосковья», под-

²⁹ Данные ЕТТ разработаны в целях обеспечения единой технической политики при создании систем видеонаблюдения, предназначенных для распознавания (биометрической идентификации) лица человека. Они не распространяются на видеокамеры, применение которых не требует биометрической идентификации.

программа «Построение и развитие АПК «Безопасный город» государственной программы Камчатского края «Безопасная Камчатка», подпрограмма «Построение и развитие системы видеонаблюдения АПК «Безопасный город» в Республике Марий Эл» государственной программы «Профилактика правонарушений на территории Республики Марий Эл на 2017–2025 годы» и др.

Следует отметить, что построение и развитие АПК «БГ» на территории одного региона России может осуществляться в рамках нескольких программ. Так, например, в Кемеровской области – Кузбассе реализуются три подпрограммы, которые являются составной частью государственных программ. Подпрограммы «Система вызова экстренных служб по единому номеру «112», «Развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» входят в государственную программу Кемеровской области – Кузбасса «Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций на территории Кемеровской области – Кузбасса» на 2017–2025 годы³⁰. Расходы на приобретение и обслуживание комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения предусмотрены в подпрограмме «Дорожное хозяйство», входящей в государственную программу Кемеровской области – Кузбасса «Жилищно-коммунальный и дорожный комплекс, энергосбережение и повышение энергоэффективности Кузбасса» на 2014–2027 годы³¹. Финансирование закупок систем видеонаблюдения для нужд муниципальных образований является составной частью мероприятия «Формирование электронного правительства» государственной программы «Информационное общество Кузбасса» на 2014–2025 годы³².

В то же время необходимо отметить положительный опыт отдельных субъектов Российской Федерации, которые в отсутствие единой нормативной правовой базы федерального уровня, регламентирующей построение, развитие и функционирование АПК

³⁰ См.: Об утверждении государственной программы Кемеровской области – Кузбасса «Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций на территории Кемеровской области – Кузбасса» на 2017–2025 годы: постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 16 сент. 2016 г. № 360 // КонсультантПлюс.

³¹ См.: Об утверждении государственной программы Кемеровской области – Кузбасса «Жилищно-коммунальный и дорожный комплекс, энергосбережение и повышение энергоэффективности Кузбасса» на 2014–2027 годы: постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 24 окт. 2013 г. № 458 // КонсультантПлюс.

³² См.: Об утверждении государственной программы Кемеровской области – Кузбасса «Информационное общество Кузбасса» на 2014–2025 годы: постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 20 сент. 2013 г. № 400 // КонсультантПлюс.

«Безопасный город» и его элементов, осуществляют необходимые мероприятия в рамках своих полномочий на региональном уровне.

Например, в Калининградской области для внедрения и эксплуатации АПК «Безопасный город», в том числе его правоохранительного сегмента, была создана специализированная структура – государственное казенное учреждение Калининградской области «Безопасный город», подобран и обучен персонал, сформирована нормативная правовая база, включающая:

1) постановление Правительства Калининградской области от 20 июля 2021 г. № 427 «О создании государственной информационной системы Калининградской области «Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город».

2) постановление Правительства Калининградской области от 20 августа 2022 г. № 8 «О вводе в эксплуатацию государственной информационной системы Калининградской области «Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город».

3) Указ Губернатора Калининградской области от 12 ноября 2021 г. № 87 «О межведомственной рабочей группе Калининградской области по построению и развитию аппаратно-программного комплекса «Безопасный город».

4) приказ Министерства цифровых технологий и связи Калининградской области от 22 июня 2022 г. № 296/18 «Об утверждении регламента информационного межведомственного взаимодействия в рамках государственной информационной системы Калининградской области «Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город».

5) приказ Министерства цифровых технологий и связи Калининградской области от 31 ноября 2023 г. № 244 «Об утверждении регламента предоставления доступа к базе данных и информации из базы данных системы видеонаблюдения аппаратно-программного комплекса «Безопасный город».

Другим показательным субъектом Российской Федерации является Омская область, на территории которой для противодействия угрозам общественной безопасности, правопорядку и безопасности среды обитания за счет прогнозирования, реагирования, мониторинга и предупреждения возможных угроз, а также контроля устранения последствий чрезвычайных ситуаций создана государственная информационная система «Аппаратно-программный комплекс технических средств «Безопасный город», включающая сегменты правоохранительной направленности.

Организационно-техническое, методическое обеспечение деятельности по внедрению систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» осуществляет Министерство региональной безопасности Омской области совместно с УМВД России по Омской области. Обязанности по обслуживанию системы возложены на бюджетное учреждение «Безопасный регион».

Нормативно-правовое регулирование функционирования АПК «Безопасный город» на территории Омской области осуществляется на основе следующих нормативных правовых актов:

1) Указ Губернатора Омской области от 9 апреля 2014 г. № 40 «О Межведомственной комиссии по развитию систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город», системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и систем оповещения населения на территории Омской области»;

2) Указ Губернатора Омской области от 25 августа 2014 г. № 111 «Об утверждении Концепции построения и развития систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» на территории Омской области»;

3) постановление Правительства Омской области от 12 мая 2021 г. № 188-п «О государственной информационной системе Омской области «Аппаратно-программный комплекс технических средств «Безопасный город»;

4) распоряжение Министерства региональной безопасности Омской области от 17 июня 2021 г. № 174-р «О вводе в эксплуатацию государственной информационной системы Омской области «Аппаратно-программный комплекс технических средств «Безопасный город»;

5) постановление Правительства Омской области от 28 октября 2023 г. № 578-п «Об утверждении государственной программы Омской области «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций, участие в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности Омской области».

Помимо принятых указанных нормативных документов, в Омской области налажено комплексное межведомственное взаимодействие на рассматриваемом направлении. Предпринимаемые усилия позволили достичь позитивных результатов функционирования комплекса. В 2023 г. с его помощью было зафиксировано 1 304 585 (+22,8 % к АППГ) правонарушений. Кроме того, в 2023 г. комплекс

был дополнен 10 системами биометрической идентификации личности и 1 системой ситуационного видеонаблюдения. Обслуживание технических средств осуществляется в соответствии с необходимыми требованиями, неработающие камеры видеонаблюдения в 2023 г. отсутствовали.

Итак, отмечая с положительной стороны опыт отдельных субъектов Российской Федерации, которые разрабатывают и нормативно оформляют вопросы функционирования и развития АПК «Безопасный город», в том числе его правоохранительного сегмента, представляется важным создание на федеральном уровне типовой модели нормативного правового регулирования в регионе, что позволит, по нашему мнению, разрешить ряд существующих проблем.

Между тем в настоящее время, несмотря на предпринятые меры, задуманное так и не было реализовано, Концепция остается единственным основным межведомственным документом федерального уровня, на основании которого развивается АПК «Безопасный город» и его сегменты. Имеющиеся правовые пробелы и противоречия не позволяют использовать весь потенциал АПК «Безопасный город» в соответствии с теми идеями, которые были заложены в Концепцию в 2014 г., что подтверждается правоприменительной практикой.

2.2. Организационные основы АПК «Безопасный город» и его правоохранительного сегмента

Несовершенство нормативной базы напрямую отражается на процессе построения АПК «Безопасный город» в субъектах Российской Федерации. Как уже было отмечено, региональная практика в данном направлении складывается по-разному и во многом зависит от решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Тем не менее общие вопросы архитектуры комплекса, организационные мероприятия по его созданию, внедрению и развитию отражены как в самой Концепции, так и в ЕТТ, методических рекомендациях, разработанных общим координатором – МЧС России и координатором в МВД России, которым выступает ФКУ НПО «СТиС». Данное обстоятельство позволило провести значительную работу по построению АПК «Безопасный город» на территории страны.

АПК «Безопасный город» представляет собой совокупность существующих и перспективных комплексов средств автоматизации в

области общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания федерального, регионального, муниципального и объектового уровней, а также всех взаимодействующих с ними автоматизированных систем управления и мониторинга, объединенных в АПК «Безопасный город» в рамках создания единого информационного пространства³³.

В соответствии с разделом IV Концепции базовые функциональные требования к АПК «БГ» сгруппированы по следующим блокам:

безопасность населения и муниципальной (коммунальной) инфраструктуры;

безопасность на транспорте;

экологическая безопасность;

координация работы служб и ведомств и их взаимодействие.

Комплекс базируется на инфраструктуре, объединяющей информационные и телекоммуникационные системы по созданию, передаче, хранению и анализу информации в рамках обеспечения общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания.

Единая (общая) информационно-коммуникационная инфраструктура строится по модульному принципу с возможностью включения в единый контур управления и информационного обмена (от муниципального до федерального уровня включительно) элементов уже существующей инфраструктуры муниципальных образований в рамках реализации федеральными органами исполнительной власти собственных программ, обеспечивающих общественную безопасность, правопорядок и безопасность среды обитания. При этом главным условием является соблюдение единых технических требований к его компонентам и форматам обмена данными между составляющими элементами.

Согласно Концепции принципиальная техническая архитектура объединяет системные компоненты, реализуемые в соответствии с уровнями вертикали управления (уровень муниципальных образований, уровень субъекта Российской Федерации, федеральный уровень).

При создании КСА функциональных блоков АПК «Безопасный город» на территории субъекта Российской Федерации могут использоваться централизованная, децентрализованная и гибридная схемы, определяющие техническую и системную архитектуру КСА функциональных блоков АПК «Безопасный город». Централизован-

³³ См.: Методические рекомендации по построению и развитию АПК «Безопасный город» в субъектах Российской Федерации: утв. МЧС России 8 дек. 2016 г. // КонсультантПлюс.

ная схема создания АПК «Безопасный город» предполагает концентрацию вычислительных и программных ресурсов, процессов управления и информационного обмена на одной логической площадке (физически возможно распределение вычислительных мощностей по облачному принципу). Децентрализованная схема создания АПК «Безопасный город» предполагает автономное размещение вычислительных мощностей, процессов управления и информационного обмена для каждого муниципального образования с агрегированием информации на базе региональной интеграционной платформы на уровне субъекта Российской Федерации. Гибридная схема создания АПК «Безопасный город» предполагает совмещение централизованной и децентрализованной архитектур создания АПК «Безопасный город».

Согласно ЕТТ в рамках реализуемых сегментов АПК «Безопасный город» предусматривается взаимодействие с КСА федеральных, региональных и муниципальных органов управления, а также организаций, в том числе коммерческих, в функции которых не входит непосредственное обеспечение общественной безопасности, правопорядка и безопасности среды обитания, однако информация КСА которых может быть использована в целях эффективной реализации задач, предусмотренных Концепцией.

Одним из первоочередных мероприятий по развитию и внедрению АПК «Безопасный город» в субъектах Российской Федерации, согласно методическим рекомендациям, разработанным МЧС России, является внедрение систем обеспечения общественной безопасности и правопорядка в составе: системы интеллектуального видеонаблюдения, системы экстренной связи и биометрического анализа, входящих в функциональный блок «Безопасность населения и муниципальной (коммунальной) инфраструктуры», а также системы фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения.

Согласно методическим рекомендациям, разработанным ФКУ НПО «СТиС» МВД России, под сегментами АПК «Безопасный город», затрагивающими компетенцию МВД России, понимается комплекс средств видеонаблюдения, фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения, преступлений, административных правонарушений и происшествий, а также технических средств для обеспечения экстренной связи граждан с дежурными частями территориальных органов.

Основными задачами правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» являются:

получение сведений из информационных систем, входящих в АПК «Безопасный город»;

получение сведений от камер видеонаблюдения и систем фото-видеофиксации, расположенных в субъекте Российской Федерации;

получение сведений о происшествиях и тревожных событиях от систем безопасности объектов, включая объекты транспортной инфраструктуры.

Работа по созданию правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», как правило, проводится в местах массового скопления людей, объектах жилого сектора, здравоохранения, детских школьных и дошкольных учреждениях, транспортных узлах, трассах проезда, железнодорожных и автовокзалах, аэропортах, морских и речных портах, метрополитене, стратегических объектах, водозаборах и др., на территориях, прилегающих к ним, а также зонах с повышенной криминогенной обстановкой: рынках, стадионах, привокзальных площадях и других объектах.

Указанными методическими рекомендациями также предусмотрена структура правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» (рисунок 2).



Рис. 2. Структура правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город»

Кроме того, предполагается планирование мероприятий по построению (развитию), внедрению и эксплуатации правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город». В частности, план построения (развития) и внедрения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» (далее – План) должен быть разработан как для правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» субъекта Российской Федерации, так и для правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» каждого муниципального образования, входящего в состав данного субъекта.

Территориальные органы МВД России должны участвовать при разработке указанных планов, что позволяет оптимизировать расстановку технических средств для повышения эффективности их деятельности в сфере предупреждения и пресечения правонарушений, совершаемых в общественных местах.

Исходя из рекомендаций план муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием и согласовывается с территориальным органом МВД России, являющимся на территории муниципального образования координатором по вопросам внедрения и развития правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город». План субъекта Российской Федерации разрабатывается субъектом Российской Федерации на основе планов муниципальных образований и согласуется с руководством территориального органа МВД России, в интересах которого осуществляется развертывание правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город». Однако на практике мероприятия по построению правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» осуществляются различными путями, преимущественно в рамках программ, разрабатываемых и принимаемых на уровне субъекта Российской Федерации. Кроме того, далеко не все муниципальные образования в составе регионов охвачены средствами правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», а территориальные органы МВД России не всегда привлекаются координаторами для участия при планировании мероприятий по вопросам его внедрения и развития.

Рассмотрим несколько примеров.

На территории Алтайского края мероприятия по построению и развитию АПК «Безопасный город» ведутся с 2007 г. Основная часть камер видеонаблюдения приобретена и введена в эксплуатацию в период с 2008 по 2010 г. На сегодняшний день АПК «Безопасный город» действует в 4 городах Алтайского края и включает в себя 104 цифровые камеры видеонаблюдения, установленные

в местах массового пребывания граждан, и 24 терминала экстренной связи «Гражданин-Полиция».

В Нижегородской области в 2012 г. компанией-инвестором ОАО «Ростелеком» на территории г. Нижнего Новгорода проведена работа по построению АПК «Безопасный город» в части правоохранительного сегмента: контроля транспортных средств, фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения и интеллектуального видеонаблюдения. Строительство проводилось в рамках государственно-частного партнерства поэтапно с 2013 г.

В Ивановской области мероприятия по внедрению и развитию системы видеонаблюдения в общественных местах и на улицах правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» ведутся с 2014 г. Планы построения (развития) и внедрения АПК «Безопасный город» разработаны, согласованы Главным управлением МЧС России по Ивановской области и утверждены главами муниципальных образований во всех 27 (100 %) муниципальных образованиях Ивановской области, однако не все они были реализованы.

В настоящее время наибольшее количество подсистем правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» находится в ЦФО (54), меньше всего – в УФО (10) (рисунок 3).

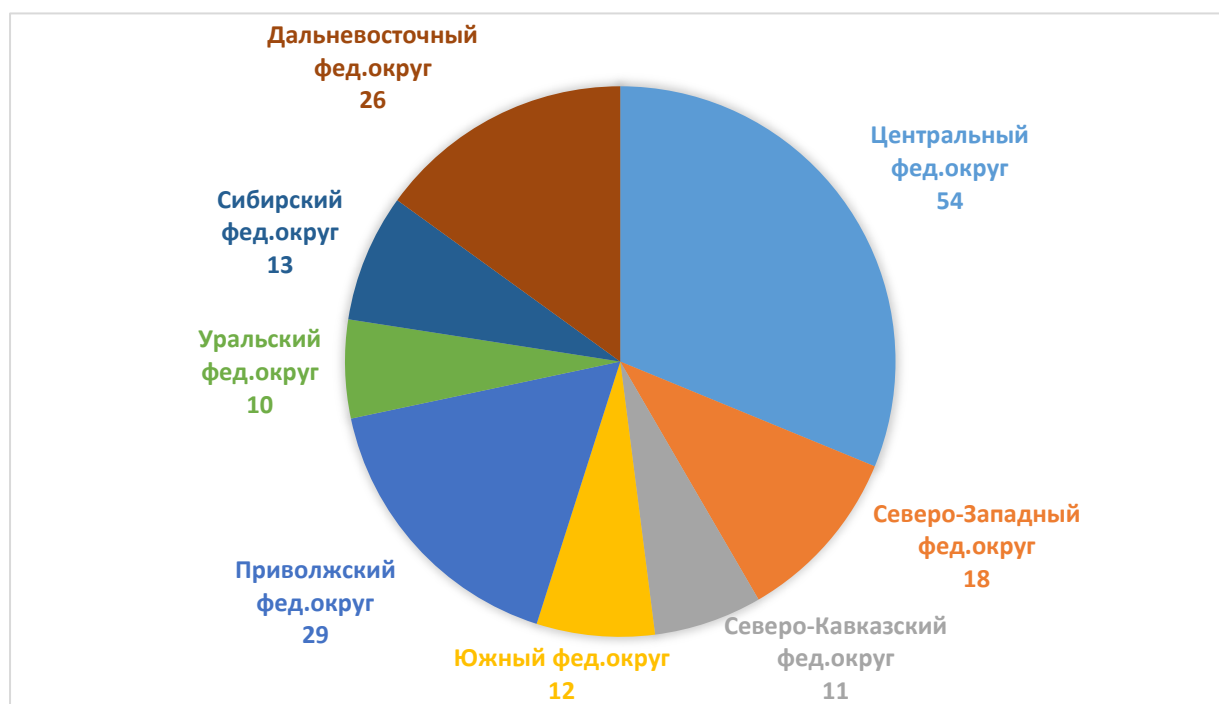


Рис. 3. Распределение подсистем правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» по федеральным округам

За 2023 г. сформировано 8 подсистем правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город»:

Республика Коми – 1;
г. Севастополь – 1;
Тюменская область (с а/о) – 1;
Хабаровский край – 2;
Республика Бурятия – 3.

Согласно статистической отчетности по состоянию на начало 2024 г. не введено в эксплуатацию ни одной подсистемы правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» в Красноярском крае, Республике Ингушетия, Чеченской Республике, Республике Крым, Чувашской Республике, Республике Хакасия, Псковской, Саратовской, Свердловской, Челябинской, Кемеровской областях, Еврейской АО.

Однако, если сопоставить этот показатель с другими, в частности с количеством камер видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» и количеством преступлений и правонарушений, зафиксированных с использованием правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» в этих субъектах, то мы видим, что в нескольких из них при отсутствии подсистем правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» камеры видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» установлены (Красноярский край, Республика Ингушетия, Чувашская Республика, Республика Хакасия, Свердловская область, Челябинская область, Псковская область). В Кемеровской области при отсутствии по статистическим данным подсистем правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» и установленных камер видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» за 2023 г. зафиксировано 2 014 274 преступления и правонарушения с использованием правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город».

В четырех субъектах все три рассмотренных показателя за 2023 г. равны нулю (Чеченская Республика, Республика Крым, Саратовская область и Еврейская АО)³⁴.

³⁴ Создание и развитие АПК «Безопасный город» в Еврейской АО осуществляется с 2023 г., когда в качестве пилотного проекта на территории г. Биробиджана установлено 10 видеокамер с функцией аналитики и распознавания лиц, с выводом на мониторы дежурной части МО МВД России «Биробиджанский» и в единую дежурно-диспетчерскую службу МКУ «Управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям муниципального образования «Город Биробиджан». В рамках муниципальной программы «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения в муниципальном образовании «Город Биробиджан» Еврейской автономной области в 2023–2025 годах» пока разработана только проектно-сметная документация по созданию системы обеспечения правопорядка и профилактики правонарушений (правоохранительный сегмент АПК «Безопасный город») по установке 275 камер видеонаблюдения в общественных местах областного центра.

