

УДК 656.13.658

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ УТИЛИЗАЦИИ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2014 Ю.В. Трофименко¹, К.Ю. Трофименко²

¹Московский автомобильно-дорожный государственный технический университет (МАДИ)

²Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва

Поступила в редакцию 13.01.2014

Выполнен анализ проблем организации и нормативного правового обеспечения системы утилизации транспортных средств «Авторециклинг» на федеральном и региональном уровнях. Предложены меры по совершенствованию нормативной правовой базы как ключевого звена активизации деятельности региональных систем авторециклинга.

Ключевые слова: транспортное средство, утилизация, система авторециклинга, федеральный, региональный, муниципальный уровни, экологический ущерб, обращение с отходами эксплуатации, вторичные материальные ресурсы, нормативные правовые документы

Проблема утилизации отходов в условиях Российской Федерации приобретает всё более серьезное значение [1, 2]. Специфичной является утилизация транспортных средств [3, 4].

К сожалению, после успешного проведения «государственного эксперимента» по поддержке отечественной автомобильной промышленности путем стимулирования приобретения 600 тыс. ед. новых легковых транспортных средств (ТС) взамен сдаваемых на «утилизацию» в 2010-2011 гг., законодательно установленного «утилизационного сбора» в федеральный бюджет сначала с импортеров колесных ТС (с 01.09.2012г.), затем со всех производителей автомобилей (с 01.01.2014г.) и аккумуляирования в нем нескольких десятков млрд. руб., целенаправленная деятельность на федеральном уровне по созданию в Российской Федерации современной системы утилизации ТС «Авторециклинг» прекратилась.

До настоящего времени в соответствии природоохранным законодательством обращение с отходами всех видов, включая такие сложные объекты как вышедшие из эксплуатации транспортные средства (ВЭТС), строительно-дорожные, сельскохозяйственные машины осуществляется на муниципальном и на региональном уровнях. И только обращение с изношенными шинами координируется на отраслевом уровне Ассоциации содействия восстановлению и переработке шин «Шиноэкология» [3].

В отличие от других видов отходов, ВЭТС являются технически сложными изделиями, обладающими, в ряде случаев, высокой остаточной стоимостью за счет наличия в них пригодных к повторному использованию узлов, деталей, а также различных материалов. Особенно высока остаточная стоимость у вышедших из эксплуатации автомобилей иностранного производства, поврежденных в результате ДТП, которая в среднем составляет для одного легкового автомобиля порядка 200-250 тыс. руб. Как свидетельствует зарубежный и отечественный опыт [4] эта техника должна утилизироваться по особым технологиям в рамках программно-целевого планирования по отраслевому принципу в тесной связи с производителями.

По данным Поволжского отделения Российской инженерной академии региональная система утилизации ВЭТС «Авторециклинг» может стать самоокупаемой только при ежегодной утилизации не менее 25 тыс. ед. ВЭТС с уровнем повторного использования вторичных материальных ресурсов более 85%.

Такие объемы утилизации могут себе позволить лишь отдельные регионы нашей страны. Однако, к сожалению, созданные ранее в таких регионах (Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область) системы авторециклинга потеряли целостность и системность и отданы на откуп отдельным хозяйствующим субъектам, а также муниципальных властей. Так, работы в Москве по отчуждению, эвакуации брошенных, разукрупленных, поврежденных ТС (БРТС) на сборные площадки осуществляются под руководством муниципалитетов силами коммунальных служб, ответственных за санитарную очистку территории от мусора и отходов, с привлечением транспортных и других

Трофименко Юрий Васильевич доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой техносферной безопасности. E-mail: ite@ecology.madi.ru

Трофименко Константин Юрьевич, кандидат технических наук, директор Центра исследования транспортных проблем мегаполисов Института экономики транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ.

E-mail: ktrofimenko@hse.ru

организаций, без понимания где, когда будет осуществляться утилизация этих машин.

