

РАЗЪЯСНЕНИЯ
по вопросам применения требований к антитеррористической
защищенности мест массового пребывания людей, утверждённых
постановлением Правительства Российской Федерации
от 25 марта 2015 года № 272

Введение

Настоящие разъяснения разработаны в целях реализации пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 года № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» (далее – Постановление, Требования) и предназначены для применения в практической деятельности территориальных органов МВД России и МЧС России, территориальных органов безопасности, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных заинтересованных органов и организаций, а также граждан при организации и проведении работ в области обеспечения антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей (далее – ММПЛ).

К основным нормативным правовым актам, регламентирующим вопросы антитеррористической защищенности ММПЛ, относятся:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;
- Федеральный закон от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;
- Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму»;
- Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 года № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства»;
- Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 года);

– постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2011 года № 73 «О некоторых мерах по совершенствованию подготовки проектной документации в части противодействия террористическим актам»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года № 1244 «Об антитеррористической защищенности объектов (территорий)»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 года № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)»;

– приказ Минрегиона России от 5 июля 2011 года № 320 «Об утверждении свода правил «Обеспечение антитеррористической защищенности зданий и сооружений. Общие требования проектирования» (вместе с «СП 132.13330.2011. Свод правил. Обеспечение антитеррористической защищенности зданий и сооружений. Общие требования проектирования»).

Иные документы, которыми следует руководствоваться при осуществлении мероприятий, предусмотренных Требованиями, указаны в соответствующих разделах разъяснений.

I. Общие положения

Основные критерии по определению перечня ММПЛ (далее – Перечень) содержатся в пункте 6 статьи 3 Федерального закона «О противодействии терроризму», согласно которому под ММПЛ понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведённая территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек.

При этом территория иных муниципальных образований, сформированных в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (муниципальный район, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения), в названном пункте не указана.

Учитывая, что в данном понятии используется словосочетание «при определенных условиях», не каждое общественное место или место общего пользования, площадь которого позволяет разместить более 50 человек, может включаться в перечень ММПЛ.

В нормативных правовых актах содержание формулировки «определенные условия» не раскрывается. К данным условиям могут быть отнесены, например, время суток и (или) года, выходной или праздничный

день, торжественное мероприятие и иные условия, при соблюдении которых на территории (в месте) возможно нахождение людей числом более 50.

При этом данные условия важны также для определения требований, которыми следует руководствоваться при осуществлении антитеррористической защищенности. Например, если в лесопарковой зоне еженедельно проходят массовые оздоровительные пробежки граждан, данное место следует включать в Перечень со всеми вытекающими последствиями. Если же там несколько раз в год проводятся какие-либо культурно-зрелищные мероприятия, то в вопросах его антитеррористической защищенности рекомендуется руководствоваться положениями иных нормативных правовых актов.

В Перечень не включаются также территории (места), на которых при определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек, но правообладателями которых являются федеральные органы исполнительной власти и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или которые относятся к сфере их деятельности, предполагающей использование территории (места), подлежащего антитеррористической защите (например, школы, поликлиники, больницы, дошкольные детские учреждения, объекты спорта, театры, концертные залы), а также объекты (территории) подлежащие обязательной охране полицией.

В отношении таких территорий (мест) действуют положения иных нормативных правовых актов. Например, в соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 5 Федерального закона «О противодействии терроризму», утверждены требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий) ракетно-космической промышленности¹; Федеральной миграционной службы²; спорта³; таможенных органов⁴; Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека⁵; уголовно-исполнительной системы⁶; Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федерального агентства связи, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, а также подведомственных им организаций⁷; Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, её территориальных органов и подведомственных организаций⁸; военных объектов Вооруженных сил Российской Федерации⁹; объектов (территорий) Министерства юстиции Российской Федерации¹⁰; объектов (территорий) Государственной корпорации

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2015 года № 252.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2015 года № 324.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 года № 202.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2014 года № 1328.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1309.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2014 года № 1193.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2014 года № 1130.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2014 года № 1193.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2014 года № 789.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2014 года № 853.

по атомной энергии «Росатом»¹¹; объектов (территорий) Федерального агентства специального строительства¹²; объектов (территорий) промышленности¹³; объектов (территорий) Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков¹⁴; объектов (территорий) органов федеральной фельдъегерской связи и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)¹⁵.

II. Формирование и согласование Перечня

Вопросы организационного характера при формировании и согласовании Перечней определяются руководителем исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, на территории которого расположено ММПЛ.

Так, в Требованиях не определено, какие ММПЛ включаются в Перечни, формируемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а какие – в Перечни, формируемые органами местного самоуправления.

В целях исключения противоречий в Перечнях полагаем возможным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации включать в Перечень ММПЛ, которые относятся к сфере их деятельности.