Такая ситуация могла сложиться ввиду того, что камеры видеонаблюдения в ряде регионов установлены, но не интегрированы в АПК «Безопасный город», данные об их использовании в части правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» не попадают в статистическую форму об оснащенности комплексами технических средств.

Камеры видеонаблюдения являются наиболее распространенной составляющей правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город». С помощью этих технических средств можно осуществлять мониторинг обстановки в общественных местах, своевременно реагировать на правонарушения или иные события, требующие вмешательства оперативных служб, осуществлять розыск лиц и получать иную информацию для использования в правоохранительных целях.

Количество установленных камер видеонаблюдения в масштабе страны по состоянию на начало 2024 г. выросло на 9,3 %. Тем не менее этот показатель не отражает общую тенденцию по всем регионам. Наименьшее их количество установлено в Чукотском АО – 25 (0,0 % к АППГ), Республике Тыва – 28 (0,0 % к АППГ), Республике Калмыкия – 31 (0,0 % к АППГ), Республике Ингушетия – 39 (0,0 % к АППГ). Наибольший прирост по числу установленных камер видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» отмечен в Омской области (179,4 % к АППГ), г. Севастополе (151,9 % к АППГ) и Нижегородской области (136,8 % к АППГ). Обратная, отрицательная тенденция прослеживается в Кемеровской области (–100 % к АППГ), Республике Мордовия (–14 % к АППГ), Новосибирской области (–12 % к АППГ).

Лидером по наличию камер видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» так же, как и по количеству подсистем правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» является Центральный федеральный округ – 334 019 камер видеонаблюдения, что составляет чуть более половины от числа по всей стране (рисунок 4).

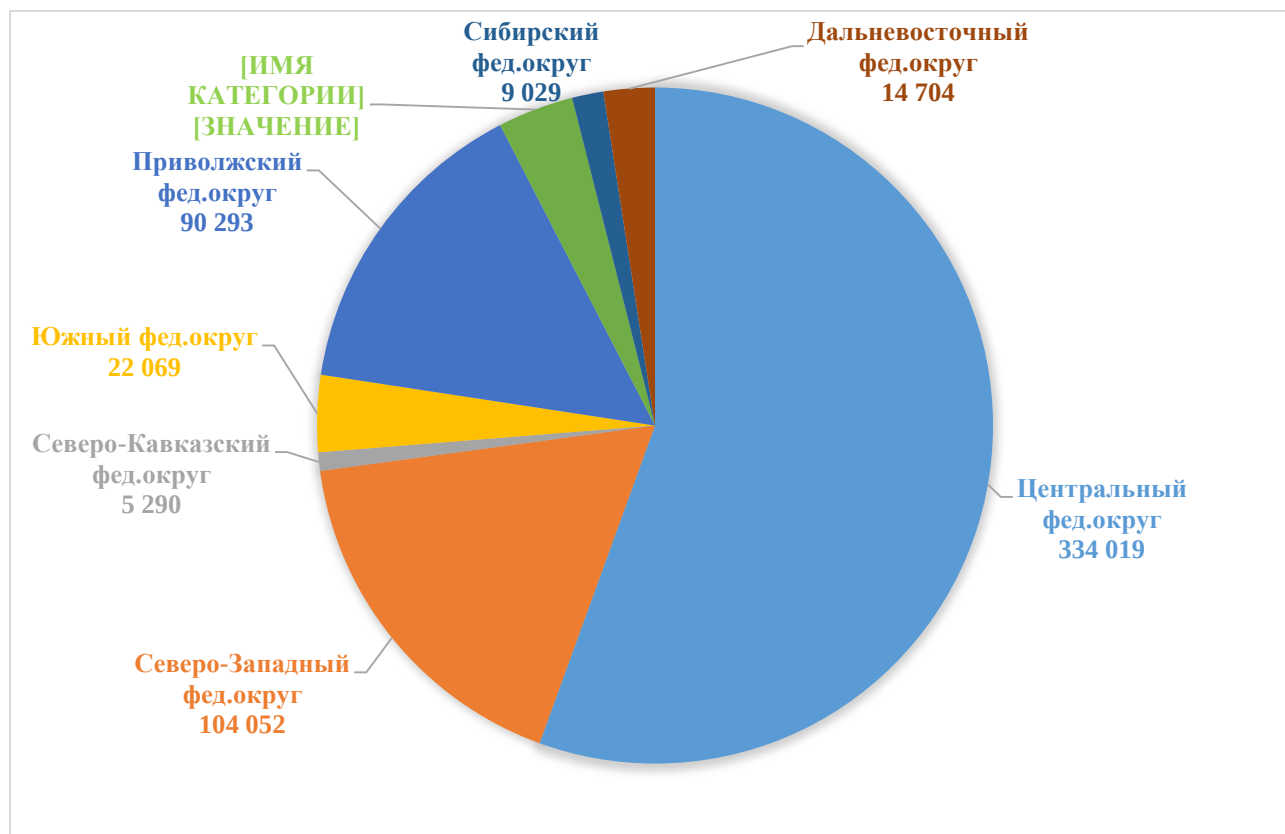


Рис. 4. Распределение камер видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» по федеральным округам

По регионам максимальное количество расположено в г. Москве – 167 763, Московской области – 132 252, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 92 542. Следует отметить, что только за прошлый год в Москве установлено 44 224 камеры видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» (1 170,8 к АППГ), что составляет около половины от количества установленных камер по стране за данный период (87 649).

Еще одним элементом правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» являются терминалы экстренной связи «Гражданин-Полиция». Они снабжены видеокамерой, кнопкой вызова и коммуникационным устройством. Данный терминал позволяет без набора номера быстро связаться с сотрудниками органов внутренних дел и попросить помощи в экстренной ситуации или проинформировать о совершенных правонарушениях.

По данным статистической отчетности, количество установленных терминалов экстренной связи «Гражданин-Полиция» составляет 1 928 всего по России. Динамика прироста положительная, но относительно небольшая – 6,9 % к АППГ. За 2023 г. было установлено 30 таких терминалов (29 в г. Москве и 1 в Республике Ингушетия).

Наибольшее их число расположено в ЦФО – 838, из них 710 находится на территории г. Москвы, меньше всего приходится на СФО – 36 терминалов, 24 из которых в Алтайском крае.

За 2023 г. с использованием терминалов экстренной связи «Гражданин-Полиция» зафиксировано 231 преступление и правонарушение (–34,6 к АППГ), 100 из которых на территории Московской области и 79 в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

Межведомственные ситуационные центры, создаваемые в субъектах Российской Федерации, существенно повышают эффективность применения возможностей правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город». К настоящему моменту введено в эксплуатацию 95 таких центров (за 2023 г. – 9). В 57 субъектах Российской Федерации межведомственные ситуационные центры отсутствуют. По данным статистической отчетности, максимальное их количество находится в Свердловской области – 53, таким образом, УФО лидирует по наличию этих центров (60). На территории СФО действует только один межведомственный ситуационный центр, расположенный в Республике Алтай.

В 2019 г. введено в эксплуатацию 6-этажное здание Единого центра оперативного реагирования (Ситуационный центр Республики Дагестан) общей площадью более 3 500 м², в котором размещены Служба вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112», Центр автоматизированной фиксации административных правонарушений ГИБДД МВД по Республике Дагестан и Центр управления в кризисных ситуациях ГУ МЧС России по Республике Дагестан. Оснащенность здания необходимым оборудованием, программно-техническими средствами, инженерными коммуникациями позволяет обеспечить круглосуточную, бесперебойную работу расположенных в нем служб. Все созданные системы активно используются заинтересованными органами государственной власти.

В Астраханской области единый мониторинговый центр создан на базе ЕДДС по городу Астрахани. Мониторинг камер видеонаблюдения осуществляется в круглосуточном режиме. В смене ЕДДС работают диспетчеры, в обязанности которых, помимо выявления правонарушений и иных происшествий, входит выдача видеоматериалов сотрудникам правоохранительных органов, а также работа по поступившим из полиции ориентировкам, осуществление видеосопровождения массовых мероприятий на территории города. При выявлении правонарушений или преступлений диспетчером передается информация напрямую в Центр управления нарядами

дежурной части УМВД России по г. Астрахани для принятия соответствующих мер реагирования. При проведении публичных, культурно-развлекательных мероприятий с массовым участием граждан осуществляется видеомониторинг посредством системы АПК «Безопасный город» для оперативного реагирования на происшествия, своевременного направления наружных нарядов в места совершения либо возможного совершения правонарушений.

Важное значение для профилактики и пресечения правонарушений имеет вывод в ОВД информации с камер видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», как аналоговых, так и цифровых, в том числе расположенных в местах массового пребывания граждан (около 40 % от общего числа камер видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город»). Однако, судя по статистическим данным, информация с этих камер не всегда напрямую выводится в ОВД.

Например, в Волгоградской области по состоянию на 1 января 2024 г. подключено к ресурсам Комплексной информационной системы видеонаблюдения Волгоградской области с различным уровнем доступа 524 автоматизированных рабочих места сотрудников ГУ МВД России по Волгоградской области и УМВД России по г. Волгограду. Также в нескольких отделах внутренних дел города имеется по 1 АРМ, размещенному в дежурной части, с возможностью получения архивной информации дистанционно, без соответствующего запроса региональному оператору ГКУ Волгоградской области «Безопасный регион» (глубина архива составляет 30 суток). С учетом имеющихся технических возможностей в иных территориальных органах МВД России на районном уровне Волгоградской области доступ к архивной информации камер видеонаблюдения АПК «Безопасный город» осуществляется через запрос к региональному оператору или в ЕДДС муниципального образования, где установлено серверное оборудование.

В Вологодской области в целях использования информационного ресурса АПК «Безопасный город» в каждом территориальном органе МВД России на районном уровне (за исключением трех муниципальных образований) организован удаленный доступ, который позволяет просматривать изображение с камер видеонаблюдения в режиме реального времени, а также использовать имеющуюся информацию в архиве. Срок хранения видеозаписей с камер видеонаблюдения АПК «Безопасный город» практически во всех территориальных органах составляет 30 суток (за исключением трех муни-

ципальных образований, в которых сроки хранения ограничены 7 и 14 сутками). Кроме того, в 8 муниципальных образованиях руководством территориальных органов МВД России во взаимодействии с органами местного самоуправления и обслуживающими организациями АПК «Безопасный город» решены вопросы по установке на сотовые телефоны сотрудников полиции программного обеспечения, которое позволяет просматривать видео в режиме онлайн и видеоархивов с камер видеонаблюдения АПК «Безопасный город».

Особый интерес для органов внутренних дел представляют цифровые камеры, позволяющие определить биометрические параметры лица человека или подключенные к системам распознавания. Вопросы, связанные с их использованием, в дальнейшем будут рассмотрены более подробно.

К числу технических средств правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» относятся и интеллектуальные камеры (ситуационного видеонаблюдения). Они используются для автоматизированного сбора информации с потокового видео. В своей работе эти системы опираются на различные алгоритмы распознавания изображений, систематизации и обработки полученных данных. В зависимости от целей использования интеллектуальная обработка видеосигнала может выполнять одну или несколько функций, например:

- обнаружение объекта;
- слежение/сопровождение объектов;
- классификация и статистический анализ;
- идентификация (распознавание);
- выявление драк и других противоправных действий
- выявление мест подозрительной активности, нетипичных скоплений граждан и т. д.³⁵

Согласно статистическим данным общее количество интеллектуальных камер (ситуационного видеонаблюдения) правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» в настоящее время составляет 35 315. Наибольшее количество таких камер так же, как и камер, позволяющих определить биометрические параметры лица человека или подключенных к системам распознавания, расположено в ЦФО (29 772) с максимальной концентрацией на территории г. Москвы (27 753). В 57 субъектах Российской Федерации такие си-

³⁵ См.: Официальный сайт Холдинга МАСКОМ Восток. URL: <https://www.mascom-vostok.ru/service/intellektualnye-sistemy-videonablyudeniya/> (дата обращения: 29.04.2024).

стемы в рамках комплекса, согласно данным статистики, пока отсутствуют.

Например, в Республике Дагестан создана и функционирует интеллектуальная система видеонаблюдения, развернутая на территории 4-х пилотных муниципальных образований Республики Дагестан (гг. Махачкала, Дербент, Кизилюрт, Каспийск), предназначенная для обеспечения охраны общественного порядка и розыска преступников.

В Омской области в единой системе видеонаблюдения АПК «Безопасный город» реализованы следующие виды автоматической аналитики: бег, «праздношатание», распознавание государственного регистрационного знака транспортного средства, образование толпы, оставленные предметы, проникновение в зону, биометрическая идентификация лиц в выбранных зонах контроля.

В субъектах Российской Федерации используются различные подходы относительно того, каким органом власти осуществляются мероприятия по построению и развитию АПК «Безопасный город». На муниципальном уровне это органы местного самоуправления, на уровне региона – министерство, департамент, управление, специально созданные государственные казенные (бюджетные) учреждения. Например, ГКУ «Безопасный регион» в Брянской, Волгоградской областях, департаменты (министерства) безопасности во Владимирской, Омской областях, министерства (управления) цифрового развития (и связи) в Калужской, Липецкой, Оренбургской областях и др. В Вологодской области балансодержателями оборудования АПК «Безопасный город» являются администрации районов и округов области, в Ивановской области вся система видеонаблюдения в общественных местах и на улицах населенных пунктов региона находится в ведении органов местного самоуправления.

Возможен также подход, когда мероприятия по вопросам, связанным с функционированием АПК «Безопасный город», осуществляются несколькими субъектами при их взаимодействии.

Так, координация работы АПК «Безопасный город» на территории Астраханской области осуществляется министерством государственного управления, информационных технологий и связи Астраханской области во взаимодействии с министерством региональной безопасности Астраханской области, государственным казенным учреждением Астраханской области «Областная спасательно-пожарная служба – «Волгоспас», ГУ МЧС России по Астраханской области и УМВД России по Астраханской области.

В Республике Мордовия уполномоченным региональным органом исполнительной власти по вопросам развития, эксплуатации, ремонту и интеграции в части подсистемы «Интеллектуальное видеонаблюдение» АПК «Безопасный город» является Министерство цифрового развития Республики Мордовия совместно с подведомственными организациями: ГКУ Республики Мордовия «Служба заказчика органов государственной власти Республики Мордовия в сфере информационно-коммуникационных технологий», ГУП Республики Мордовия «Научно-производственный центр информатизации и новых технологий», Государственное автономное учреждение Республики Мордовия «Госинформ».

В Правительстве Нижегородской области общую координацию деятельности по внедрению АПК «Безопасный город» осуществляет Департамент региональной безопасности. Система видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» находится в оперативном управлении Государственного автономного учреждения Нижегородской области «Центр координации проектов цифровой экономики».

Таким образом, мероприятия по построению и развитию АПК «Безопасный город» ведутся с разной интенсивностью практически на всей территории страны. В некоторых субъектах такая работа началась еще до принятия Концепции, а в отдельных регионах только в последние годы. Лидером по оснащению техническими средствами правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» является Центральный федеральный округ. Территориальные органы МВД России на региональном уровне, как правило, принимают участие в построении и развитии правоохранительного сегмента и вносят свои предложения по установке камер видеонаблюдения и корректировке мест их расположения. Однако для функционирования комплекса в полной мере необходимо объединить усилия всех участников данного процесса.

2.3. Использование в деятельности органов внутренних дел технических и программных средств идентификации правонарушителей

Современные достижения в области развития технических средств позволяют не только получать качественное изображение, способное осуществлять визуальную идентификацию черт лица и действий человека либо движения транспортного средства, но и при

помощи установленного программного обеспечения идентифицировать человека по биометрическим данным, т. е. переводить отождествление в автоматический режим сканирования и распознавания. Существуют две основные технологии систем распознавания лиц: 2D- и 3D-технологии³⁶.

Технология двумерного распознавания лица человека основывается на плоских изображениях. Ее алгоритмы применяют антропометрические параметры, графы (т. е. обычные или эластичные 2D-модели лиц), а кроме того – изображения человеческих лиц, представленные определенным набором физических или математических признаков.

Данная технология является одной из самых востребованных в мире, поскольку в подавляющем большинстве имеющихся в настоящее время баз данных распознанных человеческих лиц хранятся именно двумерные изображения. Основное преимущество 2D-распознавания лиц заключается в наличии не только готовых баз данных, но и уже отлаженной инфраструктуры. Однако у двумерной технологии идентификации имеется и весомый недостаток: она допускает более высокие коэффициенты ошибок в сравнении с 3D-распознаванием лиц.

В 3D-системе распознавания лица человека используются реконструированные трехмерные модели. Этой технологии присущи более высокие качественные характеристики в сравнении с двумерной, но и она является несовершенной.

В настоящее время используется несколько различных устройств для 3D-идентификации: лазерные сканеры, в которых оценивается расстояние от сканера до человеческого лица; специальные сканеры, оснащенные структурированной подсветкой поверхности лица и производящие математическую обработку изгибов полос; сканеры, в основе функционирования которых заложен фотограмметрический метод обработки синхронных стереопар изображений лиц³⁷.

Специалисты отмечают³⁸, что поиск человека в так называемой чистой зоне имеет более высокие шансы на успех. Под определением «чистая зона» подразумевается место, где одновременно в кадре находится один человек, где можно создать

³⁶ См.: URL: <https://videoglaz.ru/blog/sistemy-raspoznavaniya-lic-kak-ustroeny-i-gde-primenyayutsya> (дата обращения: 14.04.2024).

³⁷ См.: Там же.

³⁸ См.: URL: <https://www.videomax.ru/support/articles/raspoznavanie-lits-v-sistemakh-videonablyudeniya/> (дата обращения: 18.04.2024).

хорошие условия для работы алгоритма распознавания: правильно расположить камеру, обеспечить хорошее освещение. Для корректной работы алгоритма распознавания лиц в толпе людей необходимо соблюсти ряд жестких требований по установке камеры и расположению лица в кадре. Человек движется, жестикулирует. Вероятность того, что в нужный момент времени, в нужном месте лицо человека попадет в кадр в правильном ракурсе, небольшая. Если организовать какой-то коридор или проход в месте установки камеры, где человек будет вынужден проходить в нужном для камеры ракурсе, это улучшит ситуацию. Для корректной работы алгоритма также необходимо, чтобы лицо было равномерно освещено.

Технические средства, используемые в деятельности сотрудников полиции, включают в себя: средства аналогового и цифрового видеонаблюдения, фотовидеофиксации правонарушений, спутниковые навигационные системы, комплексы технических и программных средств, определяющие биометрические параметры лица человека или подключенные к системе распознавания лиц (таких систем наименьшее количество), а также специализированные серверные мощности, позволяющие использовать пополняемые архивы данных о специфических идентифицирующих признаках объекта, архивы информации, специализированное программное обеспечение, программные средства интеллектуального принятия решений и др. Практика показывает, что наибольшей эффективностью обладают видеосистемы, имеющие в своем арсенале возможности определения биометрических параметров лица человека или подключенные к системам распознавания лиц, а также интеллектуальные комплексы ситуационного видеонаблюдения.

Применение указанных средств направлено на решение следующих задач:

- 1) обеспечение безопасности граждан в общественных местах, местах общего пользования уличной и придомовой инфраструктуры, внутри подъездов и на лестничных площадках многоквартирных жилых домов;
- 2) профилактика антисоциального поведения, правонарушений, преступлений экстремистской и террористической направленности;
- 3) контроль за оперативной обстановкой при проведении массовых и спортивных мероприятий, а также в местах массового скопления людей;

- 4) обеспечение безопасности специальных зон и территорий, промышленных и иных объектов, связанных с повышенным риском или в отношении которых действуют специальные правовые режимы;
- 5) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 6) обеспечение безопасности транспортной инфраструктуры, в том числе аэропортов, маршрутов следования;
- 7) управление силами и средствами полиции, позиционирование и контроль за нарядами, а также информационное обеспечение правоохранительной деятельности;
- 8) решение отдельных оперативных задач при действиях в чрезвычайных ситуациях.

