

**Рекомендации  
к Целевой программе утилизации опасных  
и вредных отходов в Хабаровском крае**

**Томас Р. Бенке**  
Член правления  
Организации экологического согласия  
г. Портленд, штат Орегон, США

Подготовлено для  
Министерства природных ресурсов  
Хабаровского края

**Хабаровск**  
**17 июня 2004 г.**

## Мероприятия

Я посетил Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре, Амурск и Солнечный. В каждом городе я встречался с начальниками управлений охраны окружающей среды и природных ресурсов, в Комсомольске я встречался с заместителем начальника, а в Хабаровске и г-ом Дубининым, с которым встречался ранее. Я также имел встречу с г-ом Болтрушко, заместителем начальника, руководителем Государственной службы охраны окружающей среды. Я также посетил следующие объекты:

- Комсомольск-Металлосервис;
- Городскую свалку в Комсомольске (предприятие «Сталкер»);
- Амурскбумпром, ныне Региональный центр демеокуризации;
- Компанию Экопромсервис;
- Хвостохранилища в районе Солнечного;
- Многочисленные свалки металлолома Иркутского литейного завода, привезенного в Солнечный и как результат неудовлетворительной переработки, остающегося в крае;
- Предприятие Амурметалл;
- Хабаровский НПЗ (НК Альянс);
- Стрый хабаровский НПЗ (отстойник нефтешламов).

Я проработал следующие важные документы:

- Соответствующие законы Российской Федерации, относящиеся к управлению опасными и вредными отходами;
- Соответствующие законы Хабаровского края, относящиеся к управлению опасными и вредными отходами;
- Концепцию Краевой целевой программы утилизации опасных и вредных отходов, подготовленную г-ом Макаровым, начальником Управления твердыми отходами Министерства природных ресурсов Хабаровского края

## Выводы

### 1.

Проблему «опасных отходов» следует рассматривать как состоящую из 2-х основных проблем:

1. проблемы управления производимыми в настоящее время отходами с учетом охраны здоровья и окружающей среды;
2. проблемы уменьшения вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду отходов, накопившихся на старых свалках в результате неправильного обращения, и, по необходимости, реконструкции старых свалок.

Касательно первой проблемы российское законодательство является жестким, однако касательно второй – слабым. Аналогично, в Краевой целевой программе утилизации опасных отходов согласно докладу г-на Макарова и г-на Гладуна подчеркиваются действенные меры по повышению эффективности управления опасными отходами, однако не отводится должного внимания более насущной проблеме воздействия накопившихся токсических в местах захоронения отходов на население, проживающее вблизи этих мест.

## 2.

Хотя проблема управления образующимися в настоящее время отходами и находит адекватное отражение в федеральном и краевом законодательстве, однако соответствующая краевая программа испытывает значительную нехватку финансирования и специалистов. Результатом этого является то, что многие предприятия и фирмы, которым требуется лицензия на утилизацию отходов, таковой не имеют, деятельность же многих лицензированных предприятий и фирм не отвечает требованиям охраны здоровья и окружающей среды и почти у всех этих предприятий и фирм процесс утилизации вредных отходов не эффективен. Краевая политика больше основывается на отчетности предприятий и фирм и мало уделяет внимания работе с обращениями и жалобами населения. Краевая программа управления опасными отходами напоминает мне мою старую программу в Техасе, которую была «тигром на бумаге». Мог бы добавить, что то же самое можно сказать и о настоящей федеральной системе.

## 3.

Краевая стратегия повышения эффективности системы управления опасными отходами в настоящее время является покровительственной и во многом зависит от финансирования и контроля со стороны государственных структур. Краевые власти подчеркивают необходимость новых подходов на основе современных технологий, но не указывает источники их финансирования. Имея больше времени, я бы остановился на том, почему краю необходимо иметь несколько вариантов утилизации отходов в дополнение в предлагаемому полигону захоронения отходов, однако за неимением времени уделю особое внимание проблеме финансирования. Край может привлечь инвестиции придерживаясь 2-х следующих принципов:

1. предприниматели инвестируют в рынок: они покупают оборудования и услуги, но инвестируют в рынки;
2. Государственные структуры должны делать только тем, что только они могут делать. Все остальное должно быть предоставлено предпринимателям.