Органам местного самоуправления рекомендуется проводить работу по формированию Перечней в отношении ММПЛ, расположенных на территории соответствующих муниципальных образований (за исключением ММПЛ, которые относятся к сфере деятельности соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Названный подход к распределению полномочий закреплён в соответствующих распорядительных актах отдельных субъектов Российской Федерации, которые содержат необходимые поручения и рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по формированию Перечней¹⁶.

В согласовании Перечней участвуют территориальные органы безопасности, территориальные органы МВД России и МЧС России.

Поскольку территориальными органами МВД России являются подразделения (управления, отделы, отделения) органов внутренних дел Российской Федерации, сформированные, в том числе, для выполнения задач на конкретных территориях (город, район, иное муниципальное образование), согласование Перечня должно проводиться с соответствующим территориальным органом МВД России, на территории обслуживания которого расположено ММПЛ.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 876.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2014 года № 1193.

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2014 года № 1413.

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 года № 203.

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2015 года № 253.

¹⁶ Например, распоряжения Главы Республики Коми от 3 июля 2015 года № 171-р, Правительства Кировской области от 4 августа 2015 года № 297.

В соответствии со структурой органов федеральной службы безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 года № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации», к территориальным органам безопасности относятся Управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации.

Учитывая, что Требованиями не определено дополнительных критериев, при согласовании Перечней следует руководствоваться пунктом 6 статьи 3 Федерального закона «О противодействии терроризму».

Срок формирования и согласования Перечней также не установлен Требованиями и иными нормативными правовыми актами.

Перечни утверждаются, как правило, соответствующими актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Форма Перечней также определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления самостоятельно и может включать в себя наименование ММПЛ, его адрес и иную информацию.

Корректировка Перечней может осуществляться исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами безопасности, территориальными органами МВД России и МЧС России при наличии оснований для актуализации паспорта безопасности ММПЛ, в порядке, установленном для его формирования.

В соответствии с пунктом 3 Требований организационные мероприятия по обеспечению антитеррористической защищенности ММПЛ осуществляются исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах территорий субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, на которых расположены соответствующие ММПЛ.

Указанное положение корреспондирует пункту 3 статьи 5 Федерального закона «О противодействии терроризму», согласно которому федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

Решение вопросов организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации, относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) (подпункт 51.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Участие в профилактике терроризма и экстремизма на территории муниципального образования относится к вопросам местного значения (пункт 7.1 статьи 14, пункт 6.1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В силу пункта 42 Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утверждённой Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 года, расходы на финансирование мероприятий в области противодействия терроризму определяются каждым субъектом Российской Федерации и органом местного самоуправления самостоятельно за счет средств своих бюджетов.

Согласно части 3.1 статьи 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица либо использующие принадлежащее им имущество в социальных, благотворительных, культурных, образовательных или иных общественно полезных целях, не связанных с извлечением прибыли, выполняют требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), используемых для осуществления указанных видов деятельности и находящихся в их собственности или принадлежащих им на ином законном основании. Юридические лица обеспечивают выполнение указанных требований в отношении объектов, находящихся в их собственности или принадлежащих им на ином законном основании.

Обеспечению антитеррористической защищенности ММПЛ способствует также построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» (например, посредством контроля в едином информационном пространстве в режиме реального времени обстановки, складывающейся в районах расположения ММПЛ), финансирование и ресурсное обеспечение которого осуществляется за счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников.

Требования носят общий характер в отношении вопросов оснащения ММПЛ средствами инженерной защиты и инженерно-техническими средствами охраны. Оснащение ММПЛ конкретными моделями средств охраны определяется в техническом задании на проектирование и на этапе выполнения строительно-монтажных работ, реконструкции и капитального ремонта.

Таким образом, при определении конкретных требований к оснащению ММПЛ, целесообразно руководствоваться действующими правилами и стандартам, в том числе:

– ГОСТ Р 53704-2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы безопасности комплексные и интегрированные. Общие технические

требования (утверждён и введён в действие приказом Ростехрегулирования от 15 декабря 2009 года № 1140-ст);

– СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утверждён приказом Минрегиона России от 28 декабря 2010 года № 820);

– приказ Минрегиона России от 5 июля 2011 года № 320 «Об утверждении свода правил «Обеспечение антитеррористической защищенности зданий и сооружений. Общие требования проектирования» (вместе с «СП 132.13330.2011. Свод правил. Обеспечение антитеррористической защищенности зданий и сооружений. Общие требования проектирования»);

– Правила противопожарного режима в Российской Федерации, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 года № 390;

– ГОСТ 31817.1.1-2012 (ИЕС 60839-1-1:1988). Межгосударственный стандарт. Системы тревожной сигнализации. Часть 1. Общие требования. Раздел 1. Общие положения (введён в действие приказом Росстандарта от 22 ноября 2012 года № 1034-ст);

– Средства и системы контроля и управления доступом. Классификация. Общие технические требования. Методы испытаний. ГОСТ Р 51241-2008 (утверждены приказом Ростехрегулирования от 17 декабря 2008 года № 430-ст);

– приказ Росстандарта от 22 октября 2014 года № 1371-ст «Об утверждении национального стандарта» (вводится в действие 1 января 2016 года, взамен ГОСТ Р 51558-2008).