Большая часть указанных мониторинговых систем функционирует в рамках аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». Несмотря на постепенное распространение систем видеонаблюдения с функцией идентификации, расположенных в общественных местах, подавляющее большинство такого рода технических средств используется в деятельности подразделений Госавтоинспекции при осуществлении контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения.

Возможности использования в оперативно-служебной деятельности сотрудниками территориальных органов МВД России технических и программных средств идентификации правонарушителей во многом зависят от организации работы в данном направлении органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления по оснащению региона камерами видеонаблюдения с соответствующим функционалом. Такие технические средства повышают эффективность правоохранительной деятельности, но их установка и обслуживание требует финансовых вложений. Их внедрение в систему правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» по территории страны идет крайне неравномерно.

В 47 субъектах Российской Федерации такие камеры в рамках правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», согласно статистическим данным, отсутствуют.

Всего по России в рамках ПС АПК «Безопасный город» по состоянию на начало 2024 г. цифровых камер, позволяющих определить биометрические параметры лица человека или подключенных к системам распознавания, – 155 521. Распределение по федеральным округам неравномерно (рисунок 5).

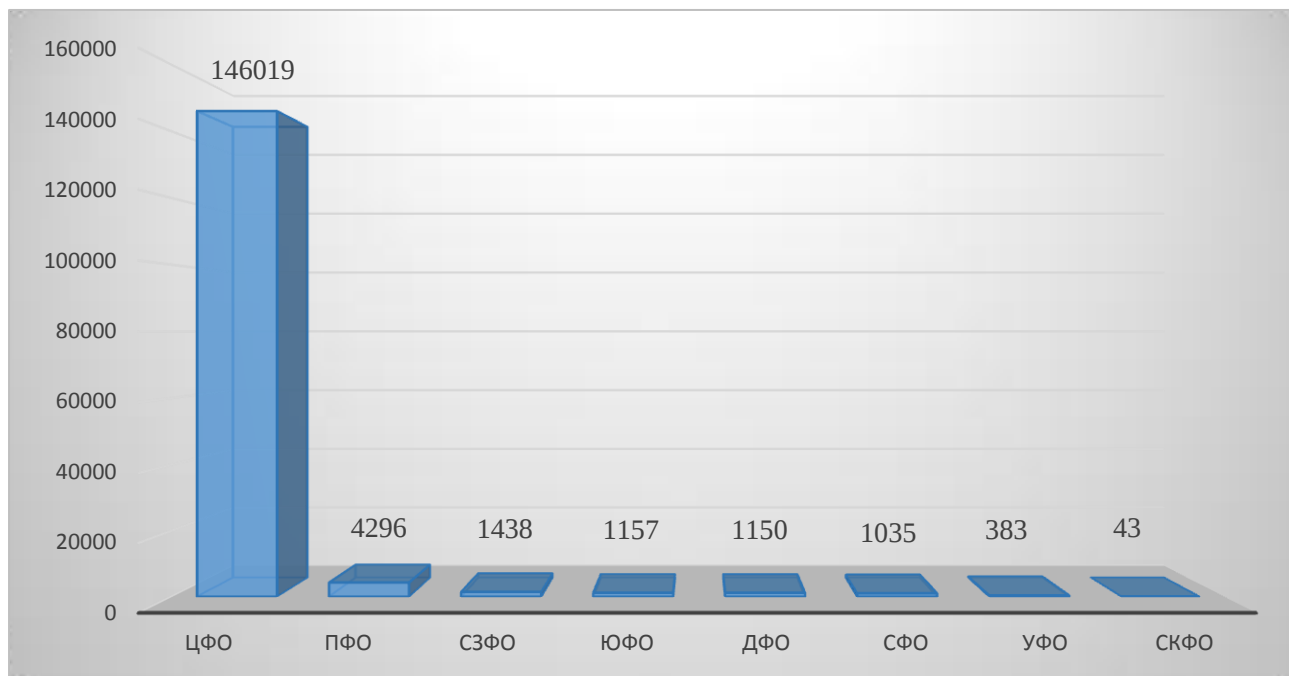


Рис. 5. Распределение камер видеонаблюдения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» по федеральным округам

Как видно из представленных данных, лидирует по оснащению такими камерами ЦФО, при этом необходимо отметить, что их большая часть находится в г. Москве. Полагаем, что ключевыми факторами, определяющими данный показатель, являются следующие: г. Москва является столицей с максимальной концентрацией населения, объектов транспортной инфраструктуры, а также располагает значительными финансовыми возможностями. Московская область занимает большую по площади территорию по сравнению с г. Москвой, но в оснащении цифровыми камерами, позволяющими определить биометрические параметры лица человека или подключенными к системам распознавания, существенно ей уступает – 39 446 и 106 154 соответственно.

Можно отметить такую особенность, что в каждом из федеральных округов выделяется один регион, в котором сосредоточено большинство цифровых камер, позволяющих определить биометрические параметры лица человека или подключенных к системам распознавания, по сравнению с остальными, относящимися к этому

округу. Так, в ЦФО – это г. Москва – 106 154 из 146 019; в ПФО в Нижегородской области сосредоточено 3 376 таких камер из 4 296; в СЗФО – в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 1 076 из 1 438; в ЮФО – в Краснодарском крае – 1 032 из 1 157; в ДФО – в Сахалинской области – 1 081 из 1 150; в СФО – в Омской области – 618 из 1 035; в УФО – в Тюменской области (без а/о) – 250 из 383 и в СКФО – в Ставропольском крае – 38 из 43 во всем федеральном округе.

Рассмотрим опыт отдельных регионов более подробно. В 2023 г. в Курской области Комитетом региональной безопасности по инициативе УМВД России по Курской области реализовывались два пилотных проекта, направленных на развитие АПК «Безопасный город» в части использования систем видеонаблюдения с функцией идентификации по изображению лица. Первый пилотный проект был направлен на тестирование и дальнейшее обновление средств видеонаблюдения образовательных организаций Курской области на камеры с высоким разрешением, увеличенным углом охвата, возможностью биометрической идентификации лица (объекта) и интеграцией в АПК «Безопасный город». Второй пилотный проект направлен на развитие подсистемы видеонаблюдения и видеоаналитики комплексной системы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения АПК «Безопасный город». В рамках реализации проекта в нескольких подразделениях Главка организованы автоматизированные рабочие места, на которые поступает информация с 460 камер системы АПК «Безопасный город», 30 камер видеодомофонов, выведенных на единую платформу. Кроме того, использовались 10 камер видеонаблюдения домофонов многоквартирных домов, определяющих биометрические параметры лица человека или подключенных к системам распознавания лица.

В Республике Мордовия на объектах транспортной инфраструктуры установлено 19 камер видеонаблюдения, определяющих биометрические параметры лица человека. Доступ к результатам биометрического распознавания имеется в МВД по Республике Мордовия с автоматизированных рабочих мест.

В г. Москве наработана положительная практика по использованию доступа к камерам, определяющим биометрические параметры лица человека или подключенным к системам распознавания, для выявления фактов несоблюдения поднадзорными лицами установленных им судом административных ограничений и невыполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 6 апреля 2011 г.

№ 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», а также обнаружения лиц, уклоняющихся от административного надзора. Кроме того, такие технические средства активно используются в ГАИС «Сфера» в Московском метрополитене, работу которой обеспечивают более 5 тыс. камер видеонаблюдения. Однако функционирование оборудования не лишено недостатков, связанных с задержкой прохождения сигналов.

В Ставропольском крае разработана региональная интеграционная платформа по построению и развитию АПК «Безопасный город», утвержден региональный проект «Умный город», в рамках мероприятий которого в общественных местах края осуществляется установка камер видеонаблюдения, в том числе с биометрической функцией распознавания лиц. Выполнение мероприятий данного проекта осуществляется на территории 9 крупных городов края, предусмотрено создание интеллектуальных центров городского управления, внедрение систем автоматической фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения, систем видеонаблюдения с функцией биометрической идентификации и видеоаналитики, автоматизированной системы контроля работы камер в местах повышенной опасности с синхронизацией уже имеющихся систем видеонаблюдения, а также обеспечение доступа правоохранительных органов в систему видеонаблюдения.

В Ханты-Мансийском АО – Югре по состоянию на март 2024 г. функционирует 3 547 видеокамер, включенных в правоохранительный сегмент АПК «Безопасный город». В рамках пилотного проекта, реализуемого с 2018 г., – 2 011 видеокамер (гг. Ханты-Мансийск – 304, Сургут – 463, Советский район – 529, Нижневартовск – 509, Мегион – 206). Аналитические функции камер АПК «Безопасный город» по распознаванию биометрических данных лица человека и ситуационной аналитики системы видеонаблюдения пилотного проекта интегрированы в платформу «Netris».

Развитие АПК «Безопасный город» на территории автономного округа оказывает положительное влияние на снижение уличной преступности (–24,2 %). При помощи систем видеонаблюдения в 2023 г. раскрыто 138 преступлений, совершенных на улицах и в иных общественных местах, выявлено 1 154 административных правонарушения по линии обеспечения правопорядка на территории округа. В настоящее время осуществляется тестирование идентификационной биометрии на платформе «Визирь» в г. Сургуте, а также прорабатывается вопрос взаимодействия со сторонними организациями с целью

определения наиболее точного программного обеспечения для идентификации личности человека по его изображению.

По данным на начало 2024 г., камеры, определяющие биометрические параметры лица человека или подключенные к системам распознавания в рамках ПС АПК «Безопасный город», используются всего в 40 регионах Российской Федерации, в некоторых из них они установлены в единичных экземплярах.

Следует отметить, что вопрос об их установке находится на стадии проработки в ряде субъектов, в том числе и по инициативе руководства территориальных органов МВД России на региональном уровне. Так, например, в Тамбовской области в настоящее время отсутствуют камеры с функцией идентификации, но вопрос о заключении соглашения об информационном взаимодействии между МВД России и Правительством Тамбовской области по развертыванию систем интеллектуального видеонаблюдения с возможностью распознавания лиц уже поработан.

МВД по Республике Коми совместно с соответствующими региональными органами и организациями также обсуждается возможность заключения соглашения об информационном взаимодействии для доступа к внедряемой в Республике системе видеонаблюдения с функцией идентификации по изображению лица. В 2022–2023 гг. УМВД России по Магаданской области в Министерство цифрового развития и связи Магаданской области в рамках реализации проекта «Интеллектуальное видеонаблюдение» направлялись предложения по установке в областном центре 112 камер видеонаблюдения с функциями интеллектуальной системы распознавания, которые в настоящее время пока не реализованы.

По оценкам специалистов, наиболее продуктивной является установка интеллектуальных систем видеонаблюдения на объектах транспортной инфраструктуры. Лидером по показателям оснащённости видеокамерами с системой идентификации лиц является Московский метрополитен. По состоянию на начало 2023 г. в нем функционировало около 6,5 тыс. таких устройств. Для сравнения: метрополитен г. Санкт-Петербурга был оборудован 54 такими видеокамерами, метрополитен г. Волгограда – 1, метрополитен г. Новосибирска – 12. К 2024 г. в Московском метрополитене количество камер с функцией идентификации сократилось.

В аэропортах ЦФО установлены 72 видеокамеры, определяющие биометрические параметры лица человека (гг. Белгород, Брянск, Москва), СЗФО – 12 (Ненецкий АО, Калининградская об-

ласть, г. Санкт-Петербург), УФО – 43 (Свердловская область, Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО). Кроме того, 1 видеокамера имеется в аэропорту Республики Дагестан, 32 – в Краснодарском крае, 4 – в Республике Мордовия, 34 – в Сахалинской области. За 2023 г. установлено 8 таких камер в аэропортах Красноярского края.

Железнодорожные вокзалы, несмотря на значительный криминогенный потенциал, оборудованы системами видеокамер с функцией идентификации в значительно меньшей степени. Так, на начало 2024 г. в ЦФО насчитывалось 37 видеокамер подобного типа, причем 24 из них – на вокзалах Курской области, 7 – на вокзалах Рязанской области, в четырнадцати регионах ЦФО такие системы отсутствовали. На железнодорожных вокзалах СЗФО установлено 18 видеокамер, из них в Калининградской области – 9, в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 6. Абсолютным рекордсменом по числу видеокамер рассматриваемого типа является Краснодарский край, в котором железнодорожные вокзалы оборудованы 46 видеокамерами с функцией идентификации правонарушителей.

Морские и речные вокзалы, согласно имеющимся статистическим данным, практически не оборудованы системами видеонаблюдения с функцией идентификации правонарушителей. Лишь в Краснодарском крае и в Сахалинской области они использовались в незначительном количестве.

Относительно автовокзалов следует отметить, что в Брянской, Рязанской и Тульской областях они оборудованы цифровыми видеокамерами, позволяющими идентифицировать правонарушителей. К 2024 г. количество таких камер увеличилось до 59.

Грузовые станции и терминалы подобными системами на территории Российской Федерации не оборудованы.

На сегодняшний день значительным недостатком является невозможность просчитать реальную эффективность функционирования данных средств.

В форме статистической отчетности, предусмотренной приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1164 «Об утверждении формы статистической отчетности "Отчет о результатах работы подразделений информационных технологий, связи и защиты информации территориальных органов МВД России"», не содержится раздела, конкретизирующего информацию по эффективности применения средств видеонаблюдения с функцией идентификации личности (например: зафиксировано правонарушений с использованием этих средств; выявлено лиц, находящихся в розыске; количество правонарушителей, за-

держанных на месте совершения правонарушения; количество фото-, видеоматериалов, использованных в качестве доказательств совершения правонарушения и т. д.). Кроме этого, региональная разнородность подобной практики не дает возможность сформулировать какие-либо обоснованные рекомендации для применения.

Практика других регионов, использующих подобные системы, показывает, что в работе средств видеоидентификации правонарушителей наблюдается ряд достаточно традиционных недостатков, среди которых:

- некорректная идентификация, связанная с получением как ложноположительных, так и ложноотрицательных результатов;

- некорректное прохождение сигналов оповещения;

- потеря связи с сервисной платформой;

- зависимость от внешних факторов, особенно от степени освещенности, влажности, перекрытия зоны охвата посторонними объектами;

- зависимость обработки данных от места установки, угла съемки, удаленности объекта;

- проблемы с распознаванием лиц в случае имеющих эфффектов внешности или сокрытия лица.

Следует отметить, что определенные опасения связаны с замедлением темпов внедрения средств идентификации правонарушителей на транспортном комплексе, что обусловлено недостатками общеорганизационного характера, имеющими отношение к развитию АПК «Безопасный город» в целом. Отсутствие должного уровня финансирования, методические и нормативные недоработки, проявляющие отсутствие типизированных схем подбора обслуживающих организаций, провайдеров, длительное согласование вопросов выбора мест установки средств видеонаблюдения, отсутствие нормативно установленного перечня мест и объектов для обязательной установки средств правоохраны подобного рода, – перечисленные и иные проблемные вопросы существенно усложняют процесс внедрения инновационных технических средств. Однако опыт отдельных регионов показывает, что их использование в оперативно-служебной деятельности сотрудников полиции может значительно повысить ее эффективность. Следовательно, необходимо продолжать оснащение регионов такими техническими средствами с учетом предложений территориальных органов МВД России на региональном уровне, основанных на данных правоприменительной практики.

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО СЕГМЕНТА АПК «БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД»

3.1. Региональная практика организации функционирования правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» (положительный опыт)

Подробное рассмотрение тенденций развития правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», сделанное нами в рамках предыдущих разделов работы, заставляет обратиться к региональной практике функционирования комплекса в условиях значительного количества недоработок в вопросах системного построения. В текущих условиях фактическое достижение положительных результатов применения средств комплекса напрямую зависит от региональной политики по данному вопросу и позитивной активности, а иногда даже «наступательности» должностных лиц территориальных органов внутренних дел. Несмотря на избрание в качестве базовой основы муниципального звена, следует признать однозначный вывод о компетенционной принадлежности данного вопроса к уровню органов власти субъекта Российской Федерации, которого иногда также бывает недостаточно, особенно в вопросах ресурсного обеспечения и финансирования.

Региональная практика развития комплекса решает в первую очередь две основные задачи: администрирование (включая финансирование) и создание собственной сервисной платформы. Все остальные составляющие являются так или иначе производными этих процессов. Первая задача обеспечивает использование оборудования и инфраструктуры, создаваемой вне органов внутренних дел. Вторая – реализует специфические функции потребителей в территориальных органах внутренних дел на основе информации, получаемой от средств комплекса. При этом должна обеспечиваться возможность сопряжения вновь подключаемых средств комплекса с уже эксплуатируемыми ведомственными автоматизированными информационными системами. Кроме того, важнейшее значение имеют решения, обеспечивающие безопасность передачи данных во

всех направлениях. Важным этапом создания ПС АПК «Безопасный город» в регионе, существенным образом, влияющим на конечный результат, является формулировка целей его создания. Наиболее успешной является постановка целей создания ПС АПК «Безопасный город» в направлении и в терминах повышения эффективности работы органов внутренних дел, деятельность которых является важной и неотъемлемой составляющей процесса обеспечения безопасности города (региона). Иные цели, в том числе направленные на решение вопросов окупаемости, демонстрацию ложной результативности (или просто соответствие необходимым показателям) и т. д., оказывают обратный эффект, дискредитируя и снижая общественную значимость применения цифровых средств правоохраны. Отметим, что именно четко сформулированные цели, задачи и принципы создания региональных структур ПС АПК «Безопасный город», его типовая обобщенная структура и типовые функции отдельных подсистем должны браться за основу при разработке технических заданий на создание конкретных программно-технических решений.

Региональная практика на этом направлении показывает, что в тех случаях, когда администрирование строится не по обозначенной схеме, в рамках одного субъекта могут параллельно развиваться технически не совместимые между собой сегменты и фрагменты. Попытки интеграции разнородных фрагментов и подсистем не носят системный характер, оказываются зачастую временным и очень дорогостоящим решением.

Рассмотрим теперь на примере некоторых регионов те меры, которые предпринимаются в целях построения функционального правоохранительного сегмента комплекса, в условиях, когда приходится решать не только собственно региональные задачи, но и в определенном смысле компенсировать недостаточность федерального нормативно-правового регулирования.

Например, органы исполнительной власти Брянской области совместно с УМВД России по Брянской области проводят мероприятия по созданию на территории области правоохранительного сегмента аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». В этих целях были согласованы и приняты:

- 1) постановление Правительства Брянской области от 14 января 2020 г. № 7-п «О создании межведомственной комиссии по внедрению и развитию систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город», системы обеспечения вызова

экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и систем оповещения населения на территории Брянской области»;

2) постановление Правительства Брянской области от 4 апреля 2022 г. № 125-п «О создании государственной информационной системы Брянской области «Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город».

В рамках государственной программы по профилактике правонарушений и противодействию преступности на территории Брянской области организована работа, направленная на создание и развитие двух пилотных проектов АПК «Безопасный город» на территории муниципальных образований Брянской области (гг. Брянск и Клинцы), а также во всех муниципальных образованиях, граничащих с Украиной.

Кроме того, приказом УМВД России по Брянской области от 24 декабря 2021 г. № 1762 утвержден Регламент, определяющий порядок фиксации правонарушений и преступлений, выявленных с помощью АПК «Безопасный город».

На территории Брянской области оператором ПС АПК «Безопасный город» является государственное казенное учреждение Брянской области «Безопасный регион».