Как показал анализ деятельности хозяйствующих субъектов в этой сфере дальнейшее обращение БРТС (ВЭТС) происходит по следующей схеме. ВЭТС либо выкупаются утилизаторами у последних владельцев, либо доставляются к ним с общественных территорий. Далее осуществляется внесистемная «разборка в кустарных условиях» ВЭТС с их ручным осушением, демонтажем и реализацией на вторичном рынке бывших в употреблении запчастей, лома черных и цветных металлов и размещением всех остальных невостребованных вторичных ресурсов на полигонах отходов. При этом наносится значительный вред окружающей среде; вторичные запчасти, влияющие на безопасность движения, не сертифицируются; значительные материальные и финансовые потоки выводятся из под контроля надзорных органов. Созданные в регионах производственные мощности специализированных предприятий по переработке изношенных шин, отработанных аккумуляторов, шредерной переработке остовов ВЭТС загружены на 15-40%, имеются проблемы со сбытом продукции из вторичных материальных ресурсов. Ежегодно таким способом в Российской Федерации утилизируется примерно 1,5 млн. ед. ВЭТС.

Потребность в активизации деятельности по утилизации ВЭТС в рамках региональной системы авторециклинга диктуется не только экономическими и экологическими соображениями, но открывающейся возможностью (в случае принятия поправок в ФЗ об отходах производства и потребления) привлечения части средств утилизационных сборов в виде субвенций регионам.

Для создания в России эффективной системы утилизации ВЭТС в настоящее время наиболее актуальна научно-методическая поддержка региональных органов власти в части нормативного правового обеспечения деятельности по обращению с БРТС.

Во многих городах и районах муниципалитетами приняты нормативные акты, регулирующие порядок выявления, перемещения, временного хранения, отчуждения, утилизации БРТС, которые не всегда согласуются с действующим Гражданским кодексом, по-разному определяют критерии отнесения ТС к БРТС, предусматривают реализацию разных алгоритмов действий, и не учитывают необходимость дальнейшей утилизации ТС.

Необходимо разработать научно обоснованный порядок, свободный от указанных недостатков, который послужил бы толчком к развертыванию в регионах системы авторециклинга, на примере какого-нибудь региона, например, г. Москвы.

В Москве данная проблема стоит достаточно остро, т.к. ежегодно численность выводимых из эксплуатации и подлежащих утилизации транспортных средств достигает 240-260 тысяч единиц, в том числе БРТС 60-70 тыс. ед. Примерно 50-60% БРТС своевременно эвакуируется на сборные площадки в рамках работ по санитарной очистке территории, на которые из городского бюджета ежегодно выделяется порядка 25 млн. руб. Остальные транспортные средства длительное время остаются во дворах, на улично-дорожной сети, в промзонах, лесопарковых и на других городских территориях, захламляя их, загрязняя почву и водные объекты. Экологический ущерб при этом по оценкам МАДИ составляет примерно 6,7 млрд. руб. ежегодно. При сохранении статус-кво организации работ по выявлению, перемещению, временному хранению, отчуждению БРТС до 2020 года площадь отчуждаемой территории для размещения этих транспортных средств возрастет с 19,8 до 25,3 – 28,4 га, а экологический ущерб - до 8,12 – 9,14 млрд. руб. в год. Наибольший вред наносится окружающей среде в результате захламления территории транспортными средствами, вследствие большой средней стоимости земли и учета длительности нахождения на территории – 97,77%, существенно меньше воздействие на водную среду отработанными нефтепродуктами и антифризом (2,23%).

За последние 10-15 лет в Московском мегаполисе де-факто сложилась технологически замкнутая система авторециклинга, включающая следующие элементы:

- оборудованные площадки первичного раздельного сбора и временного хранения ВЭТС (БРТС), отходов эксплуатации ТС на предприятиях различных форм собственности.

- специальные муниципальные площадки-стоянки для размещения технически неисправных и поврежденных в результате ДТП транспортных средств, а также БРТС. Основная задача – хранение и юридическое оформление отчуждения ТС от собственника (владельца) для передачи на утилизацию; В г. Москве имеется 27 специальных площадок сбора и временного хранения БРТС, обслуживаемые 36 организациями. Их деятельность охватывает около 47,0 % районов города;

- транспортные и другие предприятия, являющиеся подрядчиками префектур по эвакуации БРТС, не имеющие площадок;

- авторазборки - предприятия по осушению, демонтажу ВЭТС и их компонентов, раздельному хранению и накоплению черных, цветных металлов, пластмасс, масел, антифриза и других отходов эксплуатации ТС. В Интернете, в поисковой системе «Яндекс» зарегистрировано более