III. Категорирование ММПЛ

Под категорированием ММПЛ понимается его отнесение к определенной категории с учётом степени угрозы совершения на нём террористического акта и возможных последствий его совершения на основании оценки состояния защищенности объекта (территории), учитывающей его значимость для инфраструктуры и жизнеобеспечения и степень потенциальной опасности совершения террористического акта (абзац 1 пункта 6 Правил разработки требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и паспорта безопасности объектов, далее – Правила).

Целью категорирования является установление дифференцированных требований к обеспечению безопасности ММПЛ.

Степень угрозы совершения террористического акта определяется на основании данных о совершенных и предотвращенных террористических актах в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании), на территории которого расположено ММПЛ.

В Требованиях не содержится дополнительных критериев, позволяющих дифференцировать степень угрозы совершения террористического акта. Полагаем, что таким критерием может выступать количество совершенных на территории ММПЛ террористических актов (предпринятых попыток совершения) в течение последних 12 месяцев¹⁷.

Критериями для оценки социально-экономических последствий террористического акта является прогнозируемое количество пострадавших и погибших в результате террористического акта, а также прогнозируемый размер экономического ущерба.

Для оценки прогнозируемых масштабов террористических актов учитывать классификацию, установленную постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 года № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Поскольку степень угрозы совершения террористического акта, согласно пункту 10 Требованиям, не влияет на категорию ММПЛ, она учитывается при принятии решения о присвоении ММПЛ категории выше или ниже в зависимости от складывающейся в районе расположения обстановки.

Межведомственная комиссия по обследованию ММПЛ (далее – комиссия) создается решением руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (главы муниципального образования), на территории которого расположено ММПЛ, руководство деятельностью комиссии осуществляют названные должностные лица либо уполномоченные ими лица.

Из отдельных субъектов Российской Федерации в МВД России поступают обращения о целесообразности наделения полномочиями по созданию комиссий и руководству их деятельностью не глав муниципальных образований, а глав местных администраций.

Вместе с тем вопросы определения полномочий руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований по созданию комиссий по обследованию ММПЛ и руководству их деятельностью не входят в компетенцию МВД России.

При этом необходимо учитывать, что глава местной администрации может быть наделён данными полномочиями в случае, если им является глава муниципального образования (часть 2 статьи 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Вопросы организации деятельности комиссий, не урегулированные Требованиями и иными нормативными правовыми актами (в том числе определение перечня документов по её образованию и разработка типового положения), определяются органами государственной власти субъектов

¹⁷ Данный критерий, например, закреплен в пункте 8 требований к антитеррористической защищенности объектов спорта, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2015 года № 202.

Российской Федерации и органами местного самоуправления самостоятельно исходя из потребностей правоприменительной практики¹⁸.

Рекомендуется создавать комиссию как постоянно действующий координационный орган, который:

- обследует и категоризирует ММПЛ;
- составляет акты обследования и категорирования ММПЛ;
- составляет паспорт безопасности ММПЛ и проводит его актуализацию;
- осуществляет плановые и внеплановые проверки выполнения требований к антитеррористической защищенности ММПЛ;
- вносит предложения правообладателю по совершенствованию мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности ММПЛ и устранению выявленных недостатков;
- привлекает, при необходимости, к работе представителей собственников объектов, которые располагаются в границах ММПЛ либо в непосредственной близости к нему.

Комиссия, как правило, состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии.

В состав комиссии включаются:

- правообладатели (собственники) ММПЛ или лица, использующие ММПЛ на ином законном основании;
- представители территориального органа безопасности;
- представители территориального органа МВД России;
- представители территориального органа МЧС России;
- представители структурных подразделений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований.

При необходимости к работе комиссии привлекаются представители собственников объектов, которые располагаются в границах ММПЛ либо в непосредственной близости к нему.

Собственник ММПЛ или лицо, использующее ММПЛ на ином законном основании, привлекается в состав комиссии на период проведения обследования и категорирования конкретного ММПЛ. Представители территориального органа безопасности, территориальных органов МВД России и МЧС России могут привлекаться в состав комиссии на весь период её функционирования.

Председатель комиссии осуществляет руководство её деятельностью, определяет повестку дня, сроки и порядок рассмотрения вопросов на её заседаниях, инициирует и проводит заседания комиссии, подписывает акты обследования и категорирования ММПЛ и другие документы, касающиеся исполнения полномочий комиссии.

¹⁸ Например, постановлением Главы Администрации города Шадринска от 23 июля 2015 года № 66 (Курганская область) утверждено Положение о межведомственной комиссии по обследованию мест массового пребывания людей, расположенных в пределах территории муниципального образования – город Шадринск.

Заместитель председателя комиссии в отсутствие председателя комиссии осуществляет его полномочия.