По состоянию на 1 января 2024 г. ПС АПК «Безопасный город» включает 1 166 источников видеoinформации: 359 камер видеонаблюдения с функцией распознавания государственных регистрационных знаков, модели, марки и цвета транспортных средств (в том числе 89 комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения), 108 камер видеонаблюдения с видеоидентификацией (распознаванием лиц), 13 камер с ситуационной видеоаналитикой, 686 камер обзорного видеонаблюдения (без аналитики). В том числе: 315 камер, установленных на вызывных панелях видеодомофонов, 46 камер видеонаблюдения лесопожарного мониторинга, 39 камер видеонаблюдения частных охранных предприятий, 29 камер видеонаблюдения, установленных на подвижных объектах (общественный транспорт), 23 камеры видеонаблюдения, установленных на объектах образования, 234 камеры видеонаблюдения, установленных в иных общественных местах.

Для мониторинга видеокамер в УМВД России по Брянской области установлено 18 рабочих мест. За 12 месяцев 2023 г. с помощью средств АПК «Безопасный город» выявлено 80 преступлений, из которых: 69 – по ст. 264.1 УК РФ, семь – по ст. 158 УК РФ, два –

по ст. 159 УК РФ, по одному – по ст. 222 и ст. 317 УК РФ; выявлено 1 134 административных правонарушения.

В 2024 г. запланировано увеличение количества проектных рубежей контроля на 60 объектов и 90 камер видеонаблюдения, расположенных на автомобильных дорогах общего пользования федерального, регионального и местного значения, а также интеграция камер видеонаблюдения, установленных в школах г. Брянска.

На создание на территории области ПС АПК «Безопасный город» в 2023 г. было выделено 274 675 503,58 руб. (освоено 268 448 418,24 руб.), из которых значительные части были затрачены на:

приобретение необходимого оборудования для комплекса автоматизированной системы повышения уровня защищенности граждан на улицах и в общественных местах на территории области, управление нарядами полиции, задействованными в охране общественного порядка;

создание, развитие и эксплуатацию опытных участков АПК «Безопасный город»;

приобретение, установку, содержание и обслуживание специальных технических средств, используемых для выявления, фиксации и профилактики нарушений правил дорожного движения.

На территории Волгоградской области правоохранный сегмент АПК «Безопасный город» функционирует в соответствии с постановлением Губернатора Волгоградской области от 10 апреля 2014 г. № 500 «О государственной информационной системе Волгоградской области «Комплексная информационная система видеонаблюдения Волгоградской области» (далее – КИСВВО).

В целях реализации Концепции построения и развития АПК «Безопасный город», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2446-р, урегулирования вопросов организации и координации мероприятий по дальнейшему функционированию и развитию систем АПК технических средств «Безопасный город» на территории Волгоградской области образована межведомственная комиссия по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» на территории Волгоградской области, состав и положение о которой утверждены постановлением Губернатора Волгоградской области от 10 апреля 2015 г. № 302.

Приказом комитета информационных технологий Волгоградской области от 2 мая 2017 г. № 52-о/д установлены Единые регио-

нальные технические требования к системам видеонаблюдения, составу и техническим характеристикам устанавливаемого оборудования и линиям связи, используемым для передачи видеосигнала.

В настоящее время в составе АПК «Безопасный город» эксплуатируется 2 412 камер видеонаблюдения с высоким разрешением от 20 муниципальных сегментов КИСВВО³⁹, оснащенных серверными группами, из которых наиболее крупные: Волгоград – 1 649, Волжский – 311, Михайловка – 121, Фролово – 87, Преображенская – 45, Николаевск – 52, Камышин – 33.

На балансе оператора системы государственного казенного учреждения Волгоградской области «Безопасный регион» (далее – ГКУ ВО «Безопасный регион») находится 550 камер видеонаблюдения, а также подключено 1 862 камеры видеонаблюдения сторонних организаций различных форм собственности.

Подключение камер видеонаблюдения в местах массового пребывания людей, общественных местах и на улицах к КИСВВО в течение 2023 г. осуществлялось как путем подключения существующих локальных систем организаций всех форм собственности, так и созданием новых точек видеонаблюдения.

Проследить динамику нарастания комплекса технических средств можно в соответствии с данными статистической отчетности. В 2014 г. в составе КИСВВО было 173 камеры, 2015 г. – 345 камер (+172), 2016 г. – 413 камер (+68), 2017 г. – 559 камер (+146), 2018 г. – 711 камер (+152), 2019 г. – 973 (+262), 2020 г. – 1 070 (+97), 2021 г. – 1 598 (+528), 2022 г. – 2 211 (+613), 2023 г. – 2 412 (+201).

Кроме этого, на территории Волгоградской области эксплуатируется 402 стационарных комплекса фотовидеофиксации правонарушений правил дорожного движения (2023 г. – 250 (+152)), которые являются составной частью КИСВВО.

В целом по области 2 412 камер видеонаблюдения размещены: в местах массового пребывания граждан (парки, скверы, на площадях, зданиях органов власти) – 1 355, на аварийно-опасных перекрестках – 609, на остановках общественного транспорта – 220, на стадионах – 57, на религиозных объектах – 34, на станциях скоростного трамвая Волгограда – 25, на строительных площадках – 19, на памятниках истории – 19, служебные камеры ГКУ ВО «Безопасный

³⁹ г. Волгоград, г. Волжский, г. Камышин, г. Фролово, г. Михайловка, г. Урюпинск, Дубовский, Городищенский, Среднеахтубинский, Светлоярский, Жирновский, Алексеевский, Киквидзенский, Котельниковский, Кумылженский, Нехаевский, Николаевский, Новониколаевский, Октябрьский, Палласовский районы.

регион» – 17, на подъездных путях и территории аэропорта – 15, на автовокзалах – 12, в ТРЦ – 12, на пунктах весогабаритного контроля – 12, на подъездных путях и железнодорожном вокзале – 6.

В шести городских округах Волгоградской области ПАО «Ростелеком» установлено 500 камер видеонаблюдения высокой четкости: обзорных камер – 300, с функцией распознавания лиц – 178, с функцией распознавания государственных регистрационных знаков – 22.

Таким образом, на территории региона функционируют 2 913 видеоточек в составе АПК «Безопасный город».

Сервисная платформа аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» КИСВВО построена на 1p-адресации МВД России и поддерживает единую точку авторизации, представляющую доступ к правоохранительному сегменту АПК «Безопасный город» на региональном уровне пользователям в соответствии с правами доступа. Доступ к системе «Нетрис» ПАО Ростелеком осуществляется через сеть Интернет. К системам АПК «Безопасный город» обеспечен доступ сотрудников органов внутренних дел как в режиме реального времени, так и архивной информации с правом доступа к работе с аналитикой.

По состоянию на 1 января 2024 г. подключено к ресурсам КИСВВО с различным уровнем доступа 524 автоматизированных рабочих места сотрудников ГУ МВД России по Волгоградской области и УМВД России по г. Волгограду. Также в ОМВД России по г. Волжскому и МО МВД России «Камышинский», «Фроловский», ОМВД России по г. Михайловке, Среднеахтубинскому и Городищенскому районам по одному АРМ, размещенных в ДЧ, имеют подключение к КИСВВО с возможностью получения архивной информации дистанционно, без соответствующего запроса региональному оператору – ГКУ Волгоградской области «Безопасный регион» (глубина архива составляет 30 суток).

С учетом имеющихся технических возможностей в иных территориальных органах МВД России на районном уровне Волгоградской области доступ к архивной информации камер видеонаблюдения АПК «Безопасный город» КИСВВО осуществляется через запрос к региональному оператору или в ЕДДС муниципального образования, где установлено серверное оборудование.

Так, например, видеосигнал со всех имеющихся камер видеонаблюдения, объединенных в систему АПК «Безопасный город» КИСВВО и установленных на территории г. Волгограда, выведен на

дежурные части территориальных органов УМВД России по г. Волгограду. При этом в дежурной части УМВД России по г. Волгограду на мониторах одновременно можно просматривать 36 видеокамер.

В УМВД России по г. Волгограду создана группа управления нарядами, которая располагается в дежурной части Управления в одном помещении с операторами «02». В ГУН оборудовано автоматизированное рабочее место с подключением к АПК «Безопасный город» и «Нетрис» ПАО Ростелеком КИСВВО, что позволяет обеспечивать круглосуточное наблюдение за текущей обстановкой на улицах и в местах массового скопления людей в режиме онлайн, а также своевременно реагировать на сообщения о правонарушениях и преступлениях, ориентировать наряды, обеспечивая своевременность принятия управленческих решений.

Кроме этого, АПК «Безопасный город» КИСВВО активно используется при мониторинге состояния оперативной обстановки при проведении в Волгограде массовых мероприятий, в том числе протестного характера.

Финансирование мероприятий по развитию правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» осуществляется в рамках подпрограммы «Создание, развитие и обеспечение функционирования средств автоматизации комплексной системы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения на территории Волгоградской области» государственной программы Волгоградской области «Обеспечение безопасности жизнедеятельности на территории Волгоградской области» со сроком реализации на 2023–2030 годы (утверждена постановлением Администрации Волгоградской области от 27 декабря 2022 г. № 860-п).

На их реализацию в 2023 г. из областного бюджета и местных бюджетов выделены значительные денежные суммы.

В соответствии с приказом ГУ МВД России по Волгоградской области (далее – ГУ) от 29 февраля 2016 г. № 203 «Об организационных мероприятиях по участию ГУ в создании и развитии аппаратно-программного комплекса Безопасный город» Управлением организации охраны общественного порядка ГУ на постоянной основе проводится мониторинг эффективности использования правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» на территории региона, готовятся предложения по оснащению видеонаблюдением мест и территорий общего пользования. Организовано рабочее взаимодействие с комитетом информационных технологий Волгоградской области.

За 12 месяцев 2023 г. с помощью систем видеонаблюдения АПК «Безопасный город» выявлено (зарегистрировано) 28 преступлений (АП – 34, на 6 меньше), раскрыто 116 преступлений (АП – 41, больше в 3 раза).

В настоящее время УМВД во взаимодействии с ИТСиЗИ продолжается работа с комитетом информационных технологий Волгоградской области по вопросам дальнейшего развития АПК «Безопасный город» на территории региона, по оценке эффективности и использования установленных камер видеонаблюдения, в том числе с функцией распознавания лиц.

Еще одним регионом, достигшим определенных позитивных результатов в рассматриваемой сфере, является Калининградская область. Об успешном развитии региональных нормативных правовых основ в данной сфере деятельности мы уже говорили в предыдущей главе работы. Помимо этого, наметились качественные организационные сдвиги в вопросах построения и функционирования правоохранительного сегмента комплекса.

Так, в качестве программного обеспечения интеграционной платформы системы видеонаблюдения АПК «Безопасный город» использована разработка российской компании «Интеллектуальные системы безопасности» (ООО «ИСС-Софт», г. Москва), имеющая функции видеоаналитики. Срок хранения видеоданных составляет не менее 30 суток, срок хранения видеоданных с инцидентами – не менее 90 суток. Мониторинг камер видеонаблюдения осуществляют операторы ситуационно-мониторингового центра государственного казенного учреждения Калининградской области «Безопасный город»⁴⁰ в круглосуточном режиме, а также сотрудники единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований Калининградской области.

На территории региона в 2023 г. в ситуационно-мониторинговый центр ГКУ КО «Безопасный город» информация поступала с 4 047 камер видеонаблюдения, в том числе с 363 – поворотных.

Функции видеоаналитики по распознаванию лиц имеют 158 видеокамер, установленных на территории 9 муниципальных образований, в том числе на входных группах образовательных учреждений, спортивных объектов и объектов транспортной инфраструктуры. 46 видеокамер, установленных на территории городов Калининграда и Светлогорска, предназначены для распознавания присут-

⁴⁰ Далее – ГКУ КО «Безопасный город».

ствия людей в контролируемых зонах. В целях анализа маршрутов передвижения автотранспорта по территории области в системе видеонаблюдения АПК «Безопасный город» обрабатывается информация о распознанных в автоматическом режиме государственных регистрационных знаках транспортных средств, поступающая от 350 видеокамер, расположенных на улично-дорожной сети города Калининграда и области.

В региональных силовых структурах, региональных и муниципальных службах организованы и функционирует 81 удаленное автоматизированное рабочее место системы видеонаблюдения АПК «Безопасный город».

Функционируют 13 терминалов подсистемы экстренной связи «Гражданин-Полиция», расположенных на территории г. Калининграда. В 10 муниципальных образованиях региона развернуто 52 паводковых сигнализатора, а также 1 анализатор уровня загрязнения атмосферного воздуха.

В целях профилактики дорожно-транспортной аварийности на участках улично-дорожной сети Калининградской области функционируют 122 стационарных комплекса автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения.

Также на территории Калининградской области техниками ГКУ КО «Безопасный город» эксплуатируются 25 передвижных комплексов фотовидеофиксации в соответствии с еженедельной дислокацией, утверждаемой УГАИ УМВД.

Муниципальные сегменты АПК «Безопасный город» функционируют во всех муниципальных образованиях Калининградской области.

Правительством Калининградской области мероприятия по содержанию и развитию АПК «Безопасный город» на территории Калининградской области реализуются в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных государственной программой Калининградской области «Цифровая трансформация», утвержденной постановлением Правительства Калининградской области от 20 января 2022 г. № 3, и имеющих весьма значительный размер.

В 2023 г. операторами ситуационного центра посредством АПК «Безопасный город» выявлена и передана в правоохранительные органы и экстренные службы информация о 6 012 событиях, имеющих признаки преступлений, административных правонарушений, происшествий. Операторами принято 29 сообщений от граждан с терминалов «Гражданин-Полиция». Обработано 2 753 запроса на

предоставление информации и установлении контроля за передвижением от уполномоченных органов.

Зафиксировано 10 сработок системы паводковой сигнализации, информация о которых передана в ЦУКС ГУ МЧС России по Калининградской области.

За 2023 г. с помощью технических средств АПК «Безопасный город» раскрыто 213 преступлений, 389 административных правонарушений (без учета нарушений правил дорожного движения). Отмечается снижение количества преступлений, совершенных в общественных местах, на 12,2 %.

В области за 2023 г. вынесено 964 837 постановлений по делам об административных правонарушениях, выявленных комплексами автоматической фотовидеофиксации, по данным постановлениям наложены штрафы на сумму 556 204 500 руб., из которых взыскано 308 216 266 руб.

Взаимодействие с территориальными органами (подразделениями) федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти региона и органами местного самоуправления, субъектами транспортной инфраструктуры по вопросам создания и развития правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» осуществляется в рамках работы межведомственной рабочей группы Калининградской области по построению и развитию АПК «Безопасный город», утвержденной Указом Губернатора Калининградской области от 12 октября 2021 г. № 87 «О межведомственной рабочей группе Калининградской области по построению и развитию АПК «Безопасный город».

Также взаимодействие осуществляется в рамках заключенных соглашений, предусмотренных приказами Министерства цифровых технологий и связи Калининградской области от 22 июня 2022 г. № 296/18 «Об утверждении регламента информационного межведомственного взаимодействия в рамках государственной информационной системы Калининградской области «Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город», от 31 октября 2023 г. № 244 «Об утверждении регламента предоставления доступа к базе данных и информации из базы данных системы видеонаблюдения аппаратно-программного комплекса «Безопасный город».

К сожалению, объем данной работы не предоставляет возможности более подробно рассмотреть механизм действия правоохранительного сегмента комплекса в указанных и иных регионах, имеющих значительные позитивные наработки. Вместе с тем следует от-

метить, что в представленных регионах присутствует целеполагание комплекса, ориентированное на выполнение задач по поддержанию общественной безопасности и общественного порядка, что способствует детальной проработке всех сложных вопросов внедрения АПК «БГ» в правоохранительную систему. Несмотря на довольно скромные результаты эксплуатации средств комплекса, проделанная и запланированная в дальнейшем работа на рассматриваемом направлении, в представленных вниманию читателя регионах, внушает оптимизм и веру в скорейший выход АПК «БГ» из тупикового состояния по всей стране с учетом положительного опыта. Однако в отсутствие проработанной региональной нормативной правовой базы регионы Российской Федерации сталкиваются с многочисленными проблемами, вопрос о которых мы постараемся осветить в рамках следующего раздела настоящей работы.

3.2. Проблемы развития и применения территориальными органами МВД России средств правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город»

Использование сотрудниками территориальных органов МВД России технических и программных средств правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» во многом зависит от региональных особенностей организации работы по его построению. Информация, полученная из 73 территориальных органов МВД России на региональном уровне, позволяет структурировать ряд проблемных вопросов, которые снижают эффективность построения и практического применения указанных средств.

Проследить наличие региональных проблем функционирования АПК «Безопасный город» помогают показатели оснащенности комплексами технических средств статистической отчетности по форме 520, установленной приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1164 «Об утверждении формы статистической отчетности «Отчет о результатах работы подразделений информационных технологий, связи и защиты информации территориальных органов МВД России» (далее – приказ МВД России № 1164).

Так, по данным за 2023 г., темпы введения в эксплуатацию технических средств АПК «Безопасный город» в 24 регионах страны показали отрицательную динамику по сравнению с АППГ. В следующих субъектах Российской Федерации за 2023 г. не было введено в эксплуатацию ни одной новой камеры видеонаблюдения либо ка-

ких-то иных компонентов комплекса: ЦФО – Владимирская, Калужская, Липецкая, Тверская области; СЗФО – Республика Коми, г. Санкт-Петербург, Новгородская и Псковская области; СКФО – Республика Дагестан, Республика Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика; ЮФО – Астраханская и Ростовская области, Республика Калмыкия, Республика Крым; ПФО – республики Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Удмуртская, Оренбургская, Саратовская, Ульяновская области; УФО – Курганская область; ДФО – Республика Саха (Якутия), Приморский край, Еврейская АО, Магаданская область, Забайкальский край, Чукотский АО. В СФО все регионы имеют нулевые показатели по данному направлению, за исключением Красноярского края (установлена 681 видеокамера) и Омской области (установлено 143 видеокамеры).

Терминалы экстренной связи «Гражданин-Полиция» в 2023 г. в эксплуатацию также не вводились, за исключением 29 терминалов, установленных в аэропортах г. Москвы, а также одного в Республике Ингушетия.

В 2023 г. не создавалось и межведомственных ситуационных центров, за исключением 9 таких центров, созданных в Удмуртской Республике.

В целом по России показатели применимости технических средств АПК «Безопасный город» по итогам 2023 г. остаются на низком уровне. Так, всего с применением комплекса было раскрыто 24 213 преступлений. Из них большая часть была раскрыта в г. Москве (9 708), Московской области (3 669), г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области (5 195). Отметим, что это те регионы, в которых эксплуатируется наибольшее количество видеокамер с функцией автоматической идентификации правонарушителей.

Вместе с тем по итогам 2023 г. всего по России было зарегистрировано 487 тыс. преступлений, совершенных в общественных местах, 31 942 преступления, совершенных на транспорте (из них 10 727 тяжких и особо тяжких). Таким образом, по самым грубым подсчетам, принимая во внимание только совокупность указанных групп преступлений (хотя в анализ должны попадать и иные категории преступлений, например, имущественного характера, которые могли бы быть выявлены с использованием средств АПК «Безопасный город»), несложно вычислить, что при помощи технических средств АПК «Безопасный город» было раскрыто менее 4,6 % преступлений от возможных из их общего количества. Подобные ре-

зультаты должны быть учтены при решении вопроса о скорейшем совершенствовании нормативной правовой базы на рассматриваемом направлении и создании условий для дальнейшего внедрения и эффективного использования технических средств противодействия преступности.

Неожиданно низкие показатели применимости средств видеонаблюдения АПК «Безопасный город» проявляются и в отношении показателей результативности отслеживания правонарушителей с использованием правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город». Так, по данным за 2023 г., по всей территории России было задержано 324 таких лица, в 2022 г. – 347 лиц.