3600 сайтов организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих покупку ВЭТС у собственников, их демонтаж (разборку на запчасти) вне контроля городских властей с передачей непригодных для вторичного использования узлов и деталей изготовителям металлолома. По данным МАДИ этими организациями ежегодно собирается и разбирается на запчасти на территории города Москвы не менее 70 тыс. ед. ВЭТС. В Москве отсутствуют аккредитованные организации (предприятия), осуществляющие подготовку БРТС и других отходов эксплуатации ТС к переработке в соответствии с требованиями, принятыми Правительством Москвы постановлением от 05.08.2003г. № 647;

- специализированные предприятия по переработке отходов эксплуатации ТС (кроме автостекла и пластмасс) и получению вторичных материальных ресурсов, которые размещаются в городе Москве и Московской области (более 30 предприятий);

- полигоны для размещения не утилизируемых отходов ТС.

В Москве из-за отсутствия свободных площадей территории для размещения предприятий и их санитарно-защитных зон, высокой стоимости аренды земли, высокой плотности населения соорудить, эксплуатировать и наращивать производственные мощности предприятий по переработке отдельных видов отходов эксплуатации ТС экономически неэффективно.

Зарубежный опыт, а также предварительные оценки, выполненные специалистами МАДИ и ВШЭ, показывают, что система авторециклинга в случае реализации принципов государственно-частного партнерства (сохранения налоговых льгот и возможности отчуждения в рамках действующего законодательства БРТС от последнего владельца с передачей в собственность уполномоченным операторам) и программно-целевого планирования через 7-10 лет может стать самокупаемой и экологически безопасной.

По оценкам МАДИ максимальный вред окружающей среде в 2020 году от БРТС на территории города ожидается на 23...36% больше, чем в 2012 году при времени нахождения БРТС на территории города до утилизации 365 дней. При сокращении до 90 суток этого времени вред окружающей среде может быть сокращен до 2,16...2,43 млрд. руб., а при сокращении времени до 15 суток вред к 2020 г. может быть сведен практически к нулю. За счет сокращения сроков временного хранения на специальных площадках сбора БРТС до 15 суток дальнейшее увеличение численности и емкости площадок *практически можно избежать*, несмотря на увеличение численности БРТС в 2020 г. по сравнению с 2013 годом на 40%.

По технологической цепочке системы авторециклинга от последнего владельца ТС до захоронения неретицилируемых отходов переработки существует ряд **проблем**, разрешение которых требует соответствующего нормативно-правового обеспечения на федеральном и региональном уровнях управления.

На **федеральном уровне** необходимо:

- отразить в законодательстве деятельность по сбору, утилизации ВЭТС (БРТС) и компонентов как экологически безопасное получение вторичных материальных ресурсов из отходов; актуализировать и принять проект Федерального закона «О вторичных материальных ресурсах»;

- разработать и утвердить регламент реализации механизма экономического стимулирования (из разных бюджетных источников в сочетании с корпоративными маркетинговыми акциями автопроизводителей) автовладельцев заменять старые ТС новыми для создания необходимых объемов ВЭТС (БРТС) и их компонентов на входе перерабатывающих предприятий;

- устранить избыточные процедуры, не влияющие на уровень воздействия на окружающую среду, таких как паспортизация отходов, включенных в ФККО, и последующее утверждение этих паспортов отходов, получение лицензии на обращение с отходами для предприятий, у которых вторичное использование отходов предусмотрено технологическим режимом и др.;

- внести законодательство четкое нормативно-правовое определение состояния перехода ТС в разряд «отходы», регламентирование действий по отчуждению таких ТС при их эвакуации, снятии с учета и направлении на утилизацию. Моментом перехода ВЭТС (БРТС) в отход следует считать момент, который наступает после вступления в законную силу решения суда о признании соответствующего имущества бесхозным, о признании права на соответствующее имущество вследствие приобретательной давности, на основании заявления собственника об отказе от права собственности на транспортное средство, а для аккредитованных предприятий по утилизации - после демонтажа и сортировки узлов, деталей, материалов на пригодные и непригодные к повторному использованию по условиям безопасности.