Секретарь комиссии ведёт делопроизводство по вопросам осуществления деятельности, оформляет протоколы заседаний, результаты работы, обеспечивает сохранность документов, связанных с работой, организует взаимодействие с территориальными органами безопасности, МВД России и МЧС России при проведении обследований и составлении паспортов безопасности ММПЛ, контролирует своевременность их актуализации. Также рекомендуется закреплять за секретарём комиссии полномочия по заполнению актов обследования и паспортов безопасности ММПЛ. Секретарём комиссии целесообразно назначать представителя исполнительного органа государственной власти (муниципального образования) субъекта Российской Федерации, исходя из того, что возложенный на него объём работы в комиссии потребует освобождения от служебных обязанностей по основному месту работы (службы).

Члены комиссии в соответствии с их компетенцией принимают участие в работе комиссии, выполняют поручения председателя комиссии или его заместителя в пределах компетенции органа (учреждения), который они представляют в составе комиссии.

В целях формирования комиссий ММПЛ органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления целесообразно направлять в территориальные органы безопасности, территориальные органы МВД России и МЧС России письма о выделении сотрудников для участия в работе создаваемой комиссии.

При поступлении информации о формировании комиссии, руководителем территориального органа МВД России определяется кандидатура представителя для включения в состав комиссии, о которой информируется инициатор мероприятия.

В состав комиссии рекомендуется включать наиболее подготовленных представителей территориальных органов МВД России, имеющих опыт проведения обследований различных объектов (территорий) на предмет состояния их антитеррористической защищенности.

Участие представителя территориального органа МВД России в категорировании ММПЛ предусматривает следующие этапы:

- подготовка к участию в категорировании;
- участие в проведении категорирования;
- оформление результатов категорирования;
- информирование руководства территориального органа МВД России о результатах участия в категорировании.

В ходе подготовки к участию в категорировании целесообразно предварительно изучить информацию об ММПЛ, ознакомиться с составленными ранее актами комиссионных обследований (при их наличии), документами, подтверждающими устранение ранее выявленных недостатков.

Участие представителя территориального органа МВД России в проведении категорирования осуществляется в рамках полномочий, обязанностей и прав, предусмотренных Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

В ходе проведения обследования и категорирования ММПЛ определяется:

- расположение на местности;
- занимаемая площадь;
- конфигурация периметра: общая протяженность и протяжённость линейных участков (участков прямой видимости);
- режим работы, наличие пропускного и внутриобъектового режимов и их обеспечение;
- наличие потенциально опасных участков и критических элементов;
- характеристика непосредственно прилегающей местности, наиболее вероятные пути проникновения посторонних лиц;
- характеристика имеющихся инженерно-технических средств охраны и их состояние (ограждение, видеонаблюдение, оповещение и управление эвакуацией, освещение, охранная сигнализация, пожарная сигнализация и другое).

При проведении обследования и категорирования ММПЛ сотрудник территориального органа МВД России обращает особое внимание на:

- реализацию организационных мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности ММПЛ;
- соответствие инженерно-технической укреплённости ММПЛ предъявляемым Требованиям, её достаточность для обеспечения надежной охраны;
- полноту устранения недостатков, ранее выявленных при обследованиях ММПЛ и технических осмотрах инженерно-технических средств охраны, установленных на ММПЛ;
- принятие правообладателем мер по повышению уровня защищенности ММПЛ путём модернизации (замены), установки дополнительных инженерно-технических средств и технических средств охраны;
- работоспособность технических средств охраны, организацию их эксплуатационно-технического обслуживания.

В целях информирования руководства территориального органа МВД России о результатах участия в категорировании ММПЛ с указанием присвоенной категории и выявленных несоответствий (недостатков) в антитеррористической защищённости данного ММПЛ предъявляемым Требованиям представителю территориального органа МВД России следует готовить соответствующий рапорт.

В целях планирования проведения обследования ММПЛ целесообразно разрабатывать план-график проведения обследований и плановых проверок на

текущий календарный год, который согласовывается с членами комиссии и утверждается председателем комиссии.

Правообладателям ММПЛ рекомендуется заблаговременно готовить проект акта обследования с заполнением разделов, относящихся к их компетенции.

Расчёт количества людей на территории ММПЛ определяется эмпирическим путём и не требует разработки методики проведения мониторинга. Подсчёт количества людей в течение нескольких дней даёт представление о средней ежедневной численности посетителей ММПЛ, который является одной из составляющих при осуществлении категорирования этого ММПЛ. Сведения о максимальной вместимости ММПЛ можно получить, например, из справок о проводимых ранее в ММПЛ мероприятиях.

Мониторинг одновременного пребывания и (или) передвижения людей на территории ММПЛ представляет собой систему наблюдений, осуществляемых комиссией на постоянной основе (не менее 3-х дней) посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о наполняемости (количестве людей в определенное время) и пропускной способности указанных мест.

Нормативными правовыми актами методика мониторинга одновременного пребывания, передвижения людей на территории ММПЛ не определена.

