|  |
| --- |
| **СХВАЛЕНО** **розпорядженням Кабінету Міністрів України** **від \_\_ \_\_\_\_\_\_ 2020 р. № \_\_\_\_** |

**КОНЦЕПЦІЯ**  
**створення системи екстреної допомоги населенню**

**за єдиним телефонним номером 112**

**Проблеми, які потребують розв’язання**

Підвищення безпеки та рівня захищеності населення в разі виникнення загроз для життя і здоров'я людини й громадянина, збереження майна фізичної чи юридичної особи є одним із найважливіших завдань для забезпечення національної безпеки і стабільного соціально-економічного розвитку України.

Ключовим показником ефективності дій служб екстреного реагування є час їх оперативного реагування. Його зменшення безпосередньо впливає на масштаби наслідків екстреної ситуації (скорочення числа загиблих і постраждалих в екстрених ситуаціях, а також зменшення матеріальних збитків від них).

Досвід роботи служб екстреного реагування показує, що для ефективного надання допомоги в екстрених ситуаціях у 10 відсотках випадків потрібне залучення двох або більше екстрених служб. Недостатній рівень організації взаємодії служб екстреного реагування з моменту надходження термінового виклику до надання допомоги постраждалим є однією з основних причин високої частки смертності при екстрених ситуаціях.

На європейському рівні створення і функціонування служб екстреного реагування 112 регулюється цілим рядом нормативних актів. Рішенням Ради 91/396/ЄЕС від 29 липня 1991 р. про введення єдиного Європейського екстреного номера виклику встановлені основні вимоги до єдиного телефонного номера 112 для виклику екстреної допомоги населенню. Ці вимоги були доповнені Директивою 98/10/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 1998 р. про застосування відкритого доступу мережі (ONP) до голосової телефонії та про універсальні послуги у сфері телекомунікації в конкурентному довкіллі. Відповідно до вказаного рішення єдиним номером екстреного виклику служб екстреного реагування встановлений номер 112.

У той же час Директивою 2002/22/EC Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 р. про універсальні послуги та права користувачів стосовно електронних мереж зв’язку і послуг установлено обов'язок операторів електронних мереж зв’язку і послуг автоматично передавати в службу екстреного реагування номер і дані абонента, який звертається в службу, а також дані про його місцезнаходження.

На підставі перерахованих вище документів основними вимогами, що пред'являються до європейської служби Е112, є:

безкоштовність: усі держави Європейського Союзу повинні гарантувати, що користувачі фіксованих і мобільних телефонів, включаючи телефонні автомати, що знаходяться на території країн Європейського Союзу, мають безкоштовну можливість телефонувати за номером 112;

відсутність дискримінації: всі дзвінки за номером 112 повинні бути прийняті і оброблені, незалежно від наявності інших екстрених національних номерів;

місцезнаходження абонента: всі держави Європейського Союзу повинні гарантувати, що екстрені і аварійні служби в змозі встановити місце розташування людини, що телефонує за номером 112;

інформування: всі держави повинні інформувати своїх громадян та іноземців, що прибувають до країни, про існування єдиного телефонного номера для надання екстреної допомоги населенню 112 в екстрених ситуаціях.

Європейський досвід доводить, що створення і функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (далі – система 112) у більшості випадків розгортається на базі структур, уповноважених у сфері цивільного захисту та рятувальної справи, незалежно від того, на яке відомство в країні покладені ці завдання та кому підпорядковані такі структури.

Щодо України, то на сьогодні в екстрених ситуаціях можна звернутися на один з екстрених номерів – 101, 102, 103 і 104. Оператор служби екстреного реагування, який прийняв виклик, реєструє факт звернення, уточнює дані особи, яка телефонує, її місцезнаходження, а також подробиці того, що сталося, і залежно від ситуації приймає рішення про направлення оперативної групи реагування на місце події або надає консультації безпосередньо по телефону. Оператор може коротко проінструктувати особу, яка телефонує, щодо її поведінки і прийняття будь-яких дій до прибуття оперативної групи реагування. У разі прийняття рішення про екстрене реагування інформація, отримана від абонента, передається керівнику оперативної групи в паперовій формі або вербально, з використанням засобів радіо- або телефонного зв'язку. При необхідності оператор може передати отримане ним повідомлення і в інші екстрені служби. У кожній службі існують свої правила і порядок реєстрації, моніторингу та звітності про отримані дзвінки та результати реагування.