Единственное, что могут сделать власти (в частности Министерство природных ресурсов Хабаровского края), это создать рынок утилизации опасных отходов. Для этого необходимо тщательное планирование,

обеспечивающее действенность соответствующей законодательной и административной системы по созданию полностью функционального с самого начала рынка опасных отходов на всех этапах их утилизации («от колыбели до могилы»). Общий план управления опасными отходами, если таковой будет принят и станет законом, привлечет инвестиции во все сектора рынка опасных отходов: от аналитических лабораторий до транспортировки, от хранения до захоронения.

#### 4.

Существует между ответственностью края за регулированием утилизации опасных отходов и его полномочиями в этой части. Федеральные органы могут предоставить необходимые права, при этом без отказа от своей власти. Это соответствует текущим шагам Президента Путина по проведению административной реформы. Далее, нет смысла разделять государственные полномочия между федеральными министерствами по управлению большими полигонами и краевыми министерствами по управлению более мелкими. Такое разделение полномочий обязательно приведет к дублированию программ, что противоречит целям реформы, проводимой в настоящее время. Безусловно, управление полигонами захоронения опасных отходов должно быть сосредоточено в краевом министерстве.

### **Рекомендации**

#### 1.

Необходимо сконцентрировать имеющиеся финансовые ресурсы на том, что принесет максимальную пользу за минимальное время. Не потребуется слишком больших вложений на мероприятия по сокращению вредных воздействий на человека и природу Солнечного ГОКа и Амурского ЦКК. При этом край сохранит больше жизней и рублей, чем в результате строительства сегодня полигона по последнему слову техники.

#### 2.

Вы располагаете превосходными кадрами. Необходимо усилить Управление твердыми отходами, приняв в его штат химиков, биологов, токсикологов, геологов, инженеров и экономистов для развития рынка на основе Плана управления опасными и вредными отходами.

#### 3.

Необходимо начать переговоры с новыми природоохранными структурами в Москве с целью получить большие полномочия и финансирование для осуществления мероприятий в крае; восполнить пробелы в федеральном законодательстве в части ответственности собственника и оператора полигона токсичных отходов; получить, по необходимости, права на проведение мероприятий по реформированию рынка опасных и вредных отходов и привлечению инвестиций, которые можно будет в дальнейшем направить на финансирование других

необходимых мероприятий. Кроме того, необходимо заключить соответствующие договора с соседними краями и областями, чтобы получить общую поддержку отдельным инициативам, особенно инициативам в Хабаровском и Приморском краях.

### **Заключение**

Прошу понять меня правильно, что я поддерживаю выводы и рекомендации краевого Управления твердых отходов, приведенные в докладе г-на Макарова и г-на Гладуна, в части строительства регионального полигона для захоронения опасных и вредных отходов, строительства нового муниципального полигона отходов для Хабаровска и его окрестностей, создания типичных проектов утилизации отходов для небольших населенных пунктов. У меня касательно этого имеется только два комментария.

Во-первых, я бы посоветовал больше сосредоточиться на вопросах финансирования, собственности и контроля всей инфраструктуры утилизации опасных отходов, а не на том, чтобы правительству построить новый региональный полигон для захоронения вредных и опасных отходов.

Во-вторых, в качестве приоритетной задачи я бы выделил снижение вредного воздействия существующих свалок токсичных отходов. Я имею в виду не полную ликвидацию этих свалок, а мероприятия по предотвращению проникновения из них вредных химических веществ и компонентов в водотоки и прилегающие населенные пункты.

Возможно, я столь сильно озабочен последствиями старых свалок, потому, что я видел как юные натуралисты высаживали саженцы деревьев в районах токсичных отходов горнодобывающих производств в Солнечном в надежде, что когда-нибудь эти саженцы пустят корни, превратятся в мощные деревья и заслонят их поселки от вредной пыли. Это были дети, хорошо знающие, что жители поселков умирают от рака из-за проникновения тяжелых металлов в продукты питания, и поэтому пытающиеся сделать что-то, хотя бы что-нибудь, так как их правительство не смогло выполнить свою главную обязанность – защитить людей. Мы должны последовать примеру этих детей.

