

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему: «Использование сотовой связи
в целях повышения эффективности поисково-спасательных работ
в условиях природной среды»

13 ноября 2020 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по делам молодежи, развитию добровольчества и патриотическому воспитанию проведен круглый стол на тему: «Использование сотовой связи в целях повышения эффективности поисково-спасательных работ в условиях природной среды» (далее – круглый стол, мероприятие).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, представители Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Департамента по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности города Москвы, Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию», автономной некоммерческой организации «Центр поиска пропавших людей», Добровольческого поисково-спасательного отряда «ЛизаАлерт» (далее также – ДПСО «ЛизаАлерт»), Вертолетного поисково-спасательного отряда «Ангел» (далее также – ВПСО «Ангел»), публичного акционерного общества «Мобильные ТелеСистемы» (далее – ПАО «МТС»).

В ходе круглого стола участники обсудили вопросы повышения эффективности и совершенствования механизмов поиска лиц, пропавших без вести, в том числе путем определения местоположения принадлежащих им мобильных устройств на основе геолокационных данных, а также применения специальных технических средств в целях повышения точности определения места нахождения пропавших лиц в условиях природной среды.

Согласно данным, представленным участниками в ходе мероприятия, по состоянию на 1 октября 2020 года в ДПСО «ЛизаАлерт» поступило свыше 24 тысяч заявок на поиск пропавших без вести, из них более 4 тысяч заявок в отношении несовершеннолетних. При этом по статистике 18% граждан пропадает в природной среде. По итогам поисково-спасательных операций, проведенных ДПСО «ЛизаАлерт», 17 954 человек найдено живыми и 1 928 – погибшими.

Необходимо отметить, что, исходя из практического опыта, решающими в поисках лиц, пропавших без вести, являются первые сутки. В этом случае 98% пропавших находятся живыми.

Представитель направления «Лес на связи» ДПСО «ЛизаАлерт» обратил особое внимание участников мероприятия на то, что около 5% пропавших лиц погибают с включенным мобильным телефоном. Вместе с тем вероятность их спасения при наличии возможности использования технологий определения местоположения принадлежащих пропавшим лицам мобильных устройств на основе геолокационных данных возрастает.

Указанные данные свидетельствуют о необходимости совершенствования механизмов поиска лиц, пропавших без вести, включая решение вопросов по повышению точности определения места нахождения пропавших лиц.

В Российской Федерации уделяется повышенное внимание вопросам организации и осуществления поиска лиц, пропавших без вести. Указанная работа осуществляется уполномоченными органами государственной власти в тесном взаимодействии с добровольческими (волонтерскими) организациями, чей весомый вклад в дело поиска пропавших без вести неоднократно был отмечен Президентом Российской Федерации.

Так, 26 июля 2017 года состоялась встреча Президента Российской Федерации с представителями социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительных организаций и волонтерского движения, по

итогах которой глава государства поручил Минкомсвязи России¹, МВД России, МЧС России подготовить совместно с автономной некоммерческой организацией «Центр поиска пропавших людей» и представить предложения о порядке взаимодействия добровольческих поисково-спасательных отрядов и федеральных органов исполнительной власти в ходе проведения поисково-спасательных операций, в том числе в части, касающейся доставки добровольцев-спасателей и необходимых технических средств к месту проведения поисковых мероприятий, а также о мерах по обеспечению оперативного поиска пропавших людей путём определения местоположения принадлежащих им мобильных устройств на основе геолокационных данных (пункт 4 перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 23 августа 2017 года № Пр-1650)².

Во исполнение указанного поручения Президента Российской Федерации 12 сентября 2018 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона № 546865-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект № 546865-7)³.

25 июня 2020 года на встрече Президента Российской Федерации с членами Общественной палаты⁴ также обсуждался вопрос повышения эффективности поиска пропавших в природной среде людей путем определения места нахождения принадлежащих им мобильных устройств на основе геолокационных данных.