У контексті створення системи 112 аналіз електронних комунікацій та розвитку інформаційних технологій включає два компоненти. Першим компонентом є стан інфраструктури електронних комунікацій, що забезпечує абоненту певний рівень доступу до єдиного телефонного номера 112, а другим компонентом виступає інфраструктура систем електронних комунікацій, що забезпечує зв'язок між операторами системи 112 та диспетчерськими центрами систем екстреного реагування.

На державному рівні створення і функціонування системи 112 в Україні регулюється Конституцією України, Кодексом цивільного захисту України, законами України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112», «Про телекомунікації», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 1024 «Про затвердження Положення про єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ та переліку її пріоритетних інформаційних ресурсів», розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 770-р «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань створення та впровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» та іншими нормативно-правовими актами.

Однак ключовий законодавчий акт, що регулює питання створення і функціонування системи 112 – Закон України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112», характеризується наявністю ряду первісних та наступних прогалин і, як наслідок, породжує виникнення проблеми неузгодженості інтересів заінтересованих органів державної влади, через що на сьогодні неможливо забезпечити належне, повноцінне та ефективне функціонування системи 112.

Разом з тим в Україні не існує державного стандарту на програмно-апаратний комплекс для оперативно-диспетчерських служб і жодна державна структура не контролює якість та надійність засобів комунікації в системі 112.

Відсутність у державі єдиного центру обробки екстрених викликів не дозволяє на сьогодні забезпечити надійний доступ абонентів телекомунікаційних мереж до служб екстреного реагування, які повинні підтримувати максимально можливий рівень безпеки для держави і населення (громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України).

У той же час найбільш вагомою перепоною на шляху до створення, упровадження і забезпечення функціонування системи 112 є відсутність її належного фінансування.

За розрахунками американської компанії Winbourne Consulting LLС, що представлені у 2011 році в робочій версії техніко-економічного обґрунтування на створення системи 112 в Україні, упровадження системи 112 становитиме 1 112 412 725 доларів США.

Не менш значними проблемами створення, впровадження і забезпечення функціонування системи 112 також є проблеми відсутності прокладеної мережі радіозв’язку, єдиної GPS-диспетчеризації спеціального та спеціалізованого транспорту служб екстреного реагування та проблема розрізненого технічного рівня автоматизації оперативно-диспетчерських служб (101, 102, 103, 104).

Водночас національна безпека України немислима поза контекстом європейської безпеки. Прагнення України інтегруватися до Європейського Союзу ставить перед органами державного управління країни завдання не тільки у сфері гармонізації українського законодавства з європейським, а й у сфері створення організаційних структур, обов'язкових для кожної країни Європейського Союзу, яким повинен стати орган, відповідальний за формування та реалізацію державної політики у сфері екстреної допомоги населенню, у тому числі забезпечення інформаційної взаємодії служб екстреного реагування (далі – уповноважений орган).

**Мета і строки реалізації Концепції**

Метою реалізації цієї Концепції є визначення підходів до створення, впровадження та функціонування системи 112, яка забезпечить ефективну та оперативну організацію надання екстреної допомоги населенню в разі загрози виникнення або виникнення екстрених ситуацій, у тому числі в разі загрози життю і здоров’ю населення, виникнення надзвичайних ситуацій, протиправних дій та інших небезпечних подій, шляхом упровадження сучасних технологій та інноваційних рішень у сфері екстреної допомоги населенню.

Досягнення мети Концепції базується на таких основних принципах:

взаємодія суб’єктів системи 112;

будівництво та експлуатація об’єктів системи 112 з дотриманням вимог (інженерно-технічних, організаційних, експлуатаційних тощо) стосовно їх стійкого функціонування в різних режимах функціонування критичної інфраструктури;

організація виклику служб екстреного реагування за принципом «єдиного вікна»;

здійснення державно-приватного партнерства у сфері екстреної допомоги населенню;

сприяння міжнародному співробітництву у сфері екстреної допомоги населенню з урахуванням глобальних та регіональних безпекових процесів;

розроблення та вдосконалення законодавства у сфері екстреної допомоги населенню з урахуванням норм і стандартів НАТО, а також положень річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО на відповідні роки.

Концепцію передбачається реалізувати протягом 2020-2027 років. За строками досягнення поставлених цілей завдання поділяються на:

короткострокові (першочергові) (до двох років);

середньострокові (2-3 роки);

довгострокові (3-7 роки).

До короткострокових (першочергових) завдань належить розроблення та прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань функціонування системи 112, визначення органу, відповідального за забезпечення інформаційної взаємодії служб екстреного реагування.

До середньострокових завдань належить створення організаційно-правової основи та організаційно-інституційної структури системи 112.