На **уровне Правительства Москвы** необходимо:

- восстановить аккредитацию управляющих операторов – предприятий городской системы авторециклинга. Аккредитация первичных пунктов сбора, утилизации, шредерных производств должны предусматривать наличие там определенных технологий: применение мобильных станций осушения (слив и транспортировка отработанных технических жидкостей), подпрессовщиков, измельчителей (передвижных шредерных

установок небольшой производительности) за пределами территории дислокации предприятия – переработчика;

- усовершенствовать порядок финансирования работ по сбору и транспортировке БРТС с территории: разработать типовые контракты на работы в системе авторециклинга;

- регламентировать порядок и процедуры использования б/у автокомпонентов для дальнейшей эксплуатации, законодательно и административно закрепить процедуры контроля годности снимаемых с ВЭТС (БРТС) деталей, реализуемых на рынке в виде вторичных запчастей;

- создать институциональную структуру управления, уточнить полномочия государственных органов за исполнением различных функций в рамках деятельности по сбору и утилизации ВЭТС (БРТС) на региональном и муниципальном уровнях;

- предоставлять земельные участки и сохранять их в долгосрочном пользовании для организаций, прошедших в установленном порядке конкурс на право включения в систему авторециклинг; конкурсы и аукционы проводить на срок 5 и более лет по документации, разработанной и утвержденной в установленном порядке;

- сохранить льготы по аренде земельных участков, освободив предприятия системы авторециклинга от выкупа прав аренды; оформлять имущественно-земельные отношения, а также подключение к внешним инженерным коммуникациям (тепло- и электроэнергия, водопровод, канализация) с участниками системы авторециклинга на основании расценок, применяемых к государственным предприятиям;

- разработать и утвердить регламент регулирования тарифов на сбор, временное хранение грузовых, легковых ВЭТС, автобусов, и их компонентов на территории региона; установить оплату затрат на хранение ВЭТС (БРТС) на стоянках, входящих в систему авторециклинга, до принятия решения судебными органами о признании данного имущества бесхозным;

- разработать и внедрить на территории города Москвы систему учета ВЭТС, в том числе не предъявленных к периодическому государственному техническому освидетельствованию более 2-х раз подряд, БРТС, аварийных, украденных, списанных, не прошедших таможенную очистку;

- создать специализированный информационный Центр региональной системы авторециклинга; разработать и утвердить единые согласованные требования к документообороту, связанному с образованием, накоплением и учетом отходов эксплуатации ТС у производителей, на площадках первичного сбора, перерабатывающих предприятиях, предусматривающему замы-

кание информационных потоков движения материалов, продуктов переработки отходов. Системы информационного обеспечения должны сопрягаться с Единой информационно-аналитической системой ФСТ России, Росстатом и ФНС, если будут льготы;

- развивать механизмы маркетинговой ориентации системы авторециклинга, расширять номенклатуру продуктов переработки автотранспортных отходов;

- разработать гибкие механизмы экономического стимулирования вовлечения в хозяйственный оборот продуктов глубокой переработкой изношенных шин, пластмасс, автостекла;

- создать региональную биржу вторичных ресурсов и автотранспортных отходов, как ключевой элемент механизма маркетинговой ориентации системы авторециклинга.

На уровне административных округов и муниципальных образований деятельность системы должна быть сосредоточена на организации сбора, временного хранения и подготовки ВЭТС (БРТС) к вывозу на пункты утилизации, если таковых нет на территории района в соответствии с «Порядком выявления, перемещения, временного хранения, отчуждения брошенных, разукомплектованных, поврежденных транспортных средств на территории города Москвы и их утилизации (далее - Порядок)», который передан на рассмотрение и утверждение Правительства Москвы.

Данным Порядком «под брошенным, разукомплектованным, поврежденным понимается транспортное средство (автомобильный прицеп), как зарегистрированное, так и незарегистрированное ГИБДД, нарушающее своим местом нахождения требования безопасности дорожного движения, транспортной безопасности, пожарной безопасности, экологической безопасности, санитарного содержания территорий и имеющее видимые технические неисправности и/или повреждения, при которых эксплуатация транспортного средства запрещается действующими нормами и правилами». Порядок предусматривает оплату расходов на перемещение, хранение, возврат, отчуждение ТС от последнего владельца с передачей аккредитованным и включенным в единый Реестр хозяйствующим субъектам – уполномоченным операторам.

Уполномоченный оператор имеет право на уплату вознаграждения и на компенсацию расходов, понесенных в связи с перемещением ТС с городской территории на площадки-стоянки, временным хранением, отчуждением или подготовкой к дальнейшей утилизации, возвратом транспортного средства собственнику или уполномоченному владельцу, вывозом на утилизацию,

и на вознаграждение, за счет средств бюджета города Москвы и за счет средств владельцев транспортных средств. Вознаграждение уполномоченного оператора осуществляется за счет доходов, полученных от отчуждения или утилизации транспортного средства (или его деталей).