По итогам указанной встречи Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации разработать при участии заинтересованных организаций меры, направленные на повышение точности определения местоположения оконечного оборудования абонентов в сети

¹ С 15 мая 2018 года – Минцифры России (Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 года №215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»).

² <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/55419>

³ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/546865-7>. Указанный законопроект принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 25 сентября 2019 года.

⁴ <http://kremlin.ru/events/president/news/63567>

подвижной радиоэлектронной связи в целях оперативного осуществления поисково-спасательных работ в условиях природной среды (подпункт «е» пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 1 сентября 2020 года № Пр-1395)⁵.

Кроме того, в соответствии с пунктом 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 сентября 2020 года № Пр-1395 Правительству Российской Федерации совместно с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и Общественной палатой поручено обеспечить доработку законопроекта № 546865-7, предусматривающего определение местоположения оконечного оборудования абонентов в сети подвижной радиоэлектронной связи в целях оперативного поиска пропавших без вести людей.

Также представители Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации проинформировали, что в настоящее время во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 18 июля 2019 года № МА-П10-6075 разработан и размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов для публичного обсуждения проект приказа «О внесении изменений в Правила определения места нахождения пользовательского оборудования (оконечного оборудования), с которого были осуществлены вызов или передача сообщения о происшествии по единому номеру вызова экстренных оперативных служб «112», утвержденные приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 607» (далее – Правила № 607)⁶. В частности, предлагается Правила № 607 дополнить новым пунктом, предусматривающим установление следующих критериев качества определения местонахождения абонента, сделавшего вызов в систему-112, а именно:

⁵ <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/63993>

⁶ <https://regulation.gov.ru/p/109542>

– «максимально допустимая погрешность определения места нахождения пользовательского оборудования (оконечного оборудования), передаваемого оператором сети подвижной радиотелефонной связи, составляет не более 500 метров для города и 2 километра вне города;

– минимальное значение точности попадания пользовательского оборудования (оконечного оборудования) в переданную оператором сети подвижной радиотелефонной связи область – не менее 80 %;

– доля отказов в предоставлении информации от общего числа запросов в информационную систему оператора сети подвижной радиотелефонной связи – не более 5 %».

Кроме того, нормы проектируемого приказа предусматривают установление обязанности операторов сети подвижной радиотелефонной связи по обеспечению доступа любого пользовательского оборудования (оконечного оборудования), с которого сделан вызов в систему-112, независимо от того, каким мобильным оператором обслуживается данное оборудование.

7 октября 2020 года в Общественной палате во исполнение пункта 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 1 сентября 2020 года № Пр-1395 состоялась общественная экспертиза законопроекта № 546865-7, по итогам которой в установленном порядке подготовлено заключение Общественной палаты⁷ (далее – заключение), содержащее предложения по его дальнейшей доработке.

В частности, в пункте 2 заключения отмечалось, что сведения о положении пользовательского оборудования абонента относительно радиоэлектронных средств оператора связи имеют очень низкую точность, недостаточную для поиска и спасения людей в природной среде.

⁷ <https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/views/2676/newsitem/56009>. Заключение направлено в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (письмо от 29 октября 2020 года № 7ОП-1/1997), Правительство Российской Федерации (письмо от 29 октября 2020 года № 7ОП-1/1995), Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, и (письмо от 29 октября 2020 года № 7ОП-1/1996).

Участники круглого стола также согласились с выводами, изложенными в пункте 2 заключения, в котором отмечено, что каждая вышка сотового оператора имеет несколько излучателей. При предоставлении оператором лишь координат вышки и азимутов одного излучателя радиус поиска может значительно увеличиться. В частности, в природной среде погрешность точности определения местоположения абонентов на основании сведений о положении пользовательского оборудования абонента относительно радиоэлектронных средств оператора может составлять от 1 до 10 км.