Применяя на практике пункт 11 Требований, следует учитывать плановое максимальное количество людей в соответствии с техническими характеристиками ММПЛ, максимальное фактическое количество людей в рабочий, выходной и праздничный день.

Плановое максимальное количество людей определяется исходя из специфики ММПЛ с учётом действующих правил и стандартов, например «СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утверждён приказом Минрегиона России от 28 декабря 2010 года № 820), Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 года № 390.

Так, если принимать площадь, занимаемой одним человеком, равной $0,5 \text{ м}^2$, на территории площадью 50 м^2 одновременно могут находиться при определенных условиях, например, при проведении культурно-зрелищного мероприятия (без учёта занимаемой площади под сцену и другие объекты), 100 человек.

Пропускная способность ММПЛ определяется с учётом его площади, а также скорости и плотности потока людей. При этом скорость и плотность потока можно разделить на низкие (до 3 км/час и до 1 чел/м² соответственно), средние (от 3 до 5 км/час и 1 чел/м² соответственно) и высокие (свыше 5 км/час и более 2 чел/м² соответственно).

Таким образом по территории шириной 2 м и длиной 25 м (площадь 50 м²) со средней скоростью (4 км/ч) и при средней плотности (1 чел/м²) за одну минуту пройдет 132 человека, при этом одновременно будет находиться 50 человек максимально.

Для мониторинга одновременного пребывания и (или) передвижения людей на территории ММПЛ могут применяться фотоэлектронные световые барьеры, акустические сенсорные напольные панели, радарные установки, фото- и видеокамеры, аэрофотосъемка, турникеты, счётчики, инфографические счётчики и другие технические устройства.

Учитывая, что разработка типовой формы акта обследования и категорирования ММПЛ не предусмотрена Правилами, а форма акта не регламентирована нормативными правовыми актами Российской Федерации, считаем возможным предложить комиссии составлять акт произвольной формы.

При этом рекомендуется включить в него сведения, подтверждающие принятие комиссией решения о присвоении ММПЛ соответствующей категории, а также следующие разделы:

- общие сведения об ММПЛ, его наименование, характеристика территории;
- организация и состояние работы по обеспечению антитеррористической защищенности ММПЛ, меры по предупреждению чрезвычайных ситуаций;
- организация охраны ММПЛ;
- организация пропускного режима;
- выводы о состоянии антитеррористической защищенности ММПЛ;
- рекомендации и перечень мер по приведению антитеррористической защищенности ММПЛ в соответствие Требованиям.

В отдельных субъектах Российской Федерации форма акта обследования ММПЛ утверждена актами органов исполнительной власти (например, приказом Департамента социальной защиты населения г.Москвы от 6 июля 2015 года № 568 «Об антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей»).

Работа по правильности и полноте составления актов обследования, их утверждению может быть организована через секретаря комиссии.

После утверждения актов по одному экземпляру акта передаётся в территориальные органы безопасности, МВД и МЧС России. Один экземпляр предоставляется правообладателю ММПЛ.

IV. Паспорт безопасности ММПЛ

Паспорт безопасности ММПЛ является информационно-справочным документом, который составляется комиссией в целях отражения состояния антитеррористической защищенности ММПЛ и перечня необходимых мероприятий по предупреждению (пресечению) террористических актов в

ММПЛ. При заполнении паспорта безопасности целесообразно использовать имеющийся опыт разработки паспортов безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, порядок которого установлен приказом МЧС России от 25 октября 2004 года № 484.

Паспорт безопасности составляется комиссией после проведения обследования и категорирования ММПЛ в 5-ти экземплярах по утверждённой Требованиями форме.

При присвоении паспорту безопасности соответствующего грифа секретности следует руководствоваться положениями Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне».

Конкретный член комиссии, составляющий паспорт безопасности, определяется её руководителем.

С учётом того, что в соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» обязанность по выполнению и обеспечению выполнения требований к антитеррористической защищённости объектов (территорий) возложена на заинтересованные физические и юридические лица, рекомендуется паспорт безопасности составлять правообладателю (собственнику ММПЛ).

Поскольку территориальными органами МВД России являются подразделения (управления, отделы, отделения) органов внутренних дел, сформированные, в том числе, для выполнения задач на конкретных территориях (город, район, иное муниципальное образование), согласование паспортов безопасности ММПЛ должно проводиться с соответствующим территориальным органом МВД России, на территории обслуживания которого расположено ММПЛ.

При этом территориальным органам МВД России рекомендуется осуществлять согласование паспорта безопасности с учётом информации, содержащейся в рапорте представителя территориального органа МВД России, принимавшего участие в обследовании и категорировании ММПЛ, и в прилагаемом к паспорту безопасности соответствующем акте, в следующих случаях:

- соответствия антитеррористической защищённости ММПЛ предъявляемым Требованиям;
- включения в раздел паспорта безопасности ММПЛ, содержащий выводы и рекомендации, перечня мер по приведению антитеррористической защищённости ММПЛ согласно предъявляемым Требованиям.