Отсутствие нормативных правовых требований к созданию перечня мест и объектов, в обязательном порядке подлежащих оборудованию средствами видеонаблюдения, приводит к тому, что территориальные органы МВД России не могут добиться принятия таких решений от региональных органов власти. Отчасти это проявляется в том обстоятельстве, что, несмотря на значительный объем преступлений, совершенных в общественных местах, в жилой застройке, на улицах, на транспорте и т. д., количество преступлений, совершенных в зоне охвата видеокамер, невелико. Так, в г. Москве в 2023 г. количество преступлений, зафиксированных в этих зонах, составило 766, в Московской области – 15 699, в Архангельской области – 3 323, в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 786. Такое положение дел связано не только с существенным превентивным воздействием, которое оказывает расстановка систем видеонаблюдения, но и с недостаточной развитостью средств видеонаблюдения в криминогенно-опасных местах. Совершенно очевидно, что увеличение камер видеонаблюдения не всегда приводит к решению задач по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию преступлений и административных правонарушений. Вместе с тем, как показывает мировой опыт, перекрытие системами видеонаблюдения сложных с точки зрения совершения преступлений мест помогает добиться снижения преступности более чем на 20 %. Допуская, что, даже попадая в зону охвата видеокамер, преступления будут совершаться, полученное изображение будет способствовать привлечению виновных лиц к ответственности.

Интересной представляется выявленная закономерность, касающаяся регионов, имеющих в 2023 г. положительную динамику темпов прироста числа зарегистрированных преступлений. Условными лидерами по данному показателю являются регионы со слабо

развитым правоохранительным сегментом АПК «Безопасный город», в которых было выявлено значительное количество проблем с построением комплекса. Это: Ненецкий АО (+19 %), Ямало-Ненецкий АО (+14,9 %), Белгородская область (+10,4 %), Красноярский край (+9,9 %), Республика Северная Осетия – Алания (+7,6 %), Чукотский АО (+7,5 %), Республика Марий Эл (+7,2 %), Новгородская область (+7 %), Магаданская область (+7 %).

Помимо недостатков нормативного правового обеспечения, на практике проявляются недостатки организационно-методической работы, связанной с построением и применением АПК «Безопасный город».

В частности, практически повсеместно сотрудники территориальных органов МВД России недостаточно осведомлены о наличии, видах технических средств, особенностях, возможностях правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», за исключением средств, функционирующих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Как правило, сведениями о соблюдении сертификационных требований, возможностью своевременного доступа к видеоархивам, механизмами оперативного межведомственного взаимодействия, доступом к некоторым пользовательским ресурсам ИСОД МВД России они не располагают.

Указанное предопределяет неточности в предоставлении статистической информации об использовании в служебной деятельности средств АПК «Безопасный город». В этом отношении можно предположить, что невысокие показатели применимости технических средств правоохранительного сегмента комплекса обусловлены во многом тем фактом, что сотруднику полиции в своей повседневной деятельности проще использовать информацию, получаемую с камер видеонаблюдения, но не указывать данное обстоятельство в материалах статистической отчетности. В противном случае пришлось бы дополнительно выяснять целый ряд второстепенных вопросов: к какой функциональной системе относится то или иное техническое средство, соответствует ли оно условиям применимости в деятельности полиции, использованы ли полученные данные в качестве доказательств в уголовном или административно-юрисдикционном процессе и т. д., вплоть до того, на каком основании сотрудник получил доступ к тем или иным сведениям.

Подобная ситуация вызвана погрешностями в нормативном обеспечении сбора статистических сведений о применении АПК «Безопасный город» в приказе МВД России № 1164 и приказе Гене-

ральной прокуратуры России, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России и ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений», на которых мы остановимся более подробно в самостоятельном разделе данной работы.

В информации из Самарской области следует, что основным методом контроля является проверка сведений о преступлении органами следствия и дознания. При этом многие системы видеонаблюдения (видеокамеры) не включены в систему АПК «Безопасный город», в связи с чем при формировании статистической отчетности более половины преступлений, зафиксированных на указанных участках, в статистике не отражаются.

Кроме того, например, в Приморском крае проблема некорректного формирования статистических показателей в первую очередь связана с недисциплинированностью сотрудников, ответственных за заполнение статистических документов. К такому же мнению приходят в территориальных органах МВД России по Республике Марий Эл, г. Москве, г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, Московской области и многих других регионов. В этом отношении необходима единая региональная методическая программа дополнительной профессиональной подготовки, способствующая разъяснению сотрудникам порядка действий при сборе и обобщении статистической информации. Это тем более актуально, что территориальные органы МВД России сами отмечают недостаточность методической работы как в отношении вопросов применения средств АПК «Безопасный город», так и в вопросах статистического учета в этой сфере. Так, ГУ МВД России по Новосибирской области обращает внимание на недостаточный уровень навыков сотрудников по работе с системой регионального видеонаблюдения и видеоаналитики, что требует дополнительного методического обеспечения и организации соответствующего обучения. Кроме того, сотрудники сталкиваются с проблемой ограниченного количества лицензий для подключения к алгоритмам видеоанализа, что практически исключает своевременность получения интересующей информации. В материалах, полученных из Липецкой области, содержатся сведения о необходимости повышения квалификации персонала ЕДДС по вопросам эксплуатации АПК «Безопасный город», а также сопряжению дежурных служб.

Следующий блок проблем формирования АПК «Безопасный город» связан с недостатками технического оснащения.

По информации, полученной из Республики Башкортостан, отмечена общая для всех регионов проблема – отсутствие единой интеграционной платформы и надлежащей сетевой инфраструктуры (линий связи), обеспечивающей трансляцию информационных ресурсов АПК «Безопасный город».

Подобный недостаток обусловлен не столько фактическим отсутствием необходимых технических средств, сколько нормативным формулированием обязательных требований к подобным интегративным механизмам. Согласно ЕТТ, для обеспечения стандартизированного информационного взаимодействия с потребителями информации от АПК «Безопасный город» в правоохранительном сегменте по сервисной модели (МВД России, ФСБ России и другими ведомствами) должен создаваться комплекс средств автоматизации «Сервисная платформа». При этом КСА «Сервисная платформа» создается опционально, по согласованию с субъектом Российской Федерации и советом главных конструкторов, что делает данное требование ЕТТ необязательным. Кроме этого, одновременно в соответствии с требованиями к сервисной платформе (п. 4.4.1 ЕТТ) в ее состав должен входить муниципальный компонент, а в требованиях к архитектуре АПК «Безопасный город» муниципального уровня (п. 3.2 ЕТТ) упоминание о «Сервисной платформе» отсутствует. Несогласованность положений ЕТТ и разное толкование его требований при разработке технических заданий создает возможность осуществления не в полном объеме учета требований МВД России и, как следствие, может ограничивать удаленный оперативный доступ сотрудников территориальных органов МВД России к ресурсам хранилищ фото- и видеoinформации, концентрирующихся в базах данных АПК «Безопасный город».

С учетом сложившейся ситуации отметим, что из 16 комплектов технической документации на создание и развитие АПК «Безопасный город» в субъектах Российской Федерации, поступивших в МВД России в 2022 г., создание КСА «Сервисная платформа» предусмотрено только в 7 субъектах Российской Федерации. В 2023 г. указанная работа приостановилась.

В материалах, полученных из Ненецкого АО, обращается внимание, что в настоящее время нет никаких правовых и организационных возможностей интеграции видеокамер, установленных различными собственниками, в единую систему АПК «БГ» с возможностью доступа к архивам и онлайн-доступа. При этом вносится предложение о решении данных вопросов при проектировании но-

вых объектов капитального строительства и благоустройстве общественных мест.

Не менее важной проблемой, с которой сталкиваются территориальные органы МВД России (например, МВД по Республике Адыгея, ГУ МВД России по Новосибирской области, УМВД России по Курской области и др.), являются низкие технические характеристики используемого оборудования и его несвоевременная замена (камер видеонаблюдения, серверного оборудования, вспомогательных устройств и др.). Кроме того, указанные и иные регионы отмечают, что существенным недостатком является отсутствие типовых требований к обслуживающим оборудование организациям и разнообразие таких организаций, что влечет разноплановость проводимой работы и за редким исключением отсутствие единых центров сбора и обработки поступающей информации.

Так, в Ставропольском крае треть размещенных видеокамер – это аналоговые системы, которые по техническим характеристикам не отвечают современным требованиям и не позволяют эффективно их использовать в оперативно-служебной деятельности из-за низкого качества изображения. Низкая активность в применении средств идентификации лиц в целях привлечения граждан к установленной законом ответственности обусловлена отсутствием или неразвитостью правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», слабой обеспеченностью комплексами специальной аппаратуры для бесконтактного определения нарушений контролируемой зоны и иными техническими средствами (видеокамеры, видеорегистраторы и т. д.). Зачастую органы местного самоуправления муниципальных образований практически не участвуют в развитии АПК «Безопасный город», придерживаясь мнения, что их основной задачей является выполнение социальных обязательств, при этом участие в развитии комплекса не является приоритетом, в связи с чем не заключаются контракты на техническое обслуживание камер видеонаблюдения, не предусматривается финансирование на развитие правоохранительного сегмента. Результатом является то, что органы внутренних дел не в полном объеме обеспечены оперативным доступом к ресурсам хранилищ фото- и видеoinформации. В связи с тем, что отсутствует единый подход к механизму обеспечения доступом, данная процедура в муниципальных образованиях трактуется и выполняется по-разному, что в результате приводит к контрпродуктивным результатам.

Несмотря на то что с каждым годом аналоговых камер видеонаблюдения в рамках комплекса используется меньше (по данным за 2023 г., их оставалось 9 323), из регионов имеется информация о том, что видеоизображение, получаемое не только с аналоговых, но и с многих цифровых камер, имеет низкое качество, не позволяющее идентифицировать правонарушителя, номер автомобиля или составить представление о ситуации.

При этом сведения о сертификации средств фотовидеофиксации, особенности эксплуатации, разрешающая способность, качество полученного изображения и иные детали имеют принципиальное значение для правоохранительной практики, в том числе в связи с возможностью использовать такие данные в качестве доказательственной базы. По мнению технических специалистов, предельный срок сохранения эксплуатационных характеристик подобного оборудования составляет в зависимости от условий эксплуатации 3–5 лет. Принципиальное значение имеют такие объективные условия функционирования технических средств, как освещенность, влажность, температура окружающей среды, бликование сторонних объектов, наличие объектов, ограничивающих угол обзора и т. д., которые также необходимо учитывать в каждом конкретном случае.

Отметим, что в 2023 г. количество неработающих камер видеонаблюдения существенно сократилось. В 2022 г. таких камер насчитывалось 1 716, в 2023 г. – 984. Наибольшее количество неработающих средств, согласно имеющейся статистике, насчитывалось в Приморском крае (116), Хабаровском крае (109), Челябинской области (90), Курганской области (83), Нижегородской области (73), Чувашской Республике (71).

В некоторых регионах значительные сложности вызывает фактический срок хранения информации с камер видеонаблюдения, который в лучшем случае составляет 30 суток. На территориях некоторых муниципальных образований (например, в Ненецком АО, Республике Адыгея, Ставропольском крае, Белгородской, Тамбовской, Мурманской областях и др.) ввиду слабости серверных мощностей он не превышает 7–10 суток, что делает практически невозможным установление обстоятельств дела по сообщениям, поступающим с опозданием.

Проблемным вопросом, затрудняющим использование возможностей получения информации с технических средств АПК «Безопасный город», являются сложности с удаленным доступом к сервисам ИСОД МВД России (проявляется зависимость от операторов

сотовой связи, значительное количество не интегрированных между собой сервисов, необходимость постоянного прохождения авторизации).

По информации, полученной из Республики Татарстан, можно сделать вывод, что системы видеомониторинга в Республике функционируют разрозненно. Карта и реестр видеокамер работает отдельно, онлайн-просмотр и архив камер видеонаблюдения общественных мест, многоквартирных домов находятся в разных системах, которые зависят от операторов связи (у каждого оператора своя система). В результате сотрудники вынуждены терять время на поиск необходимых им видеоматериалов, а потом еще и часами их изучать.

Отметим, что эта проблема касается всех без исключения подразделений полиции повсеместно. В частности, в г. Москве, Московской области, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Краснодарском крае и др. регионах сервисы ИСОД МВД России работают по тому же принципу.

Помимо указанных проблем, негативное влияние на процесс внедрения и эксплуатации правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» оказывают следующие обстоятельства:

- длительные сроки проектирования и согласования проектов технических заданий в курирующих ведомствах;

- длительные сроки работ по монтажу технических средств;

- отказы собственников многоквартирных домов на размещение средств видеонаблюдения;

- отсутствие запчастей для ремонта технических средств импортного производства, а также возникающие проблемы с использованием программных средств зарубежных производителей;

- вандализм в отношении технических средств.

Начиная с 2005 г. в рамках правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» устанавливаются терминалы экстренной связи «Гражданин-Полиция». Всего по России в настоящее время установлено 1 928 подобных устройств. Из них 208 находятся в нерабочем состоянии. Наибольшее их количество сосредоточено в общественных местах и на транспортных узлах г. Москвы – 710, в Московской области 88 таких терминалов. В Нижегородской области – 204, в Республике Башкортостан – 150, в Сахалинской области – 146, в Самарской области – 100.

По итогам 2023 г. с использованием терминалов зафиксировано 231 правонарушение. Наибольшее количество зафиксировано в

Московской области – 100, в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области – 79, в г. Севастополе – 21. В г. Москве, несмотря на наибольшее количество установленных технических средств, зафиксировано всего 3 правонарушения.

Подобные показатели свидетельствуют о низкой эффективности терминалов. Во многом это обусловлено отсутствием разъяснительной работы по поводу механизма действия данных устройств, отсутствием у населения привычки пользоваться подобными средствами. Отметим, что лишь на некоторых сайтах территориальных органов внутренних дел и муниципальных органов власти присутствуют разъяснения относительно процесса использования и адресов нахождения терминалов.

Например, текущая ситуация на территории Ненецкого АО свидетельствует о неэффективности терминалов, которых на территории г. Нарьян-Мара и рабочего поселка Искателей в настоящее время установлено 28 единиц. Развитие и повсеместное распространение средств мобильной связи привело к тому, что они использовались гражданами для обращения в дежурную часть УМВД России по Ненецкому автономному округу в единичных случаях в течение нескольких лет эксплуатации АПК «Безопасный город». Сотрудники указанного подразделения считают, что существует необходимость рассмотрения вопроса о переносе части этих систем в места с наибольшей проходимостью граждан либо полном отказе от данных терминалов и заменой их современной системой видеонаблюдения.

В Республике Северная Осетия – Алания в период пандемии терминалы использовались для информирования о короновирусных ограничениях, сейчас они либо вышли из строя, либо не используются, в отдельных районах отсутствуют.

В целом в регионах России решение вопроса об установке, финансировании, эффективности применения терминалов «Гражданин-Полиция» решается по остаточному принципу. Подобный подход позволяет предположить, что размещаются такие устройства для заполнения соответствующей графы статистической отчетности, а не в целях укрепления правопорядка. Вместе с тем повысить эффективность данных средств можно посредством применения достаточно несложных мер:

создания перечня объектов и территорий, которые в обязательном порядке должны быть оборудованы подобными средствами;

размещения терминалов в зонах со слабым покрытием сотовой связи;

введения требования обязательного размещения в геоинформационных мобильных приложениях иконок или условных обозначений, указывающих местоположение терминалов и отделов полиции с возможностями маршрутизации;

размещения на сайтах органов местного самоуправления адресов нахождения терминалов;

проведения с населением разъяснительной работы по поводу использования терминалов, в том числе в рамках предупреждения уличной преступности и семейно-бытового насилия;

демонстрации на транспорте, в торговых центрах, иных общественных местах мотивирующих роликов по использованию терминалов.

Нами уже неоднократно обращалось внимание на то, что наиболее явной проблемой функционирования АПК «Безопасный город» является недостаточность либо диспропорциональность финансирования внедрения и последующего обслуживания или замены технических средств АПК «Безопасный город».

Предполагалось, что для реализации положений Концепции будут применяться инструменты программного-целевого метода, а именно разработана отдельная государственная программа Российской Федерации. Однако до настоящего времени данный вопрос на уровне федерального законодательства не решен, что приводит к сложностям с выделением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации целевого финансирования для создания систем видеонаблюдения, в том числе с функцией распознавания лиц, в местах массового пребывания граждан. Объемы средств, выделяемые из региональных и муниципальных бюджетов на развитие правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», определяются с учетом решения других приоритетных задач и, как правило, направлены на поддержание уже существующей инфраструктуры, а не на ее развитие.

Принятие региональных программ не всегда решает обозначенную проблему. Например, в Кемеровской области на выполнение мероприятий подпрограммы «Развитие аппаратно-программного комплекса безопасный город» региональной государственной программы «Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций на территории Кемеровской области – Кузбасса» на 2017–2025 гг. финансирование не выделялось с начала реализации.

Аналогичная ситуация складывается в Республике Северная Осетия – Алания. Так, в 2022 г. общий объем финансирования ме-

роприятий на создание и развитие подсистем «Система-112», КСЭОН и «Гражданин-Полиция» государственной программы Республики «Комплексная система коллективной безопасности в Республике Северная Осетия-Алания «Безопасная республика» на 2014–2023 годы» из регионального бюджета составил порядка 20,5 млн руб. Финансовая потребность на построение, развитие и функционирование подсистем АПК «Безопасный город» в настоящее время составляет порядка 95 млн 352 тыс. руб. Создание интеллектуального видеонаблюдения и интеграция муниципальных систем видеонаблюдения в единую инфраструктуру находятся на начальной стадии.

Есть и иные проблемы, связанные с финансовым обеспечением, которые в то же время препятствуют развитию правоохранительного сегмента. Так, в Республике Адыгея развитие сети камер уличного видеонаблюдения в населенных пунктах муниципальных образований сопряжено с необходимостью прокладки волоконно-оптических линий связи и размещения камер уличного видеонаблюдения с использованием опор линий электропередач. Вместе с тем стоимость технического подключения и размещения таких линий связи на опорах ЛЭП превышает стоимость технического оборудования системы уличного видеонаблюдения, что является существенным для бюджета муниципальных образований.

Данная проблема имеет место еще в ряде регионов (Камчатский край, Самарская, Ярославская области и др.). Тем не менее определенные шаги в ее решении уже предприняты в текущем году. Так, Правительством Камчатского края выделено из бюджета финансирование на проектирование и создание первой очереди базового контура АПК «Безопасный город», включающего функцию видеоаналитики изображения с уличных камер видеонаблюдения.

В целом выраженные проблемы финансирования мероприятий в рамках построения правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» наблюдаются в Владимирской, Ивановской, Курганской, Оренбургской, Новосибирской, Томской областях и многих других регионах. Проблемы финансового плана прослеживаются на основании данных укомплектованности регионов комплексами технических средств в рамках правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город».

Такая ситуация объяснима и во многом обусловлена недостатками нормативно-методического обеспечения деятельности в рамках АПК «Безопасный город». Новейшие технические средства, да-

же с исключением импортных комплектующих, стоят дорого. Расчетные проекты имеют значительную стоимость даже в отношении сравнительно небольших объектов. Нормативное закрепление базового звена на уровне муниципальных образований, как показала практика, если и было оправдано с функциональной точки зрения, то совершенно не обеспечено ресурсной базой, которую большинство муниципальных образований не в состоянии финансировать. Таким образом, вопросами финансирования занимаются региональные власти. Вместе с тем существующие на муниципальной базе ЕДДСы и ЕЦОРы вкупе с региональными ЦУКС МЧС России диктуют свои правила организации технического и сервисного обслуживания. Поэтому обеспечение всех этих условий – задача весьма сложная и финансово затратная. Указанное не позволяет планировать в бюджетах организаций, муниципальных образований и бюджете субъектов Российской Федерации финансовые средства в объемах, необходимых на построение, развитие и содержание АПК «Безопасный город».