Учитывая изложенное, участники мероприятия предложили поддержать предложения Общественной палаты, изложенные в заключении по итогам общественной экспертизы законопроекта № 546865-7. При этом особенно отмечена актуальность предложения по установлению возможности передачи оператором подвижной радиотелефонной связи или получение у оператора подвижной радиотелефонной связи следующих сведений:

- о месте нахождения радиоэлектронных средств оператора связи, с помощью которых осуществляется подключение пользовательского оборудования абонента к сети подвижной радиотелефонной связи (координаты базовой станции), и положении пользовательского оборудования абонента относительно радиоэлектронных средств (сектор базовой станции, направление движения абонента и его удаленность от базовой станции с точностью до 500 метров);

- географические координаты пользовательского оборудования абонента, определяемые с использованием систем GPS/ГЛОНАСС и передаваемые оператору подвижной радиотелефонной связи по каналу связи⁸.

Участники мероприятия убеждены, что внедрение на всех базовых станциях операторами сотовой связи технологии Timing Advance позволит повысить эффективность поиска лиц, пропавших без вести, в условиях природной среды, так как кроме координат вышки и азимута одного излучателя будет возможность определить удаленность объекта от базовой станции с

⁸ В случае, если в пользовательском оборудовании имеется модуль GPS/ГЛОНАСС.

точностью до 550 метров, что позволит значительно сократить зону поиска пропавших без вести в природной среде.

Участники мероприятия пришли к единому мнению о целесообразности внедрения технологий, позволяющих передавать точные координаты абонентского устройства в экстренные службы при совершении вызова в систему-112. В частности, речь идет о внедрении устройств (смартфонов и телефонов), поддерживающих функции GPS/ГЛОНАСС с последующим внедрением технологии Advanced Mobile Location (AML) или её российского аналога. Применение указанных технологий может обеспечить повышение точности определения места нахождения лиц, пропавших без вести, до 3-10 метров.

Вместе с тем участники мероприятия отмечают, что реализация указанных решений потребует внесения изменений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы применения абонентских устройств в сети подвижной радиотелефонной связи, а также необходимость модернизации сетей и базовых станций операторов подвижной радиотелефонной связи.

Отдельного внимания заслуживает проработка вопроса с производителями сетевого оборудования и абонентских устройств об обеспечении ими поставок на российский рынок продуктов со встроенным модулем спутниковых систем навигации (GNSS⁹).

Другим важным обсуждаемым в ходе мероприятия вопросом явилось предоставление возможности аварийно-спасательным формированиям и добровольческим поисково-спасательным отрядам права использования специальных технических средств, предназначенных для поиска окончного оборудования абонентов по их сигналам (далее также – комплекс поиска включенного мобильного телефона).

Как отметили представители ДПСО «ЛизаАлерт» и ВПСО «Ангел», комплекс поиска включенного мобильного телефона позволяет обнаружить и

⁹ GPS и ГЛОНАСС.

определить местоположение мобильного телефона с точностью до десятков метров. Технически комплекс поиска включенного мобильного телефона представляет из себя мобильную базовую станцию сотовой связи с ограниченным функционалом, что отличает ее от специального оборудования, относящегося к классу специальных технических средств (далее – СТС), который используют в своей деятельности субъекты оперативно-розыскной деятельности. *По оценкам специалистов, принявших участие в мероприятии, комплекс поиска включенного мобильного телефона невозможно использовать для иных целей (негласного получения и регистрации акустической информации, прослушивания телефонных переговоров, перехвата и регистрации информации с технических каналов связи, контроля почтовых сообщений и отправлений и т.д.) ввиду отсутствия технической возможности связи с другими базовыми станциями сотовой сети, что делает возможным его использование исключительно в целях поиска пропавших без вести.* Технические характеристики комплекса поиска включенного мобильного телефона позволяют обеспечить точное определение местоположения пропавшего лица с включенным телефоном в случае его установления на воздушное судно, беспилотные летательные аппараты, авто- и мототехнику, носимые ранцы и т.д.