Виконання довгострокових завдань передбачає завершення створення та забезпечення ефективного функціонування системи 112.

**Шляхи і способи розв’язання проблеми**

Проблеми фінансового регулювання створення, впровадження й забезпечення функціонування системи 112 передбачається розв’язати шляхом:

визначення методів фінансування створення і розвитку системи 112;

визначення потенційних донорів та / або кредиторів;

розроблення пропозицій про внесення доповнень і змін до чинних нормативно-правових актів щодо планування видатків державного бюджету, необхідних для створення та функціонування системи 112.

Питання правового, технічного та організаційного регулювання створення, впровадження й забезпечення функціонування системи 112 передбачається розв’язати шляхом:

створення нормативно-правової бази з питань визначення правових та організаційних засад функціонування системи 112;

створення організаційно-інституційної структури системи 112;

створення інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури системи 112.

Комплексне визначення нормативно-правової бази правових та організаційних засад функціонування системи 112 полягає в:

гармонізації національного законодавства у сфері екстреної допомоги населенню з директивами Європейського Союзу, рекомендацій EENA (European Emergency Number Association) і стандартами ETSI (European Telecommunications Standards Institute);

унесенні змін до Закону України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» та деяких інших законодавчих та нормативно-правових актів щодо визначення організаційної моделі системи 112, функцій оперативно-диспетчерських служб, підрозділів екстреної допомоги населенню, повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в її регулюванні, механізму функціонування системи 112, організації взаємодії між службами екстреного реагування в разі виникнення екстрених ситуацій, організаційних засад функціонування системи 112 та її матеріально-технічного забезпечення;

розробленні і затвердженні проєктно-технічної, робочої та проєктно-кошторисної документації на систему 112;

розробленні та затвердженні технічних регламентів та національних стандартів відповідно до міжнародних стандартів у цій сфері;

унормуванні технічних вимог щодо будівництва та експлуатації системи 112 із забезпеченням їх стійкого функціонування у різних режимах функціонування критичної інфраструктури.

Створення організаційно-інституційної структури функціонування системи 112 передбачає насамперед здійснення ряду заходів на загальнодержавному рівні, на якому передбачається забезпечити:

визначення уповноваженого органу;

визначення повноважень, завдань та відповідальності центральних органів виконавчої влади та інших органів у сфері екстреної допомоги населенню;

організацію взаємодії суб’єктів системи 112;

визначення порядку отримання відомостей про місцезнаходження особи, яка звертається у зв'язку з необхідністю отримання екстреної допомоги за єдиним телефонним номером 112;

визначення порядку маршрутизації екстрених викликів, що надходять до системи 112;

визначення порядку передачі інформації про екстрені ситуації до оперативно-диспетчерських служб відповідно до їх компетенції;

визначення порядку збирання, накопичення, зберігання, поширення, видалення, знищення персональних даних, які надходять до системи 112, а також доступу до них та забезпечення їх захисту;

визначення критеріїв й методології віднесення ситуацій та інших небезпечних подій до екстрених ситуацій, порядок їх категоризації та заповнення на їх основі електронної картки;

визначення порядку організації прийому повідомлень про екстрені ситуації, що надходять до системи 112 від осіб з обмеженими можливостями, у тому числі осіб з вадами слуху;

створення мережі регіональних центрів 112 та організація проведення будівельно-ремонтних робіт для забезпечення їх функціонування;

створення системи підготовки та перепідготовки кадрів у сфері екстреної допомоги населенню;

формування засад державно-приватного партнерства у сфері екстреної допомоги населенню на основі взаємної довіри, обміну інформацією, створення стимулів для інвестування в здійснення заходів, спрямованих на надання екстреної допомоги населенню;

визначення засад ресурсного забезпечення у сфері екстреної допомоги населенню;

здійснення міжнародного співробітництва у сфері екстреної допомоги населенню;

встановлення підстав відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері екстреної допомоги населенню;

проведення інформаційної кампанії серед населення України щодо можливості отримання екстреної допомоги за єдиним телефонним номером 112.

Повноваження, завдання та відповідальність суб’єктів системи 112 визначатимуться новим Законом України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112», яким, у першу чергу, передбачається врегулювати питання щодо визначення уповноваженого органу, що, у свою чергу, врегулює питання неузгодженості інтересів заінтересованих органів державної влади.

Організаційна структура уповноваженого органу повинна бути організована відповідно до стандартів ETSI і рекомендацій EENA.

Організаційна структура уповноваженого органу повинна складатися з двох компонентів – технологічного та навчального центрів.