С учётом сроков, отведённых на согласование паспорта безопасности ММПЛ после его составления, рекомендуется организовать взаимодействие с правообладателем ММПЛ по его доработке.

После согласования паспорта безопасности руководителями территориальных органов безопасности, МВД и МЧС России все экземпляры паспорта передаются для утверждения руководителем комиссии.

После утверждения по одному экземпляру паспорта безопасности направляются в территориальные органы безопасности, МВД и МЧС России,

правообладателю ММПЛ, один экземпляр остается на хранение в исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации (администрации муниципального образования).

В случаях, если правообладатель не имеет возможности хранения своего экземпляра паспорта безопасности, хранение данного экземпляра осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (администрацией муниципального образования).

Хранение экземпляров паспортов безопасности ММПЛ, поступивших в территориальный орган МВД России, организуется с учётом требований нормативных правовых актов, регламентирующих обеспечение режима секретности, а также порядок обращения с документами, имеющими гриф ограниченного доступа. При этом целесообразно предусмотреть возможность оперативного их использования в служебной деятельности.

При заполнении 2 раздела паспорта безопасности ММПЛ отражается количество расположенных на территории ММПЛ объектов, их назначение (административное, производственное, складское, др.), толщина стен и материал, из которого они сделаны (бетон, кирпич, дерево, др.), этажность, количество входов (выходов).

В сведениях о технической укреплённости и организации охраны объектов отражается их инженерно-техническое оснащение (основное и дополнительное ограждение периметра, ворота, калитки, оборудование, пересекающие ограждение периметра водопропуски, воздушные трубопроводы, подземные коллекторы и т.д.), технические средства охранной и тревожной сигнализации (защита периметра территории, защита персонала объекта), силы и средства охраны объектов.

Детальное значение непосредственной близости к ММПЛ Требованиями не определено. При заполнении 3 раздела паспорта безопасности ММПЛ указываются, как правило, объекты, которые непосредственно примыкают к территории ММПЛ, а также объекты, которые влияют на антитеррористическую защищённость конкретного ММПЛ в силу своей специфики.

При отражении характеристики объекта, расположенного в непосредственной близости к ММПЛ, по видам значимости и опасности, учитываются показатели риска для ММПЛ при совершении террористического акта в отношении объекта. Особую опасность представляют ядерно и радиационно опасные объекты, химически опасные объекты, пожаро и взрывоопасные объекты, биологически опасные объекты, гидротехнические сооружения, места размещения отходов и другие.

Достаточность мероприятий по защите критических элементов и опасных участков ММПЛ оценивается на основе выводов о выполнении установленных требований к антитеррористической защищённости, задач по физической защите и предотвращению террористического акта.

При заполнении 4 раздела паспорта безопасности ММПЛ рекомендуется отражать ближайшие к ММПЛ доступные транспортные коммуникации.

Критериями для оценки социально-экономических последствий террористического акта является прогнозируемое количество пострадавших в результате террористического акта, а также прогнозируемый размер экономического ущерба.

Также для оценки масштабов террористических актов возможно учитывать классификацию, установленную постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 года № 304.

При заполнении раздела 7 паспорта безопасности следует отражать участки или элементы, на которых наиболее велик риск совершения террористических актов в силу их особенностей (например, наибольшей уязвимости), а также возникновения обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации.

Выводы о надежности охраны и способности противостоять попыткам совершения террористических актов и иным противоправным действиям (раздел 13 паспорта безопасности) осуществляются на основании полноты выполнения мероприятий, указанных в разделах 10, 11, 12 паспорта безопасности ММПЛ.

Паспорт безопасности ММПЛ составляется комиссией, в состав которой входят также представители территориального органа безопасности, территориальных органов МЧС России и МВД России, обладающие необходимыми навыками и умениями для оценки социально-экономических последствий террористического акта и достаточности мероприятий по защите критических элементов и опасных участков ММПЛ.

Масштаб плана-схемы ММПЛ определяется произвольно, с учётом читаемости объектов, обозначенных на плане-схеме.

Срок разработки паспорта не определен, а срок его согласования составляет 30 дней с момента разработки.

Исходя из системного анализа положений Требований, актуализация паспорта безопасности ММПЛ осуществляется в порядке, установленном для его разработки.

Инициатором актуализации паспорта безопасности является комиссия либо её отдельные члены, в том числе правообладатель ММПЛ.

V. Мероприятия по обеспечению антитеррористической защищённости ММПЛ

В Требованиях определены необходимые минимальные мероприятия для обеспечения антитеррористической защищённости ММПЛ. Собственникам или лицам, использующим ММПЛ на ином законном основании, не запрещается дополнительно обеспечивать их антитеррористическую защищённость без проведения повторного категорирования.