Вместе с тем, как отметили участники мероприятия, в настоящее время такие комплексы поиска включенного мобильного телефона не выделены из общей категории СТС. По этой причине данная конфигурация оборудования в настоящее время не производится в Российской Федерации, хотя технологически отечественные производители готовы в короткие сроки (3-4 месяца) наладить их производство. В данный момент отечественные производители выпускают полнофункциональное оборудование, которое могут использовать только субъекты оперативно-розыскной деятельности (статья 6 Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»).

Другой существенной проблемой является то, что для оперативного определения местонахождения абонентского устройства пострадавшего комплексу поиска включенного мобильного телефона требуются данные индивидуального номера абонента IMSI (международный идентификатор мобильного абонента) либо IMEI устройства (международный идентификатор мобильного оборудования), используемого пострадавшим, которые в соответствии с действующим законодательством отнесены к персональным данным, охраняемым законом.

Учитывая изложенное, представляется необходимым проработать вопрос о формировании технических требований к комплексам поиска включенного мобильного телефона и возможности выделения их из категории специальных технических средств, а также предусмотреть условия и порядок их использования аварийно-спасательными формированиями и добровольческими поисково-спасательными отрядами, осуществляющими деятельность по поиску пропавших без вести лиц.

Также необходимо проработать порядок взаимодействия аварийно-спасательных формирований и добровольческих поисково-спасательных отрядов с операторами подвижной радиотелефонной связи в целях оперативного получения технических данных, необходимых для поиска конкретного абонентского устройства, включая решение вопросов по обеспечению сохранности персональных данных.

Дополнительно участники круглого стола отметили, что для успешного поиска пострадавших необходим лог (биллинг) абонентского терминала за последние сутки. Крайне важным это может стать при поиске пострадавших, передвигавшихся на транспортных средствах.

Учитывая вышеизложенное, по итогам состоявшегося обсуждения в целях повышения эффективности поиска лиц, пропавших без вести, в условиях природной среды и повышения точности определения их места нахождения Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству цифрового развития связи и массовых коммуникаций Российской Федерации рассмотреть возможность поддержки предложений Общественной палаты, изложенных в заключении по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 546865-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁰, и их учета при доработке законопроекта ко второму чтению.

Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций совместно с операторами сотовой связи ПАО «МТС», ПАО «МегаФон», ПАО «ВымпелКом» (Билайн), ООО «Т2 Мобайл» (Tele2) рассмотреть возможность:

1. Внедрения на всех базовых станциях технологии Timing Advance, а также технологий, позволяющих передавать точные координаты абонентского устройства в экстренные службы при совершении вызова в систему-112, в частности, устройств (смартфонов и телефонов), поддерживающих функции GPS/ГЛОНАСС с последующим внедрением технологии Advanced Mobile Location (AML) или её российского аналога, а также при необходимости – разработки проектов нормативных правовых актов, предусматривающих соответствующие изменения в действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы применения абонентских устройств в сети подвижной радиотелефонной связи, модернизации сетей и базовых станций операторов подвижной радиотелефонной связи.

¹⁰ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/546865-7>
<https://www.oprf.ru/1449/2133/1537/views/2676/newsitem/56009>

2. Разработки при участии Автономной некоммерческой организации «Центр поиска пропавших людей» порядка взаимодействия аварийно-спасательных формирований и добровольческих поисково-спасательных отрядов с операторами подвижной радиотелефонной связи в целях оперативного получения технических данных, необходимых для поиска конкретного абонентского устройства, включая решение вопросов по обеспечению сохранности персональных данных.

Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций рассмотреть возможность при участии Автономной некоммерческой организации «Центр поиска пропавших людей» проработки вопроса о формировании технических требований к поисковому оборудованию обнаружения сигнала включенного мобильного телефона и исключения такого оборудования из категории специальных технических средств, а также разработки нормативного правового акта, регулирующего условия и порядок использования таких средств аварийно-спасательными формированиями и добровольческими поисково-спасательными отрядами, осуществляющими деятельность по поиску пропавших без вести лиц.