**Recommendations**  
**To the Target program of Recycling Dangerous**  
**And Harmful Waste Products in Khabarovsk Krai**

**Thomas R. Benke**  
Managing Member  
The Environmental Compliance Organization LLC  
Portland, Oregon, USA

Prepared for  
The Ministry of Natural Resources  
Khabarovsk Territory

**Khabarovsk**  
**June, 17, 2004.**

**Note: This is the text of preliminary comments delivered in Russian to Minister Pocherevin on June 17, 2004 immediately after a two week series of meetings and site inspections by eco and Krai staff undertaken for purposes of assessing the hazardous waste management system in Khabarovsk Krai. The comments were drafted for a 10 minute presentation period to be followed by discussion between Minister Pocherevin and Mr. Benke.**

## ACTIVITIES

I visited Khabarovsk, Komsomolsk-na-Amur, Amurska and Solnychny. I met with the Chief of the Department of Environmental Protection and Natural Resources in each of those four cities, except in Komsomolsk where I met with the Deputy Chief and in Khabarovsk where I had previously met with the Chief Mr. Dubinin. I also conferred with the Deputy Head of the Russian Federation Administrative Board of Natural Resources and Environmental Protections, Mr. Boltrushko (Заместитель Начальника, Руководитель Государственной службы охраны окружающей среды.) I saw the following representative sites:

- Metal recycling facility Komsomolsk Metal Service (Консомольск-Металлосервис);
- Komsomolsk City dump (свалка), otherwise known as the “Stalker” landfill;
- The abandoned paper factory Amursk Bumprom (Амурскбумпром) now the location of the Regional Center for Demercurization (Региональный центр демеокуризации);
- The company Ecopromservice (Экопромсервис);
- The abandoned mine tailings (хвостохранилища) near Solnychny;
- The abandoned slag waste of an Irkutsk foundry, brought to Solnychny by an unsuccessful recycling operation and left to the Krai;
- The foundry (литейная) Amur Metal (Амурметалл);
- The Khabarovsk refinery (нефтеперерабатывающего завода) now operated by НК АЛЪЯНС; and
- The old Khabarovsk refinery tar basins (дёготь бассейни)

I reviewed the following important documents:

- The relevant laws of the Russian Federation pertaining to (относиться) hazardous waste management;
- The relevant laws of the Khabarovsk Krai pertaining to hazardous waste management;
- The Concept Paper for the Krai Target Program for Hazardous Waste prepared by Mr. Makarov, Head of the Department of Solid Waste for the Khabarovsk Krai Ministry of Natural Resources;

- The Project paper Regional Target Program “Waste Products” (КРАЕВОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «ОТХОДЫ») principally authored by Mr. Gladun (И.В. Гладун) General Director of the State Nature Protection Center (Генеральный директор государственного природоохранного центра); and
- The relevant laws of the Russian Federation pertaining to reform of the federal administrative system of government.

## CONCLUSIONS

### 1.

The problem of “hazardous waste” should be viewed as two basic problems.

1. The problem of managing, in a way that protects human health and the environment, waste generated today.
2. The problem of mitigating the adverse effects on human health and the environment of hazardous waste improperly discarded in the past and, if necessary, remediating those old waste sites.

Russian Federal law is strong on the first problem but weak on the second. Similarly, the Krai Target Program for Hazardous Waste as described in the papers of Mr. Makarov and Mr. Gladun outlines a robust effort to improve hazardous waste management today but disregards the more immediate impacts of Russia’s old and abandoned toxic waste sites on nearby populations.

### 2.

Although the Federal and Krai laws may adequately address the problem of managing waste generated today, the Krai program is very much under-staffed and under-funded. As a result many businesses that need a license for managing hazardous waste do not have a license, many businesses that have licenses are not operating in a way that protects human health and the environment, and nearly all businesses that manage hazardous waste are ineffectively regulated. The Krai relies too much on recordkeeping and reporting by businesses, and too little on compliance monitoring. The Krai hazardous waste program is what my old program in Texas used to be, a “paper tiger.” I might add that the same can be said for the present federal system.