Определение и устранение причин и условий, способствующих совершению в ММПЛ террористических актов, осуществляется, в числе

прочего, в ходе реализации полномочий по подготовке и определению перечня ММПЛ, осуществлению организационных мероприятий по обеспечению их антитеррористической защищённости, созданию комиссий, утверждению паспорта безопасности, принятию решения о изменении комплекса мероприятий по обеспечению антитеррористической защищённости ММПЛ в зависимости от складывающейся общественно-политической, социальной и оперативной обстановки.

Причины и условия, способствующие возникновению и распространению терроризма, отражены в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, утверждённой Президентом Российской Федерации 5 октября 2009 года.

При организации и проведении работ в части применения современных информационно-коммуникационных технологий целесообразно руководствоваться Концепцией построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 2446-р.

Мероприятия по защите информации осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных».

Оборудования ММПЛ необходимыми инженерно-техническими средствами осуществляется в соответствии с названными во введении разъяснений стандартами и правилами.

Комплекс осуществляемых мероприятий по обеспечению антитеррористической защищённости ММПЛ зависит от его категории.

Помимо этого Требованиями предусмотрена возможность изменения комплекса мероприятий в зависимости от складывающейся общественно-политической, социальной и оперативной обстановки.

Решение об этом принимается руководителем исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (главы муниципального образования), на территории которого расположено ММПЛ.

При этом, независимо от категории, каждое ММПЛ должно быть оборудовано системой видеонаблюдения, системой оповещения и управления эвакуацией, системой освещения.

В разделе IV Требований определены общие требования к системам видеонаблюдения, оповещения и связи. Более конкретные требования к указанным системам разрабатываются в техническом задании на проектирование и проектной документации на объект (место), исходя из целей и задач, необходимых для обеспечения безопасности ММПЛ, а также правил и нормативов.

Система видеонаблюдения предназначена для визуального контроля обстановки в выделенных зонах, анализа нештатных ситуаций, проверки поступающих сигналов тревоги, оказания помощи в принятии оперативных решений, документирования данных видеонаблюдения.

Систему видеонаблюдения рекомендуется создавать с учётом требований:

– ГОСТ Р 51318.22-99 (СИСПР 22-97). Государственный стандарт Российской Федерации. Совместимость технических средств электромагнитная;

– Радиопомехи промышленные от оборудования информационных технологий. Нормы и методы испытаний (принят и введён в действие постановлением Госстандарта России от 22 декабря 1999 года № 561-ст);

– ГОСТ Р МЭК 60950-2002. Безопасность оборудования информационных технологий (принят и введён в действие постановлением Госстандарта России от 11 апреля 2002 года № 148-ст);

– ГОСТ Р 51558-2008 «Средства и системы охраны телевизионные. Классификация. Общие технические требования и методы испытаний»;

– Р 78.36.002-2010. Рекомендации. Выбор и применение систем охранных телевизионных;

– ГОСТ CISPR 24-2013. Межгосударственный стандарт. Совместимость технических средств электромагнитная. Оборудование информационных технологий. Устойчивость к электромагнитным помехам. Требования и методы испытаний (введён в действие Приказом Росстандарта от 28 октября 2013 года № 1268-ст);

– ГОСТ 30804.3.3-2013. «Совместимость технических средств электромагнитная. Ограничение изменений напряжения, колебаний напряжения и фликера в низковольтных системах электроснабжения общего назначения. Технические средства с потребляемым током не более 16 А (в одной фазе), подключаемые к электрической сети при несоблюдении определенных условий подключения. Нормы и методы испытаний»;

– Р 78.36.032-2014. Инженерно-техническая укрепленность и оснащение техническими средствами охраны объектов, квартир и МХИГ, принимаемых под централизованную охрану подразделениями вневедомственной охраны. Часть 2. Квартиры и МХИГ. Методические рекомендации.

Система оповещения в ММПЛ создаётся с учётом следующих документов:

– Указ Президента Российской Федерации от 13 ноября 2012 года № 1522 «О создании комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций»;

– Концепция создания комплексной системы информирования и оповещения населения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций (принята протоколом заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности от 18 июня 2013 года № 4);

– постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 года № 178 «О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов»;

– приказ МЧС России, Мининформсвязи России, Минкультуры России № 877/138/597 от 7 декабря 2005 года «Об утверждении Положения по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения» (зарегистрирован в Минюсте России 3 февраля 2006 года, регистрационный № 7443);

– приказ МЧС России, Мининформсвязи России, Минкультуры России № 422/90/376 от 25 июля 2006 года «Об утверждении Положения о системах оповещения населения» (зарегистрирован в Минюсте России 12 сентября 2006 года, регистрационный № 8232);

– СП 3.13130.2009. Свод правил. Системы противопожарной защиты. Система оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре. Требования пожарной безопасности (утверждены приказом МЧС России от 25 марта 2009 года № 173);

– СП 3.13130.2009. Свод правил. Системы противопожарной защиты. Система оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре. Требования пожарной безопасности (утверждены приказом МЧС России от 25 марта 2009 года № 173);

– методические рекомендации по созданию в районах размещения потенциально опасных объектов локальных систем оповещения (утверждены МЧС России 24 декабря 2002 года).