3.3. Особенности применения средств правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» в области безопасности дорожного движения

В системе МВД России подразделения Госавтоинспекции на региональном уровне выполняют специфические функции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на основании собственного нормативного правового обеспечения, уникальных методических подходов и опыта долголетнего существования. Это проявляется и в рамках АПК «Безопасный город», где они реализуют собственный функционал, связанный с контролем ситуации на автомобильных дорогах посредством использования систем наблюдения и систем выявления правонарушений в сфере дорожного движения, работающих в автоматическом режиме.

По данным за 2022 г., общее количество правонарушений, зарегистрированных при помощи средств АПК «БГ» по России, составило 97 470 132 эпизода. Оценивая этот масштаб, следует отметить, что наблюдается огромная диспропорция между количеством выявленных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения (их 97 176 155) и остальных, выявленных с использованием уличных систем видеонаблюдения (их 38 780). Соотношение эффективности действующих систем при выявлении дорожно-транспортных

и уличных правонарушений – 99,7 % к 0,039 % соответственно. При этом во второе значение входит выявление и преступлений, и административных правонарушений.

В 2023 г. общее количество выявленных правонарушений уменьшилось и составило 55 092 606 эпизодов, из которых 55 084 505 (99,985 %) пришлось на правонарушения в области дорожного движения. Размер наложенных штрафов за административные правонарушения, выявленные с применением средств АПК «Безопасный город», составил в 2023 г. всего 40 995 125 (тыс. руб.), в том числе в результате функционирования комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД – 40 994 771 (тыс. руб.).

Указанные значения не оставляют сомнений в том, что основным звеном правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» в настоящее время являются средства фотовидеофиксации в области безопасности дорожного движения. Они же являются значительным инструментом пополнения бюджетов различных уровней.

В рамках контроля за соблюдением ПДД на автомобильных дорогах АПК «Безопасный город» предоставляет возможность использования многочисленных городских автоматизированных систем фиксации нарушений ПДД и контроля оплаты штрафов (ГАС ФН ПДД). Их основная цель состоит в профилактике административных правонарушений в области дорожного движения, сокращении количества дорожно-транспортных происшествий и снижении тяжести их последствий.

С 1 сентября 2024 г. требования в данной сфере ужесточаются в связи с принятием Федерального закона от 29 мая 2023 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 3 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Места дислокации комплексов фотовидеофиксации определяются владельцами автомобильных дорог – исполнительными органами государственной власти, местной администрации (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), физическими или юридическими лицами, владеющими автомобильными дорогами в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также Государственной компанией «Российские авто-

мобильные дороги» – в отношении автомобильных дорог, переданных ей в доверительное управление по согласованию с ответственным подразделением Госавтоинспекции на региональном уровне в зависимости от уровня аварийности и опасности участка дороги.

Основным инструментом ГАС ФН ПДД являются стационарные и передвижные комплексы технических средств и программного обеспечения, фиксирующие административные правонарушения в автоматическом режиме. Организатором работы в рассматриваемой сфере является, как правило, структурное учреждение, созданное региональным органом исполнительной власти, основной целью деятельности которого является обеспечение эффективной эксплуатации и обслуживание оборудования, входящего в систему фотовидеофиксации нарушений ПДД и весового контроля, а также осуществление функций распорядителя бюджетных средств на указанном направлении деятельности.

Средства фотовидеофиксации являются сложными техническими приборами, к которым предъявляются особые требования относительно их технических характеристик, мест и способов установки, мероприятий по их содержанию и обслуживанию. Они включают в себя следующие компоненты:

- фоторадарные датчики;
- аппаратура для передачи данных;
- сервер хранения данных;
- коммуникационный сервер;
- компьютер оператора;
- сетевое оборудование.

Фоторадарные датчики состоят из фототелекамеры и радара, измеряющего скорость движения каждого средства передвижения.

В зависимости от места расположения фоторадара выделяют три вида датчиков: 1) стационарный; 2) передвижной; 3) мобильный.

Стационарный комплекс помещается на участке дорожно-транспортной сети: мостах, эстакадах, опорах освещения и других конструкциях.

Передвижной комплекс устанавливается на треноге. Это делает его мобильным и позволяет оперативно менять дислокацию. Такие комплексы размещаются на тротуарах, обочине, разделительной полосе под определенным углом, способным отслеживать движение транспортных средств.

Мобильный комплекс располагается непосредственно на передней панели патрульного автомобиля с помощью специального кронштейна и подключается к бортовой сети автомобиля. Прибор оборудован двумя телекамерами для распознавания номерных знаков. С помощью навигационного модуля (ГЛОНАСС/GPS) осуществляется непрерывная привязка видеоматериалов к географическим координатам и автоматическая коррекция системного времени и даты.

Все нарушения ПДД фиксируются и передаются по защищенному каналу связи на сервер, расположенный в Центре автоматизированной фиксации административных правонарушений (ЦАФАП) в области безопасности дорожного движения подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне.

В российской практике широко используются различные модификации комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД, фиксирующие нарушения установленного скоростного режима, выезд на полосу встречного движения, проезд на запрещающий знак светофора, выезд за стоп-линию, нарушения правил парковки и т.д.

Работа комплексов фотовидеофиксации основана на программном обеспечении, которое с помощью вычисления, математического моделирования и интерпретации данных обрабатывает зафиксированное нарушение ПДД. Такие комплексы, как правило, работают круглосуточно в автоматическом режиме. Последовательность работы состоит из нескольких этапов.

1. Сбор информации, фиксация правонарушения проезжающего транспортного средства.

2. Отправление результата, основанного на анализе собранных данных, в центр обработки данных.

3. Обработка данных.

4. Автоматизированный анализ информации, который хранится в базе данных, для выявления правонарушений автомобилистов, зафиксированных посредством фотовидеосистем. При рассмотрении зафиксированного нарушения рассматривается предмет серьезности и допущенности ПДД, в случае доказательства нарушения автовладельцу автоматически высылается штраф по месту прописки в виде распечатанного бланка.

5. Автоматизированный контроль за оплатой автовладельцами полученных штрафных квитанций. Данный этап предполагает обжалование штрафов и пересмотра принятых ранее решений по

нарушению дорожного движения, зафиксированного при помощи комплексных установок.

В соответствии с планами по реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги»⁴¹ число эксплуатируемых комплексов контроля за дорожным движением в 2024 г. в совокупности по России составит 211 % от их базового числа в 2017 г. К 2030 г. их число планируется еще увеличить до 250 % от первоначальных показателей.

Согласно данным статистической отчетности по состоянию на конец 2023 г. в рамках правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» на всей территории страны установлено 25 286 стационарных комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД (9,8 % составил прирост к АППГ). Максимально оснащены данными техническими средствами Центральный (8 064), Приволжский (6 250) и Южный (4 294) федеральные округа. Среди регионов можно выделить г. Москву – 3 453 комплекса, Краснодарский край – 2 272 комплекса, Московскую область – 1 872 комплекса, Республику Башкортостан – 1 747 стационарных комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД. За 2023 г. в России установлено 4 694 таких комплексов (30,8 к АППГ).

Количество передвижных комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД составляет 3 088 единиц, наибольшее их число применяется в Центральном (808) и Приволжском (683) федеральных округах, наиболее слабое оснащение данным видом комплексов в Северо-Кавказском федеральном округе – 23. За 2023 г., по данным статистики, по всей России в рамках правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» внедрено 944 комплекса автоматической фиксации нарушений ПДД (–3,9 % к АППГ).

Меньше всего из числа комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД составляют мобильные комплексы. На всей территории России их количество составляет 853 единицы (за 2023 г. их количество пополнилось на 160 единиц). Наиболее оснащенным является Центральный федеральный округ (372 комплекса, из которых 217 используется в г. Москве).

Например, в Свердловской области на сегодняшний день сеть комплексов фотовидеофиксации административных правонарушений в области дорожного движения составляет 369 единиц, из них

⁴¹ См.: Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»: утв. президиумом Совета при Президенте Рос. Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 дек. 2018 г. № 15 // КонсультантПлюс.

253 стационарных, 111 передвижных, а также 5 мобильных комплексов, которыми выявляются более 20 составов правонарушений⁴². В регионе применяются технические средства моделей «Декарт», «Интегра-КДД», «Кордон», «Кордон-М2» и «Кордон-Про», «Автодория 3.5», «Стрелка-М», «Мангуст».

Использование рассматриваемых технических устройств позволило добиться значительных успехов в установлении контроля за безопасностью дорожного движения и уменьшении дорожно-транспортного травматизма. Вместе с тем с самого начала своего использования данный вид контроля вызвал и продолжает вызывать существенное количество индивидуально-определенных разбирательств и жалоб на качество административно-юрисдикционной деятельности.

В первую очередь это связано с вопросами законности установки, сертификации, допустимости ошибочных решений при использовании подобных технических средств.

В отношении первых двух вопросов есть основания полагать позитивные изменения в связи с принятием и вступлением в силу упомянутого Федерального закона.

Вместе с тем, несмотря на высокие показатели точности дорожных комплексов фиксации, практика показывает, что и здесь возможны ошибки, поэтому насколько данные о нарушениях в области дорожного движения соответствуют требованиям ст. 26.2 КоАП РФ, необходимо разбираться в каждом сомнительном для владельцев транспортных средств случае.

Например, по мнению одного из разработчиков подобных систем, значительное количество ошибок допускают аналоговые камеры в сфере дорожного движения. Технический директор компа-

⁴² Выезд на сторону встречного движения; Нарушение правил остановки транспортных средств (знак 3.27); Проезд на запрещающий сигнал светофора; Нарушение правил остановки на местах для инвалидов; Нарушение правил стоянки ТС на тротуаре; Превышение скорости; Нарушение водителем правил применения ремней безопасности; Трамвайные пути попутного направления под знак 3.1; Движение по обочине; Поворот направо в нарушение требования дорожных знаков; Выезд под дорожный знак 3.4; Нарушение правил остановки во втором ряду; Выезд на запрещающий сигнал светофора за стоп-линию (знак 6.16); Нарушение правил остановки, повлекшее создание препятствий для движения других ТС; Движение по трамвайным путям через перекресток; Поворот налево или разворот в нарушение требования дорожных знаков; Движение прямо в нарушение требования знаков; Езда без включенных фар ближнего света или дневных ходовых огней в светлое время суток; Езда без включенных фар дальнего или ближнего света в темное время суток; Движение по полосе, предназначенной для маршрутных транспортных средств.

нии «Вокорд» А. Кадейшвили указывает: «Модернизация ранее установленных комплексов в большинстве случаев неэффективна..., системы, установленные 3 и более года назад, безнадежно устаревают. Например, попытки сохранить ранее установленные аналоговые камеры, ограничившись только заменой программного обеспечения, приводят к тому, что сохраняется главная проблема таких систем – пропуск транспортных средств, едущих не по центру полосы движения. Кроме того, присутствуют погрешности принимаемых средствами решений»⁴³.

Из информации, полученной из Тульской области, следует, что на обслуживаемой территории используется 252 специальных технических средства, работающих в автоматическом режиме: 219 стационарных комплексов (111 – «Кордон», 41 – «Скат», 12 – «Орлан», 12 – «Азимут», 10 – «Вокорд», 30 – «Автоураган», 3 – «Стрелка-СТ»), 32 передвижных комплекса (2 – «Арена», 15 – «Крис», 11 – «Скат», 4 – «Кордон»), 1 мобильный комплекс «Кордон». В соответствии с требованиями действующего законодательства выбор мест установки средств автоматической фиксации осуществляется на основании анализа аварийности на участках автомобильных дорог с высокой вероятностью возникновения ДТП. Одним из основных проблемных вопросов эксплуатации специальных технических средств является плохое качество фотоматериалов нарушений правил дорожного движения, зафиксированных в темное время суток, не позволяющих идентифицировать марку (модель) транспортного средства, а также государственный регистрационный знак. Возможными путями решения данной проблемы являются установка освещения, в том числе дополнительного в местах размещения комплексов фотовидеофиксации, установка дополнительных ИК-прожекторов, применение видеокамер более высокой четкости и светочувствительности.

Ряд проблемных вопросов имеет место в Красноярском крае. В частности, специалисты отмечают, что при определенной совокупности внешних факторов окружающей среды и конструктивных особенностей транспортных средств при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 12.20 КоАП РФ (нарушение правил использования внешних световых приборов) принятие решений затруднено. Так, ввиду наличия на внутренней части внеш-

⁴³ Кадейшвили А. Видеофиксация нарушений ПДД «Круглый стол» // URL: <http://lib.secuteck.ru/articles2/dvr/videofiksatsiya-narusheniy-pdd-kruglyy-stol> (дата обращения: 20.03.2024).

них световых приборов отражающего покрытия направленный источник света (искусственный, естественный) формирует зоны свечения (блики, отражения) внутри корпуса фар. Образуемые блики и отражения при обработке оптической частью комплексов во взаимодействии с алгоритмами работы не определяются как источник света, что позволяет комплексу установить наличие административного правонарушения. Вместе с тем визуальная оценка сформированных фото- и видеоматериалов не позволяет в достаточной степени утверждать о факте неприменения водителем внешних световых приборов. Кроме того, в большинстве современных транспортных средств заводом-изготовителем устанавливаются газовые либо светодиодные дневные ходовые огни. При своей работе они создают мерцание в определенной частоте, которое комплексом не определяется. Также в части транспортных средств дневные ходовые огни интегрированы с габаритными огнями (представляют собой двухконтактную лампу с потоками свечения разной силы, при этом на фотоматериале визуально не различить использование ДХО или габаритных огней). Наличие указанных факторов неизбежно приводит к значительному росту количества отбракованных материалов на этапе первичной предобработки. За 4 месяца 2024 г. комплексами фотовидеофиксации выявлены 88 589 административных материалов за нарушения правил применения ремней безопасности, из которых на этапе предобработки к категории «брак» отнесено 56 579. Вместе с тем на территории Красноярского края действует регламент взаимодействия, заключенный между управлением Госавтоинспекции Красноярского края и краевым государственным казенным учреждением «Управление автомобильных дорог по Красноярскому краю» (далее – КГКУ «КрУДор»), балансодержателем системы автоматической фотовидеофиксации административных правонарушений на территории Красноярского края. В соответствии с указанным регламентом первичная предобработка фиксируемых комплексами фотовидеофиксации материалов осуществляется сотрудниками КГКУ «КрУДор» в специальном программном обеспечении для автоматизации деятельности центров автоматизированной фиксации административных правонарушений «Паутина». При рассмотрении дел по ст. 12.6 КоАП РФ (нарушение правил применения ремней безопасности) затруднение в принятии решения обусловлено особенностями верхней одежды, используемой водителями в зависимости от сезона времени года. На фотоматериале визуально не определить применение ремня безопасности по причине его закрытия эле-

ментами одежды (капюшон, ворот и т. д.). Также основанием для сомнения в правильности принятия решения послужило наличие конструктивных особенностей транспортных средств, предусмотренных заводом-изготовителем (поясные ремни либо их отсутствие). Одним из путей решения вопроса, касающегося фиксации транспортных средств, у которых согласно технической документации предусмотрены поясные ремни либо отсутствие ремней любого вида, является возможность на этапе осуществления регистрационных действий проставлять отметку о таких особенностях.

В Ставропольском крае в рамках АПК «Безопасный город» установлен 241 комплекс автоматической фотовидеофиксации: КАП АвтоУраган-ВСМ2 – 4; КАП АвтоУраган-ВСМ2-М – 9; Кречет-СМ – 20; Оракул – 2; СВН ПДД Автопатруль Универсал – 6; СКАТ – 36; СКАТ-ПП – 91; СФН СР Автопатруль Радар – 69; Ворд Трафик М – 4. Проблемным вопросом использования данных комплексов является то, что согласно заявленным техническим характеристикам при фиксации передвижения транспортных средств порядка 7 % государственных регистрационных знаков достоверно не распознаются.

С привлечением к ответственности за правонарушения, связанные с нарушением ПДД, с процессуальной точки зрения на первый взгляд все определено. Существует особый порядок привлечения к административной ответственности, предусмотренный ст. 2.6.1, ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ. При этом не составляется протокол об административном правонарушении, а постановление по делу об административном правонарушении оформляется в порядке ст. 29.10 КоАП РФ. В этом отношении следует отметить также постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Вместе с тем получение данных с технических средств АПК «Безопасный город» не должно восприниматься как «истина в последней инстанции». Так, для последующего использования в административном процессе технические средства должны быть сертифицированы. В случае их использования в процессе контроля за дорожным движением они должны иметь действующее свидетельство о метрологической поверке и применяться в соответствии с теми условиями, которые прописаны в документах, регламентирующих

применение этих средств. Изученные нами материалы дел об административных правонарушениях свидетельствуют о том, что суды в случае возникновения спорных ситуаций ограничиваются запросом данных об имеющихся сертификатах и об особенностях размещения тех или иных комплексов фиксации, не всегда учитывая иные обстоятельства. Вместе с тем дорожные камеры могут ремонтироваться, может меняться дорожная инфраструктура, режим движения по контролируемому участку. Все это требует внесения коррективов в режим или расположение комплекса видеофиксации, что не всегда происходит с соблюдением необходимых требований и обоснований.

В ходе проведения данного исследования были проанализированы конкретные примеры рассмотрения дел об административных правонарушениях, проблемы, возникающие в процессе установки и эксплуатации камер дорожного надзора, технические особенности применяемых средств фиксации правонарушений, системные проблемы, связанные с построением АПК «Безопасный город».

На основании полученного материала были выявлены факторы, в некоторых случаях необъективно указывающие на совершение правонарушений в области дорожного движения:

- некорректная идентификация нескольких схожих объектов и последующая некорректная обработка данных оператором центра обработки данных;

- некорректная идентификация скорости транспортного средства ввиду короткой зоны контроля фоторадарного блока, плохих условий освещенности, плохих погодных условий, иных факторов;

- погрешность систем, использующих аналоговые камеры, устанавливается в районе 5 %, что само по себе довольно много, а реально, по оценкам специалистов, например, технического директора компании «Вокорд» А. Кадейшвили⁴⁴, составляет в районе 10 %;

- погрешности в избрании места установки мобильных комплексов, отсутствие оптимизации и калибровки к месту установки;

- человеческий фактор на всех этапах установки и использования средств фиксации.

Влияние на последний из перечисленных факторов оказывает то обстоятельство, что в крупных городах штрафов настолько много, что при их колоссальном количестве госслужащие визируют элек-

⁴⁴ См.: Кадейшвили А. Видеофиксация нарушений ПДД «Круглый стол» // URL: <http://lib.secuteck.ru/articles2/dvr/videofiksatsiya-narusheniy-pdd-kruglyy-stol> (дата обращения: 20.03.2024).

тронным штампом все решения дорожных комплексов. Это фактически перекладывает на граждан необходимость выяснять и доказывать все обстоятельства произошедшего.

Наиболее часто допускаемыми техническими ошибками являются:

- 1) вынужденные маневры, связанные с нарушением правил разметки;
- 2) ошибочные решения ввиду распознавания правонарушения автомобиля-двойника;
- 3) ошибочные решения из-за силуэтов на дороге;
- 4) некорректная настройка устройств;
- 5) распознавание в качестве правонарушений правил стоянки и остановки;
- 6) ошибочное решение в отношении остановки под запрещающим знаком для исполнения требований сотрудника Госавтоинспекции;
- 7) ошибочное решение при вынужденной смене полосы в тоннеле;
- 8) ошибочное решение при привлечении к ответственности за двойной обгон.

Следует отметить, что ГОСТ Р 57144-2016, регламентирующий требования к средствам дорожного видеонаблюдения, допускает достаточно большие погрешности для автоматического определения нарушения ПДД. В частности, в п. 3.16 допускаются возможности «условного» распознавания ГРЗ (результатирующая последовательность кодов символов, отличающаяся от цифробуквенной последовательности исходного государственного регистрационного знака одним символом; при этом нераспознанный символ заменен символом сомнения).