### 3.

The present Krai strategy for realizing improvement in the hazardous waste management system is paternalistic and relies too much on government subsidies and control. The Krai has identified the need for a new and modern technology-based solution but has not identified the means to pay for it. If I had more time I would explain why the Krai needs a number of different disposal options in addition to the proposed landfill, but I want to focus here on the problem of financing. The Krai can attract investment by adhering to the following two principles:

1. Businesses invest in markets – they buy equipment and services, but they invest in markets.
2. Government should do those things that government only can do. Everything else should be left to business to accomplish.

What government only can do (what the Krai Ministry for Natural Resources can do) is create a market for hazardous waste management. This is accomplished by careful planning to ensure that all laws and administrative systems necessary to ensure that the entire hazardous waste market (“from cradle to grave”) will be fully functional at start-up. A comprehensive Hazardous Waste Management Plan, if accepted by the Krai government and made law, will attract investment in all sectors of the hazardous waste market, from analytical laboratories to transportation, from storage to disposal.

### 4.

There is a gap between the responsibility of the Krai to regulate hazardous waste and its authority to do so. The federal government can delegate the necessary authority without relinquishing its power. This is in accord with President Putin’s current efforts for administrative reform. Furthermore, it makes no sense to split government jurisdiction between the federal ministry for large facilities and the kraï ministry for smaller facilities. The jurisdictional split will ultimately require a duplication of programs that again is contrary to the goals of the present federal reform efforts. Ultimately, jurisdiction for all hazardous waste management facilities in Khabarovsk Kraï will, and should, reside in the Kraï Ministry.

## **RECOMMENDATIONS**

### **1.**

Allocate your existing financial resources where they will accomplish the most good most quickly. It won't take much money to mitigate the human and environmental impacts of sites like the abandoned mine tailings of Solychny and the bankrupt paper plant of Amursk, and the Krai will save many more lives and rubles than if it were to build a state-of-the art landfill today.

### **2.**

You have an excellent staff. Invest in your staff. Expand the competency of the Department of Solid Waste by hiring the chemists, biologists, toxicologists, geologists, engineers, and economists needed to develop a market based Hazardous Waste Management Plan.

### **3.**

Negotiate directly with the new environmental agency in Moscow to broaden the Krai's authority and funding level, to fill holes in present federal law concerning the liability of facility owners and operators for old toxic waste sites, and to obtain whatever permission may be needed to undertake the hazardous waste market reforms that will attract investment for your other priorities. In the interim, secure cross-jurisdictional agreements with neighboring territories to ensure that independent territorial initiatives – particularly in both Khabarovsk and Primorsky Krai – are mutually supported.

## **ENDING COMMENTS**

Please understand, I support the conclusions and recommendations of the Krai Department of Solid Waste as described in the papers of Mr. Makarov and Mr. Gladun, which is to build a regional hazardous waste landfill, build a new municipal landfill for the greater Khabarovsk city area, and create typical solid waste management projects for small cities. I have only two exceptions:

First, that I would advocate market financing, ownership and control of the entire hazardous waste infrastructure rather than having government build a new regional hazardous waste landfill.

Second, that I would include as a highest priority mitigating the adverse impacts of the old, abandoned toxic waste sites. I don't mean to say that you should attempt to remediate (cleanup) these sites entirely, only that you should immediately stop the movement of hazardous elements and chemicals from the sites to neighboring villages and streams.

Perhaps I feel so strongly about the old sites because I saw, at an abandoned mine tailings basin near Solnychna, boy scouts planting tree cuttings in the toxic waste with the vain hope that the sticks would somehow sprout roots, grow to become trees and someday abate the dust that now blows into their village every summer and fall. Here were these children, aware that the people of their village are dying of cancer because the heavy metals in the mine tailings have bioaccumulated in their food supply, doing something – anything – because their government had failed to meet its first obligation, protect its citizens. We should follow the example of those boy scouts.