Порядок размещения современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей определён совместным приказом МЧС России, МВД России и ФСБ России от 31 мая 2005 года № 428/432/321 «О порядке размещения современных технических средств массовой информации в местах массового пребывания людей в целях подготовки населения в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и охраны общественного порядка, а также своевременного оповещения и оперативного информирования граждан о чрезвычайных ситуациях и угрозе террористических акций» (зарегистрирован в Минюсте России 9 июня 2005 года, регистрационный № 6700).

Сроки и порядок оборудования ММПЛ системами видеонаблюдения, оповещения, освещения и управления эвакуацией определяются комиссией, которая осуществляет контроль за выполнением Требований.

Мероприятия по физической охране ММПЛ являются вопросами договорных отношений правообладателя ММПЛ и организаций, предоставляющих соответствующие услуги. Расчёт количества постов и патрулей для обеспечения безопасности ММПЛ различными организациями, осуществляющими охранную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, производится индивидуально, исходя из поставленных задач и заключённых договоров, с соблюдением принципов необходимости и достаточности.

Физическая защита ММПЛ членами общественных объединений осуществляется на основании решений его руководящего органа или общего собрания указанных объединений.

В обеспечении правопорядка в ММПЛ в пределах компетенции участвуют также сотрудники органов внутренних дел и военнослужащие внутренних войск МВД России, расчёт численности которых осуществляется в соответствии с требованиями ведомственных нормативных правовых актов.

Места установки информационных стендов (табло), содержащих схему эвакуации при возникновении чрезвычайных ситуаций, телефоны правообладателя соответствующего ММПЛ, аварийно-спасательных служб, правоохранительных органов и органов безопасности определяются комиссией. При этом следует учитывать, что они размещаются, как правило, в местах, не препятствующих передвижению людей, исходя из площади или периметральной протяжённости ММПЛ, на расстоянии, достаточном для получения экстренной информации.

Также пунктом 9 Порядка установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 2012 года № 851 «О порядке установления уровней террористической опасности, предусматривающих принятие дополнительных мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства», определены исчерпывающие дополнительные меры по обеспечению безопасности в соответствии с уровнем террористической опасности.

При этом согласно пункту 12 названного Порядка указанные меры осуществляются федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и органами, формируемыми в соответствии с частью 4 статьи 5 Федерального закона «О противодействии терроризму», в пределах их компетенции, по заранее разработанным ими и доведённым до исполнителей планам.

VI. Порядок осуществления контроля за выполнением требований к антитеррористической защищённости ММПЛ

Согласно пункту 17 части 3.1 статьи 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются при осуществлении контроля за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищённости объектов.

В связи с данным положением, а также исходя из подпункта «б» пункта 7 Правил, порядок контроля за выполнением требований к антитеррористической

защищённости ММПЛ, включая должностных лиц, уполномоченных на проведение проверок, а также виды проверок, основания, периодичность и сроки их проведения установлены Требованиями.

Контроль за выполнением Требований осуществляется посредством организации и проведения плановых и внеплановых проверок.

Задачи проведения проверки – установление фактов соблюдения (несоблюдения) правообладателем ММПЛ требований к антитеррористической защищённости в зависимости от присвоенной категории и подготовка предложений об устранении выявленных недостатков при их наличии.

Документарный контроль заключается в установлении полноты, достоверности и правильности представленной правообладателем ММПЛ информации о состоянии его антитеррористической защищённости и устранении ранее выявленных недостатков с приложением подтверждающих материалов (например: акт ввода в эксплуатацию технических средств охраны, акт установки инженерных средств защиты и т.д.).

В ходе выездного обследования предлагается осуществлять проверку выполнения мероприятий по антитеррористической защищённости ММПЛ и их достаточности, в том числе:

- надлежащего проведения организационных мероприятий;
- состояния инженерно-технической укрепленности и инфраструктуры ММПЛ;
- оборудования системой видеонаблюдения, системой оповещения и управления эвакуацией, системой освещения;
- состояния физической охраны, обеспечивающей внутриобъектовый и пропускной режим;
- работоспособности технических средств охраны;
- полноты устранения недостатков, ранее выявленных в системе антитеррористической защищённости ММПЛ.

Результаты проверок докладываются руководителю исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (главе муниципального образования), на территории которого расположено ММПЛ, либо лицу, исполняющему его обязанности.

В соответствии с пунктом 26 части 1 статьи 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» сотрудник полиции имеет право выдавать руководителям и должностным лицам организаций предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и об обеспечении безопасности граждан.

Вместе с тем предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и об обеспечении безопасности граждан в ММПЛ не выдаются, поскольку реагирование на выявленные недостатки антитеррористической защищённости ММПЛ осуществляется посредством направления комиссией предложений правообладателю ММПЛ по их совершенствованию.