Технологічний центр має забезпечувати технічний супровід дослідної та промислової експлуатації системи 112, здійснювати аналіз ефективності та стійкості її функціонування, проводити модернізацію та готувати пропозиції щодо вдосконалення системи 112.

Навчальний центр має забезпечувати навчально-тренувальні цикли з підготовки та підвищення кваліфікації персоналу, який здійснюватиме експлуатацію системи 112.

Структура уповноваженого органу повинна включати органи територіального рівня, призначені для виконання головних функцій системи 112, зокрема прийняття екстрених викликів, що надходять на єдиний телефонний номер 112. Органи територіального рівня забезпечуватимуть безпосередній процес роботи системи 112, центральною ланкою яких стануть регіональні центри 112 з дворівневою системою координації, які зможуть у разі необхідності бути взаємозамінними та які створюватимуться в обласних центрах України та місті Києві.

Створення інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури системи 112 полягає в упровадженні взаємозв'язаної сукупності програмних продуктів і технічних засобів.

Інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура системи 112 повинна включати в себе наступні складові частини:

телекомунікаційну інфраструктуру, що представлятиме собою програмно-технічний комплекс для забезпечення передачі даних;

інфраструктуру зберігання інформації, що представлятиме собою програмно-технічний комплекс для забезпечення зберігання інформації;

інфраструктуру для користувача додатків, що представлятиме собою програмно-технічний комплекс для забезпечення автоматизації технологічного процесу на всьому технологічному ланцюжку прийому, обробки і передачі інформації про екстрений виклик.

Останні дві складові інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури представлятимуть собою автоматизовану інформаційну систему системи 112.

Програмно-технічний комплекс системи 112 забезпечить зв'язок між операторами регіональних центрів 112 і операторами служб екстреного реагування.

Програмно-технічний комплекс системи 112 повинен складатися з наступних основних інформаційних підсистем, що забезпечать збір, обробку, зберігання та передачу даних:

підсистеми прийому, обробки та маршрутизації викликів;

підсистеми зберігання та актуалізації баз даних;

підсистеми підтримки прийняття рішень;

геоінформаційної підсистеми;

підсистеми технічного забезпечення;

підсистеми забезпечення інформаційної безпеки.

Підсистема прийому, обробки та маршрутизації викликів (повідомлень про події), у тому числі система голосового запису, призначена для прийому, обробки та маршрутизації викликів (повідомлень про події), що надходять до системи 112. Організаційну основу даної підсистеми складатимуть регіональні центри 112, де здійснюватиметься прийом, обробка та маршрутизація викликів, що надходять на єдиний телефонний номер 112.

Підсистема зберігання та актуалізації баз даних повинна обробляти інформацію про отримані виклики (повідомлення про події) та забезпечувати можливість отримання інформації про події з архіву в оперативному режимі.

Підсистема підтримки прийняття рішень призначена для інформаційного забезпечення керівництва та операторів регіональних центрів 112 у процесі здійснення ними функцій і прийняття рішень. Ця підсистема повинна включати в себе різні види опитувань або вказівки для різних ситуацій, які використовуватимуться в процесі прийняття рішень. Підсистема дозволятиме вибирати або створювати типові сценарії дій операторів та включати їх у призначений для користувача інтерфейс, перевіряти виклик, що надійшов на наявність уже зареєстрованих викликів про цю подію, готувати повідомлення про екстрену ситуацію для різних державних структур і установ, створювати і оновлювати опитувальники і класифікатори, здійснювати прийом і облік інформації, що надходить з інших інформаційних систем.

Геоінформаційна підсистема забезпечуватиме відображення на основі електронних карт розташування терміналу абонента і міститиме відомості про характеристику території: адміністративно-територіальні дані, адреси, природно-географічні, соціально-демографічні, економічні та інші відомості, проблеми, пов'язані з рішенням пошукових завдань (визначення координат за адресою або пошук і позиціонування об'єктів за адресою). Підсистема забезпечуватиме також створення запитів з урахуванням просторового розташування об'єктів, визначення характеристики об'єктів у заданому радіусі, моделювання складних ситуацій, взаємодію з підсистемами мобільних операторів зв'язку для визначення місця розташування абонента.

Підсистема технологічного забезпечення призначена для реєстрації та обробки сигналів моніторингових систем, які відстежують стан об'єктів технічної інфраструктури, а також формування і ведення списку необхідної кількості запасних частин, компонентів, приладів, інструментів і витратних матеріалів. Підсистема повинна вести облік обладнання, інструментів, запасних частин, необхідних для технічних підрозділів.