Правительству Москвы предложено также установить срок выявления и эвакуации БРТС с общественных территорий, расширить круг субъектов права и ужесточить наказание за размещение БРТС на территории, независимо от места их расположения, кроме специально отведенных для этого мест, предусмотренное Законом города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» за загрязнение территории города Москвы за повторные нарушения Закона владельцем ТС, а также ответственность должностного лица, ответственного за содержание объекта благоустройства, за принятие мер по извещению собственника БРТС, а также мер по извещению должностных лиц, уполномоченных осуществлять вывоз ТС с территории объекта благоустройства в специально отведенное для этого место, по истечении 60 дней со дня извещения собственника.

Работы по обращению с БРТС, ВЭТС и их компонентами целесообразно осуществлять на принципах программно-целевого планирования в рамках «Дорожной карты по развитию городской системы обращения с ВЭТС (БРТС) и их компонентами (Авторециклинг) на период до 2020г». Государственным заказчиком дорожной карты должен стать Департамент транспорта и дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы, т.к. данный вид деятельности напрямую затрагивает вопросы реализации транспортной политики в г. Москве в соответствии с государственной программой «Развитие транспортной системы на 2012 – 2016 гг.», предусматривающей реализацию ряда социально чувствительных мер по сдерживанию моторизованной

мобильности граждан, которые могут привести к росту числа ВЭТС (БРТС) на городских территориях из-за отказа части граждан от автомобилей.

Таким образом, в результате развития и совершенствования законодательной и нормативной правовой базы, регулирующей отношения, возникающие при осуществлении деятельности в области обращения с ВЭТС (БРТС) на региональном уровне:

- уточнены принципы государственного управления (на городском и муниципальном уровне) в данной сфере и конкретизирована ответственность органов исполнительной власти за осуществление соответствующей деятельности;
- установлены административные и экономические стимулы развития и эффективного функционирования системы обращения с ВЭТС (БРТС);
- установлены организационные, правовые основы и механизмы функционирования региональной системы обращения с ВЭТС (БРТС).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильев А.В. Перешивайлов Л.А. Глобальный экологический кризис и стратегии его предотвращения. Региональные аспекты защиты окружающей среды. Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по экологическим специальностям. Федеральное агентство по образованию, Тольяттинский гос. ун-т. Тольятти, 2005.
2. Васильев А.В., Васильева Л.А. Основы кластерного подхода. Кластер вторичных ресурсов Самарской области // В сборнике: ЕЛРПТ-2013. Экология и безопасность жизнедеятельности промышленно-транспортных комплексов. Сборник трудов IV международного экологического конгресса (VI Международной научно-технической конференции). Научный редактор: А.В. Васильев. 2013. С. 34-40.
3. Трофименко Ю.В., Перлина Ж.В., Марьев В.А., Шувалов Ю.А. Обращение с изношенными шинами: создание национальной системы // Твердые бытовые отходы. 2012. №5. С. 16-23.
4. Утилизация автомобилей: Научная монография / Ю.В. Трофименко, Ю.М. Воронцов, К.Ю. Трофименко. М.: АКПРЕСС, 2011. 336 с.

REGIONAL APPROACH TO THE DECISION OF THE PROBLEM OF VEHICLES RECYCLING IN RUSSIAN FEDERATION

© 2014 Yu.V. Trofimenko¹, K.Yu. Trofimenko²

¹Moscow Highway State Technical University (MADI)

²National Research University "Higher School of Economics", Moscow

The analysis of the problems of the organization and standard legal system ensure disposal of vehicles ("Autorecycling") at the federal and regional levels. Propose measures to improve the legal framework as a key revitalization element of the regional Autorecycling systems.

Key words: vehicle, autorecycling system, federal, regional, municipal levels, ecological damage, the address with operation waste, secondary material resources, normative documents

Yury Trofimenko, Doctor of Technics, Professor, Head at the Technosphere Safety Department. E-mail: ite@ecology.madi.ru
Konstantin Trofimenko, Candidate of Technics, Director of the Centre for Megalopolis Transport Problems Research, ITE&TP of National Research University "Higher School of Economics". E-mail: ktrofimenko@hse.ru