Пункт 5.7 указанного ГОСТа содержит сведения о том, что вероятность полного распознавания государственных регистрационных знаков – не менее 90 %, вероятность условного распознавания – не менее 92 %, вероятность ошибок распознавания – не более 5 %, дубликаты и фантомы – не более 0,5 %. Сложив все указанные допуски по погрешностям, мы получаем значительный процент возможных ошибок.

Также следует учесть то, что, помимо стационарных, есть еще передвижные, носимые и мобильные комплексы, влияние человека на которые проявляется в значительно большей степени.

Таким образом, в целях неукоснительного соблюдения законности принимаемых решений деятельность сотрудников специализированных подразделений ГИБДД, рассматривающих материалы о совершении нарушений ПДД, должна быть ориентирована на установление истинных обстоятельств дела в каждом спорном случае. Подобный подход должен являться основой повышения доверия граждан к деятельности полиции в целом и подразделений ГИБДД в частности.

Кроме того, такую же ориентированность должна иметь и судебная практика в рамках обжалования наложенных административных наказаний. Особого внимания требует искоренение судебной практики по делам об административных правонарушениях данной категории, проявляющей обвинительный уклон и воспринимающей данные, полученные с технических средств, в качестве «фактических доказательств», которые очень сложно оспорить.

Помимо выявления правонарушений, функционал АПК «Безопасный город» представлен иными средствами, повышающими эффективность деятельности подразделений Госавтоинспекции. Одним из инструментов в части профилактики, выявления преступлений и правонарушений является использование подразделениями ГИБДД ГУ МВД России и территориальных органов МВД России на районном уровне г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области автоматизированной системы «Контроль передвижения автотранспорта (АС «КПА»)), входящей в состав государственной информационной системы АПК «Безопасный город», применение которой показало эффективность при проведении розыскных мероприятий, установлении маршрутов передвижения разыскиваемых транспортных средств, используемых при совершении преступлений, выявлении путей перегона похищенного транспорта. Следует отметить, что АС «КПА» также используется при раскрытии преступлений, связанных с неправомерным завладением транспортными средствами, а также для розыска преступного и скрывшегося с места дорожно-транспортного происшествия автотранспорта, фиксирует прохождение автотранспорта не только по государственным регистрационным знакам, но и по марке, типу, цвету транспортного средства. Реализована возможность составления ориентировок с уведомлением о прохождении интересующего автотранспорта рубежей АС «КПА» на адрес электронной почты СЭП ИСОД МВД России инициатора ориентировки, а также возможность аналитики на предмет установления автотранспорта, используемого в качестве автомобиля-

прикрытия при совершении преступлений, связанных с неправомерным завладением автотранспорта. Функционал АС «КПА» используется сотрудниками Госавтоинспекции при введении в действие на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области плана «Перехват»⁴⁵. В целях выявления, пресечения эксплуатации и возможного использования в противоправных целях транспортных средств с подложными, архивными, измененными государственными регистрационными знаками УГИБДД ГУ МВД России организована работа курируемых подразделений по использованию в своей служебной деятельности функционала АС «КПА».

Таким образом, возможности правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» позволяют выполнять задачи, стоящие перед органами внутренних дел, с большой эффективностью. Несмотря на то что оснащение техническими средствами в рамках правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» в отдельных регионах осуществляется достаточно медленно, в целом можно констатировать, что такая работа проводится на всей территории страны и территориальные органы МВД России принимают в ней активное участие как в составе межведомственных комиссий, так и путем направления предложений в органы исполнительной власти регионов.

3.4. Признаки и механизм некорректного формирования статистической отчетности, методы контроля в процессе развития АПК «Безопасный город»

Данные, касающиеся функционирования технических и программных средств, входящих в состав средств ПС АПК «БГ», формируются в результате сбора сведений статистической отчетности в соответствии с приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 «О едином учете преступлений» (далее – приказ № 1070), а также приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1164 «Об утверждении формы статистической отчетности «Отчет о результатах работы подразделений информационных технологий, связи и защиты информации

⁴⁵ В 2021 г. по результатам введения в действие плана «Перехват» сотрудниками Госавтоинспекции по «горячим следам» были задержаны 18 транспортных средств, в 2022 г. – 44, в 2023 г. – 62.

территориальных органов МВД России»⁴⁶ (далее – приказ МВД России № 1164).

В форму ИТСиЗИ входит раздел 1 «Сведения об оснащенности комплексами технических средств, используемых в целях обеспечения правопорядка и безопасности на улицах и в других общественных местах, правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» (ПС АПК «Безопасный город»)», который аккумулирует максимальный объем информации, касающейся как оснащенности российских регионов комплексами ПС АПК «Безопасный город», так и применимости подобных средств.

Применимость технических средств, входящих в состав ПС АПК «БГ», определяется по следующим параметрам:

количество преступлений и правонарушений, зафиксированных с использованием ПС АПК «БГ» (в том числе с использованием терминалов экстренной связи «Гражданин-Полиция»; систем видеонаблюдения; комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД);

количество раскрытых преступлений с использованием ПС АПК «БГ»;

количество сигналов о правонарушениях, поступивших в дежурную часть территориальных органов МВД России из ЕДДС, по результатам онлайн-просмотров информации с видеокамер;

количество преступлений, по которым лица, их совершившие, были задержаны на месте преступления, по информации ПС АПК «БГ»;

количество преступлений, по которым лица, их совершившие, были задержаны в результате их отслеживания по системе ПС АПК «БГ», по результатам онлайн-просмотров информации с видеокамер;

количество зарегистрированных преступлений, совершенных в зоне охвата видеокамер (без учета ЦАФАП).

Приказом МВД России от 3 августа 2020 г. № 544 «О внесении изменений в форму статистической отчетности «Отчет о результатах работы подразделений информационных технологий, связи и защиты информации территориальных органов МВД России» – Форма «ИТСиЗИ», утвержденную приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1164», в форму ИТСиЗИ были внесены изменения, в связи с чем проанализировать в динамике имеющиеся сведения за 2020–2021 гг. в полном объеме невозможно. За 2022–2023 гг. отчет-

⁴⁶ Форма ИТСиЗИ.

ность по указанной форме представлена в корректном для анализа виде.

Следует отметить, что реализованная в форме ИТСиЗИ идея о сочетании данных, отражающих количественные показатели эксплуатируемых технических средств, и количественные показатели, касающиеся фактов их использования в правоохранительных целях, должна быть оценена положительно. Подобный формат предоставления статистической отчетности в количественном выражении должен проявлять в результате анализа ту качественную картину функционирования ПС АПК «БГ», которая позволила бы делать выводы о его наполнении техническими средствами в целом, о региональных особенностях подобного наполнения, об эффективности каждого из используемых технических средств, об их влиянии на состояние правоохранительной среды, о достижении с их помощью конкретных правоохранительных целей в отношении правонарушений и правонарушителей (например: идентификации, фиксации, наблюдения, выявления и т. д.), о возможностях дальнейшего развития ПС АПК «БГ» и др.

Вместе с тем анализ действующих форм статистической отчетности как при их сопоставлении, так и в отдельности позволил выявить в них существенные недостатки гносеологического и методического характера, что составляет основу механизма некорректного формирования статистической отчетности в данной сфере.

В первую очередь это касается отсутствия четкого понимания объема правонарушений, подлежащих анализу. Так, в соответствии с приказом № 1070 учету подлежат только преступления. В реквизите 9.1 статистической формы № 1 подлежат учету обстоятельства, связанные с выявлением преступлений, в реквизите 32.1 статистической карточки формы № 1.1 указываются обстоятельства, связанные с установлением лица, совершившего преступление, если при этом использовались средства ПС АПК «БГ» или иные технические и программные средства. В соответствии с приказом МВД России № 1164 учету подлежит «количество преступлений и правонарушений, зафиксированных с использованием ПС АПК «БГ», при этом в отношении правонарушений не уточняется, какие именно из них подлежат учету – только лишь правонарушения, связанные с нарушением правил дорожного движения (указанные в столбце 4), или любые административные правонарушения, зафиксированные с использованием средств ПС АПК «БГ». Сопоставить данные учета по регионам в такой трактовке невозможно, поскольку невозможно

просчитать объем фиксируемых с помощью средств ПС АПК «БГ» административных правонарушений, не связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и фиксируемых в общей массе с преступлениями.

Существенные затруднения имеются в территориальных органах МВД России с непосредственным заполнением реквизитов 9.1 и 32.1 формы отчетности 1, предусмотренной приказом № 1070. На них, в частности, указывают территориальные органы МВД России по Архангельской области, Республике Башкортостан, Московской области, г. Москве и др.

Так, в форме 9.1 для выявленных преступлений предусмотрено проставление следующих кодов: 1 – по оперативным данным, 2 – с помощью оперативно-технических мероприятий, 3 – подозреваемый установлен в течение 24 часов с момента регистрации сообщения о преступлении, 4 – с применением технических средств, в том числе АПК «БГ»: терминалов «Гражданин-Полиция» – 5, систем видеонаблюдения – 6, иных – 7. Практика показывает, что при заполнении кодов 4–7 у сотрудников возникают значительные сложности, не позволяющие им вносить объективные сведения.

Во-первых, достаточно проблематично структурировать и соотносить использование тех или иных технических средств с АПК «БГ» (поскольку имеется значительное количество видеокамер, не интегрированных в АПК «БГ»). Так, в большинстве регионов действуют не только средства видеонаблюдения АПК «БГ», но и собственные региональные системы видеонаблюдения («Безопасный регион», «Умный город», «Цифровой город», «Безопасный двор» и др.), а также системы видеонаблюдения предприятий и организаций, муниципальные, домовые, подъездные и иные средства видеофиксации. Например, на территории Республики Коми функционируют две обособленные системы уличного видеонаблюдения: муниципальные камеры уличного видеонаблюдения, сигнал с которых выведен в ЕДДС администрации муниципальных образований и дежурные части территориальных органов МВД России на районном уровне в Республике Коми; подсистема комплексного видеомониторинга и видеоаналитики правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» в МО ГО «Сыктывкар», МО ГО «Ухта», МО ГО «Воркута».

Во-вторых, как правило, сотрудники, занимающиеся учетной дисциплиной, не имеют возможности уточнить, какие конкретно средства применялись при выявлении преступлений и правонару-

шений. Информация такого рода запрашивается из значительного количества структурных подразделений территориального органа МВД России, а также иных источников. Например, в Республике Марий Эл для заполнения формы ИТСиЗИ запрашиваются сведения в Комитете гражданской обороны и защиты населения Республики Марий Эл, УМВД России по г. Йошкар-Оле, ИЦ МВД по Республике Марий Эл, ЦАФАП МВД по Республике Марий Эл. Также по указанию Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России в данном разделе заполняются сведения о технических средствах фиксации нарушений ПДД. При этом в МВД по Республике Марий Эл обращают внимание на то обстоятельство, что средства фиксации нарушений ПДД не входят в состав АПК «БГ», но сведения об их применении фиксируются в рассматриваемой форме отчетности.

Положительный опыт осуществления учета и контроля использования систем видеонаблюдения в деятельности сотрудников полиции имеется в Ненецком АО, где в этих целях заведен журнал, в который вносятся сведения о фактах использования сотрудниками УМВД в оперативно-служебной деятельности систем видеонаблюдения. Однако это, пожалуй, единичный случай, поскольку иные регионы на подобный опыт не ссылаются. Следует заметить, что при подобной практике указанный регион не имеет современных цифровых систем видеонаблюдения. По итогам 2022 г. в Ненецком АО было введено в эксплуатацию всего 65 аналоговых камер видеонаблюдения, с помощью которых было зафиксировано 6 преступлений, 9 893 нарушений ПДД, 5 зарегистрированных преступлений было совершено в зоне охвата видеокамер (без учета ЦАФАП).

В-третьих, важности заполнения этой информации не придается должного значения, проставляется код 4, 6, 7 вне зависимости от фактических обстоятельств. Все это ведет к искажению статистической информации. При заполнении реквизита 32.1 наблюдается схожая ситуация, когда код 2 (лицо установлено с использованием технических средств) или код 6 (с использованием систем видеонаблюдения АПК «БГ») проставляется без привязки к конкретным обстоятельствам. Причем реквизит 32.1 не предусматривает возможности указания на иные используемые средства видеофиксации, не входящие в АПК «БГ», в результате чего при использовании иных средств реквизит может заполняться или не заполняться исходя из субъективного мнения заполняющего карточку.

В Приморском крае полагают, что проблема некорректного формирования статистических показателей в первую очередь связана с недисциплинированностью сотрудников, ответственных за заполнение статистических документов. К такому же мнению приходят в территориальных ОВД по Республике Марий Эл, Московской области, г. Москве, г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Проведенное исследование позволило сделать вывод, что и в иных регионах максимальный процент статистического брака вызван этой причиной.

Обращаясь к разделу 1 «Сведения об оснащенности комплексами технических средств, используемых в целях обеспечения правопорядка и безопасности на улицах и в других общественных местах правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город», заполнение которого предусмотрено приказом МВД России № 1164, становится непонятно, о каком объеме правонарушений идет речь и включается ли сюда объем административных правонарушений, не связанных с нарушением ПДД (поскольку связанные с нарушением ПДД указаны отдельно в столбце 142). Проверить и зафиксировать использование средств АПК «БГ» при выявлении административных правонарушений невозможно, поскольку шаблоны справочников модуля «Администрирование» СООП ИСОД МВД России не имеют вкладки «выявлено с использованием технических средств» или «выявлено с использованием АПК «БГ».

Вызывает вопросы графа «Количество сигналов о правонарушениях, поступивших в дежурную часть территориальных органов МВД России из ЕДДС, по результатам онлайн-просмотров информации с видеокамер» (столбец 145–146). Непонятно, что имеется в виду под «онлайн-просмотром информации с видеокамер» – получение такой информации в режиме реального времени или последующее подключение и снятие видеoinформации, записанной на соответствующем носителе. Большие сомнения вызывает то обстоятельство, что на базе ЕДДС ведется сколь либо стабильный онлайн-просмотр информации, получаемой с видеокамер. В МВД по Республике Татарстан, например, указывают на то обстоятельство, что системы видеомониторинга в Республике как таковой нет, все камеры функционируют разрозненно. Карта и реестр видеокамер работают отдельно, записи с камер видеонаблюдения общественных мест, многоквартирных домов, предприятий и организаций находятся в разных системах, которые зависят от операторов связи (у каждого оператора своя система). В результате сотрудники вынуждены

терять время на поиск необходимых им видеоматериалов, а потом еще и часами вручную их изучать. Наблюдение в режиме онлайн за большим количеством камер видеонаблюдения невозможно, а когда возникает необходимость получить видеоинформацию, часто она уже становится недоступна из-за перегруженности серверов. Подобная ситуация наблюдается практически повсеместно.

По обозначенным причинам в соответствующих разделах статистических таблиц по субъектам Российской Федерации практически отсутствует такая практика, результаты в указанном столбце имеют нулевое значение. Исключение с положительными показателями в данном разделе в 2022 г. составили: Кабардино-Балкарская Республика, Астраханская, Калининградская, Тамбовская, Оренбургская, Курганская области. В 2023 г. отдельные результаты по этому показателю имелись лишь в: Республике Коми, Костромской, Рязанской, Калининградской, Тюменской областях.

Вызывает также логичное недоумение сопоставление таких показателей, как «количество преступлений и правонарушений, зафиксированных с использованием ПС АПК «БГ» (столбцы 138–139, 141) и «количество зарегистрированных преступлений, совершенных в зоне охвата видеокамер без учета ЦАФАП» (столбцы 153–154). Логичным было бы если не совпадение, то относительное соответствие значений столбца 141 (зафиксированных с использованием систем видеонаблюдения) и 153 (зарегистрированных преступлений, совершенных в зоне охвата видеокамер). Однако между ними имеется существенное расхождение, например, в ЦФО в зоне охвата видеокамер совершено 21 862 преступления, а зафиксировано с использованием систем видеонаблюдения только 8 145. В СКФО в зоне охвата зарегистрировано 29 преступлений, а с использованием систем видеонаблюдения зафиксировано 3 781. Возникает вопрос, каким образом в СКФО зафиксировано с использованием видеонаблюдения 3 752 преступления, если они не находились в зоне охвата. Либо можно предположить, что они все же находились в этой зоне, но не были зарегистрированы, что уже позволяет поднимать вопросы в области учетно-регистрационной дисциплины.

В целом формулировка столбцов 153–154 представляется крайне неудачной, поскольку «зону охвата видеокамер» определить с точки зрения правоохранительной практики практически невозможно. В ней как минимум должны быть выделены типы зон охвата, значимые для целей видеонаблюдения. Например: а) зона идентификации – выделение и классификация существенных признаков

объекта наблюдения либо установление соответствия изображения объекта наблюдения хранящемуся в базе данных; б) зона различения – раздельное восприятие события, объектов наблюдения, соизмеримое с их размерами и позволяющее определить суть и существенные явления происходящего; в) зона обнаружения – состояние видеоизображения, позволяющее осуществлять слежение за объектом наблюдения, описать его общие характеристики или совершаемое им влияние на окружающую среду. Таким образом, для целей идентификации зона охвата будет совершенно иная, чем для зоны обнаружения. В этом отношении важно понимать, что регистрация преступления в зоне охвата видеокамер, безусловно, важна с точки зрения территориального и пространственного расположения видеокамер, однако еще более важно выяснить, повлияло ли полученное изображение на процесс расследования преступления, являлось ли оперативно значимой информацией, было ли оно пригодно для достижения правоохранительных целей и могло ли по своим характеристикам являться доказательством в уголовном процессе. По нашему мнению, именно такая информация должна отражаться в рассматриваемой форме статистической отчетности, вместо совершенно не определенной «зоны охвата». При этом установить зону идентификации для современных средств видеонаблюдения вполне реально с технической точки зрения. Этому способствует введение технических требований к видеонаблюдению, выражающихся в установлении допустимых показателей разрешения видеосъемки с определением расстояния до объекта наблюдения.

Большое недоумение вызывает то обстоятельство, что многие регионы в столбце 142 «преступления и правонарушения, выявленные с использованием комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД» по итогам 2022–2023 гг. указали нулевое значение, несмотря на то что именно по этой позиции происходит большинство случаев идентификации правонарушителей. Среди них: Московская, Белгородская, Мурманская, Псковская, Астраханская, Ростовская области, г. Санкт-Петербург и Ленинградская область, Краснодарский край, являющиеся лидерами по количеству установленных автоматических комплексов фиксации нарушений ПДД и выделяемых на это объемов финансирования. Данные результаты можно объяснить тем обстоятельством, что, как мы уже говорили, в некоторых регионах действуют самостоятельные аппаратно-программные комплексы, такие как, например, «Безопасный регион» в Московской области. Однако данная ситуация не может не настораживать в ча-

сти поддержания идеи создания единой интеграционной платформы федерального значения, поскольку понятно, что в случае создания регионами самостоятельных технических решений в сфере безопасности достаточно сложно контролировать или даже создавать единообразные технические требования, обеспечивающие возможность использования данных в судебном или административно-юрисдикционном процессе.

Минимальные и нулевые значения в статистических таблицах за последние два года прослеживаются по столбцам 147–150 (количество преступлений, по которым лица, их совершившие, были задержаны на месте преступления, по информации ПС АПК «БГ»), что достаточно логично, поскольку для запроса, получения и обработки информации АПК «БГ» требуется время, которое практически сводит на нет вероятность задержания лица на месте совершения преступления, что делает включение данной графы в таблицу статистической отчетности нецелесообразной. Вместе с тем минимальные и нулевые значения в столбцах 151–152 (количество преступлений, по которым лица, их совершившие, были задержаны в результате их отслеживания по системе ПС АПК «БГ», по результатам онлайн-просмотров) следует считать недостатками функционирования системы статистической отчетности. Собранный в результате исследования эмпирический материал позволяет с уверенностью утверждать, что сотрудники полиции активно пользуются возможностью отслеживать перемещения правонарушителей и осуществляют их задержание. Однако информация о подобном применении средств АПК «БГ», как правило, нигде не фиксируется, что искажает статистические сведения.