Підсистема забезпечення інформаційної безпеки призначена для захисту інформації і засобів її обробки в автоматизованій інформаційній системі уповноваженого органу.

Інфраструктура електронних комунікацій уповноваженого органу формуватиметься на основі інфраструктури мережі зв'язку загального користування, що складатиметься з міського та сільського телефонних мереж, мереж операторів мобільного зв'язку, мереж інтернет-провайдерів (IP-мережі), а також власної інформаційно-комунікаційної системи зв'язку уповноваженого органу.

Етапи розвитку інформаційно-комунікаційної системи уповноваженого органу повинні включати:

розвиток інформаційно-комунікаційної системи уповноваженого органу на основі технології VoIP;

розвиток інформаційно-комунікаційної системи уповноваженого органу на основі технологій мереж нового покоління (NGN).

Питання розрізненого технічного рівня автоматизації оперативно-диспетчерських служб (101, 102, 103, 104) передбачається розв’язати шляхом:

проведення модернізації інформаційно-телекомунікаційних систем;

заміни фізично та морально застарілого серверного, комп'ютерного обладнання з відповідним програмним забезпеченням, кросового обладнання, відомчої автоматичної телефонної станції підрозділів служб екстреного реагування.

Питання відсутності прокладеної мережі радіозв’язку передбачається розв’язати шляхом визначення та впровадження системи цифрового радіозв’язку, що вдосконалить заходи з надання екстреної допомоги населенню через єдиний телефонний номер 112 при прокладанні суттєвого каналу між диспетчером і першим відповідачем, який і забезпечить надання цієї послуги.

Система радіозв’язку має бути ретельно спроєктованою, такою, що забезпечить покриття, ємкість, надійність, зростання, сумісність з абонентськими пристроями та обслуговування, можливість зворотного з’єднання, управління мережею та необхідні функції для задоволення потреб осіб, що потребують отримання екстреної допомоги населенню по всій країні, починаючи з найбільших міст і закінчуючи більшістю сільських районів.

Система радіозв’язку повинна мати відкритий цифровий стандарт та представляти собою випробувальну технологію, що має архітектуру, яку можна нарощувати. Така система повинна бути надійна та стійка до збоїв, мати високий коефіцієнт корисної дії сітки – чотири мовні тракти у каналі 25 кГц, мати можливість встановлення групового голосового виклику з затримкою менше 300 мс, підтримувати послуги диспетчеризації, швидкість передачі даних до 100 Мбіт/с з можливістю надання послуг відеоспостереження в режимі онлайн у HD-якості, а також характеризуватися наявністю автономного мобільного комплекту обладнання.

Завершення створення та забезпечення ефективного функціонування системи 112 полягає насамперед у проведенні дослідних випробувань програмно-апаратних комплексів системи 112 у визначених адміністративно-територіальних одиницях держави, що включає в себе практичне відпрацювання алгоритмів, функціонування та обслуговування системи 112.

**Очікувані результати**

Реалізація цієї Концепції сприятиме:

створенню системи 112, здатної забезпечити належний рівень надання екстреної допомоги населенню в разі загрози виникнення або виникнення екстрених ситуацій;

організації прийому звернень до служб екстреного реагування за принципом «єдиного вікна», що дозволить особі використовувати для виклику єдиний телефонний номер 112;

виробленню механізмів ефективного реагування суб’єктами системи 112 у разі загрози виникнення або виникнення екстрених ситуацій, а відтак скороченню часу реагування служб екстреного реагування на екстрені виклики;

підвищенню рівня захищеності населення в екстрених ситуаціях, а відтак посиленню спроможності держави забезпечити порятунок життя та надання екстреної допомоги населенню будь-якій особі в екстреній ситуації, що загрожує її життю чи здоров’ю;

налагодженню ефективної взаємодії між усіма суб’єктами системи 112, а відтак зменшенню можливого соціально-економічного збитку внаслідок екстрених ситуацій;

підвищенню ефективності заходів з попередження екстрених ситуацій, а відтак зменшенню смертності та ризику травмування осіб, зростанню середньої тривалості життя українців та якості життя в цілому;

гармонізації законодавства України у сфері екстреної допомоги населенню із законодавством Європейського Союзу, а відтак розбудові міжнародного іміджу України як місця для безпечного відвідування та перебування;

міжнародному співробітництву у сфері екстреної допомоги населенню.

**Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів**

Фінансування заходів з реалізації Концепції здійснюватиметься з державного та місцевих бюджетів у межах передбачених асигнувань на відповідний рік, інших джерел, не заборонених законодавством, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги.