

Приложение
к решению Общего собрания
Парламентской Ассоциации
"Дальний Восток и Забайкалье"
от 11.10.2023 № 1

Обращение
Парламентской Ассоциации "Дальний Восток и Забайкалье"
в Правительство Российской Федерации о необходимости
совершенствования порядка организации перевозки
взрывчатых материалов автомобильным транспортом

Транспорт – одна из крупнейших отраслей экономики, важнейшая составная часть производственной и социальной инфраструктуры. Именно он объединяет регионы России, обуславливая ее территориальную целостность и единство экономического пространства, а также обеспечивает интеграцию нашей страны в мировую экономическую систему.

В России применяются все виды транспорта, однако, самым массовым является автомобильный. Автомобильные перевозки широко используются для транспортировки скоропортящихся, особо ценных, опасных грузов – неудобных для перегрузки и требующих быстрой доставки к месту назначения. В 2022 году автотранспортом перевезено более 5,5 млрд тонн грузов. В объеме грузов, перевозимых по России всеми видами транспорта, доля опасных составляет около 20 процентов, примерно 0,8 - 1,1 млрд тонн, из них на автомобильный транспорт приходится от 65 до 80 процентов и эти показатели неуклонно растут. Тенденцию роста перевозок опасных грузов подтверждают и данные Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ФБУ "Росавтотранс": в 2022 году выдано 34,2 тыс. свидетельств о подготовке водителей автотранспортных средств, перевозящих опасные грузы, количество данных свидетельств, действующих на начало 2023 года, составило свыше 168,6 тыс.

Динамичное развитие рынка грузовых перевозок обуславливает необходимость проведения мероприятий по дальнейшему повышению безопасности дорожного движения, снижению загрязнения окружающей среды и уменьшению рисков, связанных с транспортировкой опасных веществ, которая может привести к несчастным случаям, экологическим загрязнениям, а в условиях нарастающей геополитической напряженности – и к росту террористических угроз.

Анализ ситуации в области обеспечения транспортной безопасности свидетельствует об отдельных несоответствиях уровня требований и существующего уровня обеспечения безопасности перевозок опасных грузов. Особую остроту данная проблема приобретает в связи с повышенной опасностью проявлений терроризма во всех сферах общественной жизни и экономической деятельности.

Перевозка опасных грузов как никакая другая автомобильная перевозка должна иметь максимум четкой организационной работы, наличие транспорта, технически безукоризненного, готового к дальним и опасным маршрутам, а также профессиональных специалистов, работников охраны и опытных, специально обученных водителей.

Как следует из статьи 1 Федерального закона от 24.07.1998 № 127-ФЗ "О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения", опасный груз – это вещества, изделия из них, отходы производственной и иной хозяйственной деятельности, которые в силу присущих им свойств могут при перевозке создать угрозу для жизни и здоровья людей, нанести вред окружающей среде, повредить или уничтожить материальные ценности. Всего к опасным веществам относится более 3,5 тыс. наименований, в том числе различные кислоты, аэрозоли, краски, топливо, растворители, медицинские препараты, огнетушители, литиевые батареи и многое другое.

До 2006 года нормативным актом, регламентирующим перевозку взрывчатых материалов, являлись Правила безопасности при перевозке взрывчатых материалов автомобильным транспортом (ПБ 13-78-94), утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 08.11.1994 № 57, которыми, в числе прочих, предусматривались следующие требования:

при перевозке взрывчатых материалов должны были быть назначены сопровождающие лица, а также охрана, вооруженная огнестрельным оружием;

транспортные средства с взрывчатыми материалами на всем пути следования, при стоянках и погрузочно-разгрузочных работах должны были находиться под непрерывной вооруженной охраной и наблюдением сопровождающих лиц;

в случае перевозки взрывчатых материалов на двух и более транспортных средствах охрана выделялась в обязательном порядке;

ответственное за перевозку взрывчатых материалов лицо в пути следования было обязано следить за соблюдением правил и маршрута перевозки. Охране надлежало обеспечить сохранность груза.

В дальнейшем (в период до 2016 года) документом, регламентирующим перевозку опасных грузов (в том числе в данный документ были включены и положения об особенностях перевозки взрывчатых материалов), являлись Правила перевозки опасных грузов автомобильным транспортом, утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 08.08.1995 № 73 (далее – Правила, утвержденные приказом Минтранса России № 73), в соответствии с которыми перевозка особо опасных грузов допускалась при надлежащей охране и обязательно в сопровождении ответственного лица – представителя грузоотправителя (грузополучателя), знающего свойства опасных грузов и умеющего обращаться с ними. Необходимость сопровождения специалистами других опасных грузов, не отнесенных к особо опасным грузам, грузоотправитель либо грузополучатель мог определять самостоятельно. Сопровождающие лица и лица военизированной охраны должны были выделяться грузоотправителем либо

грузополучателем. В тех случаях, когда по договору перевозки грузов автомобильным транспортом сопровождение опасного груза возлагалось на водителя автомобиля, последний должен был быть проинструктирован грузоотправителем (грузополучателем) перед отправкой груза по правилам обращения и его перевозки.

С 2013 года начался переход на международные правила перевозки опасных грузов. В настоящее время в России применяются Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ/ADR), заключенное в г. Женеве 30.09.1957, к которому Россия присоединилась постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.1994 № 76, и Правила перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 21.12.2020 № 2200 (далее – Правила, утвержденные постановлением Правительства РФ № 2200) (действуют до 01.09.2026). Кроме того, приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 30.04.2021 № 145 утверждены Правила обеспечения безопасности перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (действуют до 01.09.2026), в которых в отношении перевозки опасных грузов имеется лишь отсылочная норма на ДОПОГ.

Указанные выше документы не содержат подробных правил, относящихся к организации и техническому обеспечению процесса перевозки взрывчатых веществ, устанавливая лишь обязательные требования к получению водителем транспортного средства, на котором осуществляется их перевозка, свидетельства о подготовке водителей транспортных средств, перевозящих опасные грузы; свидетельства о допуске транспортного средства к перевозке опасных грузов и специального разрешения или аварийной карточки системы информации об опасности. Обеспечению сохранности груза в процессе перевозки посвящен пункт 79 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ № 2200, в соответствии с подпунктом "в" которого установлена диспозитивная норма, устанавливающая, что сопровождение (охрана) груза в процессе перевозки обеспечивается в случае, если это предусмотрено договором перевозки груза или заказом-нарядом.

Поскольку взрывчатые вещества и изделия относятся к опасным грузам класса 1, являются грузом повышенной опасности, то их перевозка допускается только при наличии специального разрешения, выдаваемого территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) в соответствии с Порядком выдачи специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных грузов, утвержденным приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 11.04.2022 № 127 (далее – приказ Минтранса России № 127), а также свидетельства ДОПОГ на автомобиль и водителя. Так, например, в 2022 году выдано 43,3 тыс. специальных разрешений на осуществление автомобильных перевозок опасных грузов по России (в Магаданской области за 2022 и 2023 годы выдано 39 специальных разрешений, в Хабаровском крае за 2022 год и 4 месяца текущего года – 377 разрешений; в 2023 году в

Камчатском крае действуют 15 разрешений, в Приморском крае – 23, в Амурской области – 20, в Забайкальском крае – 8 разрешений на перевозку взрывчатых материалов и 32 на перевозку опасных грузов; в Еврейской автономной области специальные разрешения на перевозку взрывчатых веществ не выдавались, но действуют 17 спецразрешений на перевозку опасных грузов (пропан, бензин моторный, газы углеводородные сжиженные).

Вместе с тем с отменой на грузовом автотранспорте лицензионной системы фактически стали недоступными данные о количестве операторов, перевозящих опасные грузы, о числе и характеристиках используемых для этих перевозок транспортных средств. Система обеспечения безопасности функционирования транспорта нуждается в дальнейшем организационном совершенствовании, укреплении и развитии нормативно-правовой базы.

Например, в связи с тем, что в соответствии с частью первой приказа Минтранса России № 127 количество поездок по специальному разрешению, выдаваемому на срок не более одного года, не регламентировано, объемы и структуру перевозок опасных грузов достоверно определить не представляется возможным.

Кроме того, ДОПОГ не предусматривает наблюдение за перевозкой опасных грузов класса 1 (взрывчатые материалы) посредством обязательного сопровождения представителем грузополучателя либо грузоотправителя перевозимого опасного груза, следования другого транспортного средства, а также обеспечение охраной опасных грузов во время их перевозки, в том числе вооруженной. Включение в качестве обязательного условия в договор перевозки или заказ-наряд сопровождение (охрану) груза является правом, а не обязанностью перевозчиков.

На сегодняшний день в административном законодательстве Российской Федерации также отсутствуют специальные нормы, устанавливающие административную ответственность за правонарушения в области организации процесса перевозки взрывчатых материалов автомобильным транспортом. Необходимо отметить, что ранее действовавшие Правила, утвержденные приказом Минтранса России № 73 и утратившие силу в 2016 году, содержали отдельный раздел, посвященный особенностям организации и технического обеспечения перевозок отдельных классов опасных грузов, в котором, в том числе, закреплялись и устанавливались: технология и последовательность погрузки взрывчатых веществ на транспортные средства; правила организации сопровождения при перевозке взрывчатых веществ; правовой статус и алгоритм действий лица, ответственного за перевозку взрывчатых веществ (сопровождающего экспедитора); перечень запретов, связанных с перевозкой взрывчатых веществ и ряд других правил.