Проведенный в результате научного исследования анализ эмпирических материалов позволяет сделать вывод, что, помимо перечисленных, имеются и иные, достаточно серьезные погрешности ведения статистического учета в рассматриваемой сфере.

В этом отношении признаками некорректного формирования статистической отчетности являются:

- 1) несоблюдение сроков предоставления статистических документов;
- 2) неверное заполнение статистических документов;
- 3) нарушения требований правильности структуры документов, отсутствие необходимых реквизитов, неполнота заполнения строк;

4) логические ошибки, которые выражаются в несоответствии значений признаков наиболее вероятным их результатам, отсутствие необходимых взаимосвязей между показателями;

5) нарушения, выявленные в ходе арифметического контроля, при несовпадениях отдельных показателей или итоговых значений с предварительно рассчитанными контрольными суммами по строкам или графам;

6) несовпадение или противоречие статистических данных информации, поступающей в рамках проверок, межведомственного обмена информацией, информационных писем от территориальных органов и т. д.

Таким образом, механизм некорректного формирования статистической отчетности в рассматриваемой сфере включает в себя ошибки репрезентативности, случайные и системные ошибки, а чаще всего совокупность этих ошибок. Причиной подобного положения дел является несовершенство нормативной правовой базы, утверждающей формы статистической отчетности МВД России, отсутствие четких методических указаний по заполнению форм статистической отчетности, невозможность иными средствами достигнуть запланированных показателей работы, неполнота или ошибочность данных о применении средств АПК «БГ» и иных технических средств идентификации правонарушителей.

В частности, как уже отмечалось, большинство из предоставивших информацию в рамках научного исследования территориальных подразделений МВД России указывали на несовершенство форм статистической отчетности, касающейся АПК «БГ». Кроме того, повсеместно существуют проблемы с отнесением тех или иных технических средств видеофиксации к АПК «БГ». Значительный объем искажений статистической информации приходится на случайные и систематические ошибки лиц, заполняющих и передающих формы статистической отчетности. При этом систематические ошибки являются, как правило, преднамеренными, поскольку получаются в результате того, что при знании действительного состояния использования средств АПК «БГ» сознательно сообщаются завышенные данные.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Начало 2000-х гг. в России характеризовалось сложностями во всех основных направлениях государственного развития, связанных в первую очередь с поэтапным проведением коренных политических и экономических реформ. Несмотря на то что капиталистическим формам хозяйствования и рыночным отношениям, к которым переходило российское общество, обычно присущи более высокие показатели преступности, чем были в плановой советской экономике, даже эти закономерности были слабым оправданием явно избыточной криминализации тех лет. Налицо проявилась утрата управляемости на правоохранительном направлении, которая перестала быть барьером для вовлечения в преступную деятельность не просто отдельных криминально активных слоев, а значительной части населения страны. Количественные изменения преступности сопровождались и ее качественными изменениями, в первую очередь ростом уличной и бытовой преступности, коррупции, терроризма, а также ее вооруженности и организованности. Усиление криминального давления на общество развивалось в условиях слабости правоохранительного ответа, ухудшилась регистрируемость и раскрываемость, органы внутренних дел испытывали масштабное недофинансирование, кадровый голод и практически полное отсутствие необходимых в работе технических средств и технологий.

Таким образом, начатая к 2004 г. масштабная работа органов государственной власти, инициированная Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, направленная на поиск инструментов, которые позволили бы изменить описанную криминогенную ситуацию, была не просто очередным этапом реформирования, а условием выживания и дальнейшего развития экономики страны и ее граждан. Ориентация на облегчение жизни простых людей, повсеместно сталкивающихся с проявлениями криминального беспредела, обосновала приоритет на первоочередное принятие мер, связанных с повышением эффективности профилактики правонарушений, борьбы с уличной преступностью, обеспечением безопасности дорожного движения, защитой всех форм собственности от противоправных посягательств.

Масштаб реформирования правоохранительной системы, начатый в те годы, ввиду своих объемов имел поистине историческое значение и с финансовой, и с организационной точки зрения. За кратчайший период удалось переломить криминальный кризис и добиться возвращения ситуации под правоохранительный контроль. Важнейшим фактором этого успеха стало принятие принципиального решения о развитии и финансировании технических систем, способных обеспечивать охрану правопорядка и во многом облегчить службу территориальных подразделений органов внутренних дел. Дальновидность предпринимаемых усилий была обусловлена не просто техническим переоснащением, а созданием комплексной многоуровневой инновационной системы автоматизированного контроля и информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в масштабах страны, получившей название, в котором отражается конечная цель всей деятельности на данном направлении – «Безопасный город».

Несмотря на то что официальное решение о внедрении аппаратно-программного комплекса состоялось в 2007 г., эксплуатация отдельных технических систем началась уже в 2005 г. и показывала значительные успехи в решении поставленных задач. На первоначальном этапе вводились в эксплуатацию камеры видеонаблюдения в общественных местах, в метрополитене, установки экстренной связи «Гражданин-Милиция», различные интерактивные сервисы правоохранительных органов. В дальнейшем при эксплуатации технических средств получила развитие идея об интеграции получаемых данных в единую платформу, состоялись запуски первых пилотных проектов в масштабе регионов страны, подтвердивших правильность выбранного пути. Фактически за небольшой промежуток времени с 2000 по 2008 г. удалось в новых экономических условиях сократить масштабы преступности, доведя ее показатели до значений 1980-х дореформенных годов. Главным показателем достигнутых успехов было возвращение доверия граждан, обеспечение относительного спокойствия на улицах и в общественных местах.

Вместе с тем значительная скорость изменений в реализации новых технологических подходов к правоохранительной деятельности повлекла неминуемые в такой ситуации сложности правового и организационного характера. Большую часть из них мы попытались осветить в настоящем исследовании, приблизив тем самым разрешение существующих противоречий. Основным барьером на пути запланированного развития АПК «Безопасный город» в масштабах

страны стало отсутствие подкрепления его внедрения полноценной нормативной правовой основой, четко регламентирующей права, обязанности и ответственность субъектов, участвующих в этой деятельности. В отсутствие таких основ на первый план постепенно стали выходить межведомственная разобщенность, узконаправленные приоритеты, борьба за распределение ресурсов и коррупционный фактор, которые фактически дезориентировали региональное развитие комплекса, местами поставили под сомнение его эффективность и целесообразность. Передача координирующей роли в отношении построения комплекса от МВД России к МЧС России в условиях достаточно шаткого нормативного обеспечения повлекла постановку огромного количества новых задач в сфере техногенной безопасности и безопасности среды жизнедеятельности, требующих от технических систем сложнейших механизмов интеграции и сопряжения.

В настоящее время законодательная база, определяющая порядок создания, эксплуатации и модернизации технических и программных средств, координации деятельности сил и служб, ответственных за обеспечение безопасности среды жизнедеятельности и общественного порядка, не сформирована. Несовершенство нормативного правового регулирования в данной сфере влечет за собой сложности в финансировании данных мероприятий на региональном и муниципальном уровнях. Имеющиеся проблемы затрудняют использование возможностей АПК «Безопасный город» и его развитие. Проведенный анализ опыта субъектов Российской Федерации позволил выделить характерные для значительного количества регионов проблемные вопросы в рассматриваемой сфере, которые требуют незамедлительного разрешения.

Исходя из обозначенных условий муниципальный опыт построения комплекса еще более неоднороден, чем региональный. На текущий момент в муниципальных образованиях имеются отдельные фрагменты обеспечения безопасности, не интегрированные между собой и не взаимодействующие в полном объеме с федеральными системами. По результатам проведенного анализа можно сделать выводы, что в настоящее время отработан только первоочередной комплекс задач по регистрации и обработке заявок и событий на территории. Кроме того, не обеспечена интеграция источников информации в рамках единого информационного пространства, не решена задача его организации, в том числе с использованием уже существующих наработок министерств и ведомств по универсаль-

ным открытым протоколам. Правоохранительный сегмент комплекса функционирует более слаженно. Однако недостатки организационного характера, которые в целом были рассмотрены в рамках настоящего исследования, не позволяют продвинуться на новый, более качественный уровень обеспечения безопасности.

В отдельных регионах имеется положительный опыт, обусловленный тем, что на уровне региональных решений предприняты правовые и организационные меры, направленные на максимальное использование потенциала АПК «Безопасный город» в соответствии с теми идеями, которые были заложены при его первоначальном построении и отраженными в Концепции. Тем не менее для дальнейшего развития комплекса по всей стране необходимо провести работу, прежде всего направленную на закрепление ключевых вопросов, касающихся построения, развития и финансирования АПК «Безопасный город», на уровне федерального законодательства.

Следует подчеркнуть, что технические средства, позволяющие идентифицировать правонарушителя, и системы интеллектуального видеонаблюдения являются наиболее перспективными элементами правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город». Однако для построения эффективной системы безопасности важно не просто использовать новейшие технологические решения. Необходимо создать единое информационное пространство и единые алгоритмы реагирования, которые позволят качественно выстраивать работу ведомств, экстренных и оперативных служб на региональном и муниципальном уровнях. Для органов внутренних дел это позволит повысить эффективность по таким направлениям, как предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, выявление и раскрытие преступлений и розыск лиц, обеспечение правопорядка в общественных местах, а также обеспечение безопасности дорожного движения.

Использование правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» в деятельности подразделений Госавтоинспекции также сопряжено с рядом проблем, касающихся в первую очередь обеспечения законности и справедливости решений по привлечению виновных в нарушении правил дорожного движения к административной ответственности, исключению коррупционного фактора и погрешностей в работе технических систем. В последние годы данному направлению уделяется значительное внимание, совершенствуется нормативная правовая база, происходит обновление техниче-

ских и программных средств, что позволяет надеяться на улучшение ситуации на дорогах.

В целом российская практика и мировой опыт использования высокотехнологичных комплексов технических средств в сфере безопасности проявляют значительные успехи, что предопределяет вывод об их все большем внедрении в любые сферы общественной жизни. Вместе с тем следует, на наш взгляд, воспринять глобальный вывод о том, что, несмотря на явную тавтологию, проблема комплексных технических систем заключается в их комплексности, потребность к обеспечению которой становится приоритетом на всех этапах их использования. Следует признать, что имеющихся современных технологий вполне достаточно для решения основных вопросов в сфере безопасности на текущий момент. Совершенствование видеокамер, датчиков, программного и иного технологического обеспечения уже принципиально не предоставит сверх возможностей в решении рассматриваемых вопросов. Сейчас на первый план выходит нормативное и организационное сопровождение использования таких систем, а также решение поставленных задач при минимальных финансовых затратах. В противном случае комплексные системы безопасности, как и АПК «Безопасный город», будут находиться в постоянной ситуации недофинансирования и недоразвития, опаздывать за масштабом стоящих задач.

Таким образом, по нашему мнению, залогом дальнейшего успешного развития и эксплуатации АПК «Безопасный город» является его масштабирование и развитие в тех оптимальных объемах, которых требует решение первоочередных задач безопасности. Для успешной реализации этого процесса и последующего создания эффективных правовых и организационных основ на этом направлении уже сейчас необходимо решить три основные задачи:

- 1) провести объективный анализ имеющейся структуры комплекса в масштабах страны, рассмотреть возможности ее модернизации, имеющихся ограничений и резервов;

- 2) наметить ключевые задачи развития в среднесрочной перспективе на 5–7 лет (при этом развитие должно восприниматься не в качестве наращивания объема технических средств, а в качестве повышения эффективности и экономической целесообразности);

- 3) наметить, обосновать и реализовать план финансирования АПК «Безопасный город» на среднесрочную перспективу с обеспечением постоянного контроля за выделением и расходованием денежных средств.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изменениями от 1 июля 2020 г. // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
2. О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
3. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
4. О противодействии терроризму : Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
5. О транспортной безопасности : Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
6. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
8. О персональных данных : Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
9. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия : постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
10. Об утверждении Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» : распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 2446-р // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.
11. Поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.О. Рогозина от 13 октября 2016 г. № 7882п-П4 р о создании Рабочей группы (Совета главных конструкторов АПК «Безопасный город») для обеспечения методической деятельности Межведомственной комиссии по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город».
12. Об организации мероприятий по участию органов внутренних дел Российской Федерации в создании и развитии аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» : приказ МВД Рос-

сии от 9 декабря 2015 г. № 1149 // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.

13. О рабочей группе МВД России по созданию и развитию правоохранительного сегмента аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» : распоряжение МВД России от 10 августа 2016 г. № 1/7891 // СПС КонсультантПлюс. – Текст : электронный.

14. Протокол заседания Межведомственной комиссии по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» от 11 февраля 2014 г. № 1 : утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – председателем МВК Д. Рогозиным // URL : <http://mchs.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2024). – Текст : электронный.

15. Протокол заседания Межведомственной комиссии по вопросам, связанным с внедрением и развитием систем аппаратно-программного комплекса технических средств «Безопасный город» от 13 мая 2014 г. № 2 : утвержден Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – председателем МВК Д. Рогозиным // URL : <http://mchs.gov.ru> (дата обращения: 23.03.2024). – Текст : электронный.

16. Методические рекомендации по построению и развитию АПК «Безопасный город» в субъектах Российской Федерации» : утвержден МЧС России 8 декабря 2016 г. // СПС КонсультантПлюс – Текст : электронный.

17. **Барковская, Е. Г.** Использование биометрических технологий в процессе криминалистической идентификации / Е. Г. Барковская. – Текст : электронный // Юрист-Правоведъ. – 2011. – № 4. – URL : <https://cyberleninka.ru> (дата обращения: 17.03.2024).

18. Большой энциклопедический словарь. – Москва, 2012. – URL : <https://slovar.cc/enc> (дата обращения: 17.03.2024). – Текст : электронный.

19. **Борисов, Б. И.** К вопросу классификации причин дорожно-транспортных происшествий / Б. И. Борисов. – Текст : электронный // Международный научно-исследовательский журнал. – 2013. – № 8 (15). – URL : <https://research-journal.org> (дата обращения: 17.03.2024).

20. **Верзилин, В. А.** Социально-экономические потери от ДТП (на примере Воронежской области) / В. А. Верзилин. – Текст : непосредственный // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. Экономика. – 2009. – № 12 (80). – С. 154–160.

21. **Евдокимов, А. С.** Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»: итоги реализации, организационно-правовые проблемы и нерешенные вопро-

- сы / А. С. Евдокимов. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 5. – С. 69–77.
22. **Евлоев, Н. Д.** Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта / Н. Д. Евлоев. – Текст : электронный // Юристъ-Правоведъ. – 2010. – URL : <https://cyberleninka.ru> (дата обращения: 17.03.2024).
23. **Кадейшвили, А.** Видеофиксация нарушений ПДД «Круглый стол» / А. Кадейшвили. – Текст : электронный // URL : <http://lib.secuteck.ru/articles2/dvr/videofiksatsiya-narusheniy-pdd-kruglyy-stol> (дата обращения: 20.03.2024).
24. **Казиахмедов, Г. М.** Социально-экономические аспекты последствий дорожно-транспортных происшествий в России / Г. М. Казиахмедов, П. А. Поцелуев. – Текст : непосредственный // Региональная экономика: теория и практика. Социальная сфера. – 2007. – № 7 (46). – С. 124–129.
25. **Кураш, А.** Безопасный и умный город должны объединиться : статья / А. Кураш. – Текст : электронный. // URL : <https://smartcity.cnews.ru> (дата обращения: 17.03.2024).
26. **Лаврентьев, А. Р.** О документах стратегического планирования в современной России / А. Р. Лаврентьев – Текст : непосредственный // Россия: тенденции и перспективы развития : сборник трудов X Международной научно-практической конференции «Регионы России: стратегии и механизмы модернизации, инновационного и технологического развития» (Москва, 6–7 июня 2019 г.). – Москва : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2019. С. 68–76.
27. Стенографический отчет о заседании Государственного совета «О первоочередных мерах по реализации государственной системы профилактики правонарушений и обеспечению общественной безопасности» 29 июня 2007 г. – URL : <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 21.01.2024). – Текст : электронный.
28. **Шахматов, А. В.** Правовое регулирование деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений: проблемы и перспективы / А. В. Шахматов, Ю. В. Паседько, В. Г. Ставцев, А. Д. Цыбиков. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2006. – № 4 (32). – С. 283–287.
29. **Шуленина, А. Е.** Проблемы идентификации личности при розыске лиц, пропавших без вести на объектах транспортного комплекса / А. Е. Шуленина. – Текст : электронный // Sci-article. – 2020. – № 84. – URL : <https://sci-article.ru> (дата обращения: 17.03.2024).

Перечень используемых сокращений

АПК – аппаратно-программный комплекс
ПС – правоохранный сегмент
АРМ – автоматизированное рабочее место
БГ – безопасный город
ДДС – дежурная диспетчерская служба
ЕЦОР – единый центр оперативного реагирования
ЕДДС – единая диспетчерская служба
ИАС – интегрированная автоматизированная система
КСА – комплекс средств автоматизации
МВК – межведомственная комиссия
МО – муниципальное образование
СЦ – ситуационный центр
ТС – транспортное средство
ФЦП – федеральная целевая программа
ЦАФАП – центр автоматизированной фиксации административных правонарушений
ЦУКС – центр управления в кризисных ситуациях
ЦУН – центр управления нарядами
КИСВВО – комплексная информационная система видеонаблюдения Волгоградской области
ГАИС – государственная автоматизированная система
ТЗ – техническое задание
КСЭОН – комплексная система оповещения и информирования населения

ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Введение</i>	3
Глава 1. Предпосылки создания и формирования АПК «Безопасный город»	8
1.1. Криминологическая ситуация, предшествующая созданию АПК «Безопасный город».....	8
1.2. Первичные основы внедрения технических и программных средств охраны общественного порядка (историко-организационный аспект).....	18
1.3. Создание АПК «Безопасный город», его развитие и результаты на начальном этапе функционирования.....	26
1.4. Переходный период функционирования АПК «Безопасный город»: проблемы и вопросы администрирования.....	35
Глава 2. Концептуальные основы построения и развития АПК «Безопасный город»	42
2.1. Нормативное регулирование АПК «Безопасный город».....	—
2.2. Организационные основы АПК «Безопасный город» и его правоохранительного сегмента.....	52
2.3. Использование в деятельности органов внутренних дел технических и программных средств идентификации правонарушителей.....	65

Глава 3. Особенности функционирования правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город».....	75
3.1. Региональная практика организации функционирования правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» (положительный опыт).....	—
3.2. Проблемы развития и применения территориальными органами МВД России средств правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город».....	85
3.3. Особенности применения средств правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город» в области безопасности дорожного движения.....	97
3.4. Признаки и механизм некорректного формирования статистической отчетности, методы контроля в процессе развития АПК «Безопасный город».....	109
<i>Заключение</i>	119
Список использованных источников.....	124
Перечень используемых сокращений.....	127

Светлана Евгеньевна Пролетенкова
Наталья Геннадьевна Киселёва

**АППАРАТНО-ПРОГРАММНЫЙ КОМПЛЕКС
«БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД» И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД**

Монография

Редактор *Д. Р. Кондратюк*
Компьютерная верстка *С. В. Первой*

Подписано в печать 28.08.2024

Формат 60X84¹/₁₆

Печ. л. 8,3

Уч.-изд. л. 7,0

Тираж 100 экз.

Заказ № 25

Издатель: ВНИИ МВД России
121069, Москва, ул. Поварская, д. 25, стр. 1

Группа ОП РИО ВНИИ МВД России