Сейчас административная ответственность за нарушение правил перевозки опасных грузов автомобильным транспортом установлена статьей 12.21.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Норма, предусмотренная указанной статьей содержит общий состав правонарушения, объектом которого выступает нарушение правил перевозки всех опасных грузов, включая

взрывчатые вещества. Специальные составы правонарушений, предусматривающие ответственность за нарушение правил перевозки именно взрывчатых веществ, в КоАП РФ отсутствуют.

В связи с регистрацией случаев совершения водителями, перевозящими опасные грузы, административных правонарушений, предусмотренных статьей 12.21.2 КоАП РФ (например, за 2022 год и 1 квартал 2023 года в Республике Саха (Якутия) вынесено 407 постановлений, в Республике Бурятия – 5, Сахалинская область – 1, Амурская область – 1, в Забайкальском крае – 5, в Магаданской области – 2), вопросы усиления административной ответственности, а также дифференциации элементов объективной стороны составов административных правонарушений, закрепленных в указанной статье КоАП РФ, неоднократно поднимались различными субъектами законодательной инициативы.

В частности, с законодательной инициативой о внесении изменений в КоАП РФ в части ужесточения ответственности по статьям 11.23, 12.21.2, 12.31.1 выступал Государственный Совет Республики Коми.

Кроме того, проект федерального закона о внесении изменений в КоАП РФ, предусматривающий новую редакцию статьи 12.21.2 КоАП РФ, был подготовлен Правительством Российской Федерации в 2019 году. Указанным проектом предлагалось дополнить текст статьи новыми составами, предусматривающими применение мер административного наказания за: несоблюдение условий перевозки опасных грузов; отсутствие у перевозчика необходимых документов, предусмотренных требованиями; непринятие мер в случае чрезвычайной или аварийной ситуации; отсутствие у юридических и физических лиц, занимающихся транспортировкой, погрузкой/разгрузкой или накоплением опасных грузов, консультанта по вопросам безопасности. Кроме того, законопроектом предлагалось ужесточить административную ответственность за совершение подобных противоправных деяний.

И несмотря на тот факт, что указанные инициативы так и не обрели статус федеральных законов, их разработка и обсуждение свидетельствуют об актуальности затронутых в настоящем обращении проблем.

На основании изложенного, в целях снижения негативных аспектов в сфере оборота взрывчатых материалов, в том числе промышленного назначения, формирующих потенциальные угрозы безопасности Российской Федерации вследствие их возможного использования в противоправной деятельности террористической направленности, повышения уровня безопасности при перевозке опасных грузов класса 1 (взрывчатых материалов) предлагается Правительству Российской Федерации:

дополнить Правила обеспечения безопасности перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 30.04.2021 № 145, требованием об обязательном сопровождении транспортного средства ответственным лицом (экспедитором), выделяемым грузоотправителем либо грузополучателем, имеющим право на охрану или производство работ с взрывчатыми веществами, а также об организации вооруженной (военизированной) охраны при перевозке взрывчатых веществ промышленного назначения;

дополнить статью 12.21.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отдельным составом, предусматривающим ответственность за транспортировку опасных грузов без сопровождения;

рассмотреть вопрос об обязательном создании онлайн реестра автомобильного транспорта, получившего специальные разрешения на перевозку взрывчатых веществ (в связи с участвовавшими по данным Межрегионального территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Дальневосточному федеральному округу случаями выявления признаков подделок специальных разрешений на перевозку взрывчатых веществ);

включить перевозку грузов повышенной опасности (взрывчатых веществ, радиоактивных и бактериологических материалов) автомобильным транспортом в перечень видов деятельности, на которые в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" требуются лицензии, а также предусмотреть в требованиях к лицензиатам, осуществляющим перевозку взрывчатых веществ, радиоактивных и бактериологических материалов, обеспечение охраны перевозимого груза;

ускорить окончательную доработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации подготовленных Министерством транспорта Российской Федерации проектов федеральных законов "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения полномочий Минтранса России для обеспечения вывода отдельных услуг на Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций))" (ID проекта 02/04/01-23/00135145) и "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение требований перевозки опасных грузов" (ID проекта 02/04/08-18/00083273).