

УДК [502.34:347.2:629.76] (470.11)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ В КАЧЕСТВЕ РАЙОНОВ ПАДЕНИЯ ОТДЕЛЯЮЩИХСЯ ЧАСТЕЙ РАКЕТЫ-НОСИТЕЛЯ

© 2003 г. *Н. С. Гунькина, С. Л. Совершаева

*Государственное управление природных ресурсов по Архангельской области,
Северный государственный медицинский университет, г. Архангельск

Право граждан на благоприятную среду обитания обеспечивается планированием и нормированием качества окружающей среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей среды, организацией медицинского обслуживания населения, государственным контролем за состоянием окружающей среды и соблюдением природоохранного законодательства.

В статье рассматривается, как решаются нормативно-правовые вопросы использования территорий Мезенского района Архангельской области в качестве районов падения отделяющихся частей ракеты-носителя.

Ключевые слова: районы падения, отделяющиеся части ракеты-носителя, законодательная база.

Первая территория в Мезенском районе Архангельской области для эпизодического использования в качестве района падения (РП) отделяющихся частей ракеты-носителя (ОЧРН) отведена Министерству обороны Постановлением Совмина РСФСР № 1310 26.05.67 г. Тот же орган 13.03.70 г. Постановлением № 419 отводит на территории района с той же целью второй участок и 13.05.81 г. — третий. Так в 1981 году на территории Мезенского района сформировался район падения отделяющихся частей ракеты-носителя с условным названием «Койда». Земельные участки отведены для эпизодического использования в качестве района приземления ОЧРН без условий и ограничений в использовании и *без оценки возможного воздействия* эпизодического использования на состояние окружающей среды, в том числе *воздействия на здоровье населения* вблизи отведенной территории. А между тем один из компонентов ракетного топлива — несимметричный диметилгидразин (НДМГ) — обладает всеми свойствами, характерными для класса экотоксикантов (высокая политропная биологическая активность даже в случаях сверхмалых уровней экспозиции, накопление и длительное сохранение в биотических и абиотических компонентах природной среды, миграция по пищевым цепям, сверхкумуляция и длительное персистирование в организме, проникновение через все известные пути поступления) [1, 15, 16, 17, 18, 19]. Большинство местного населения, живущего вблизи указанного района падения ОЧРН, занимается охотой, рыболовством, собирает грибы и ягоды, не исключая мест падения частей ракеты-носителя. Пойменные части рек в пределах района падения используются как сенокосные угодья. Совершенно очевидно, что токсичные вещества могут поступать в организм человека ингаляционным путем, а также с водой и пищей.

В период 1992—1994 годов РНЦ «Прикладная химия» выполнен ряд работ по определению степени загрязнения окружающей среды компонентами ракетного топлива в районе падения отделяющихся частей ракет-носителей «Койда». Загрязнение компонентами топлива выявлено на всех местах падения ОЧРН, площади загрязнения грунта по линиям изоконцентраций колеблются в пределах от 338 до 5 670 м², максимальные загрязнения обнаруженные в почве: 286,4 мг/кг для НДМГ (ПДК 0,1 мг/кг), 12,33 мг/кг для нитрозодиметиламин — НДМА (ПДК не установлен) и 10 000 мг/кг для углеводородного горючего — УВГ (ПДК не установлен). Результат химического анализа воды показал присутствие НДМГ, НДМА и УВГ во всех местах, где обнаружено загрязнение почвы: от 0,07 до 3,26 мг/л для НДМР (ПДК рыбохозяйственных водоемов 0,0005 мг/л); от 0,03 до 0,4 мг/л для НДМА (ПДК р. х. водоемов 0,01 мг/л) и до 0,3 мг/л по УВГ (ПДК р. х. водоемов 0,05 мг/л) [1, 2]. Однако после 1994 года реальных исследований и финансирования работ

по паспортизации мест падения изделий в районе фактически не проводится.

В ст. 42 Конституции РФ провозглашается право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду. Этому праву корреспондирует обязанность государства принять достаточные меры для защиты природы, окружающей среды, территорий, людей от вредных воздействий, предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3648). Право граждан на благоприятные условия жизни, продекларированное Конституцией РФ, предполагает реальную возможность проживать в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам окружающей среде, участвовать в подготовке, обсуждении и принятии экологических решений, осуществлять контроль за их реализацией, получать надлежащую экологическую информацию, а также *право на возмещение ущерба*.

Право граждан на благоприятную среду обитания обеспечивается *планированием и нормированием качества окружающей среды*, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей среды, организацией медицинского обслуживания населения, государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением природоохранного законодательства. Для организации благоприятной окружающей среды на территории России введены нормативы предельно допустимых вредных воздействий, которые, как и методы их определения, утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации, санитарно-эпидемиологического надзора и совершенствуются по мере развития науки и техники. При нарушении требований к качеству окружающей среды выброс, сброс вредных веществ и иные виды воздействия на среду могут быть ограничены, приостановлены или прекращены по предписанию органов Министерства природных ресурсов Российской Федерации, в ведении которого находятся вопросы охраны окружающей среды.

Следует отметить, что при использовании территории Мезенского района в качестве РП ОЧРН нормирование качества окружающей среды не проводится. Природопользователь не оценивает воздействия осуществляемой хозяйственной деятельности на состояние окружающей среды, не представляет материалов в соответствующие органы для проведения нормирования вредного воздействия. Таким образом, хозяйственная деятельность на указанных территориях не укладывается в установленные законодательством рамки.

Очень важным является ответ на вопрос: кто является природопользователем? В соответствии с Гражданским кодексом РФ отделяющиеся части ракеты-носителя принадлежат Министерству обороны РФ, выступающему от имени Российской Федерации собственником запускаемых ракет. Согласно ст. 210 Гражданского кодекса РФ, собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором. Следовательно,

все вопросы по уборке отделяющихся частей ракет и другие вопросы, касающиеся размещения их в районах падения, должны решать соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 3 ст. 92 Земельного кодекса РФ предусматривается возмещение ущерба собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков, используемых под районы падения отделяющихся частей ракет. Порядок возмещения ущерба должен быть определен Правительством РФ. В соответствии со ст. 3 и 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» хозяйственная и иная деятельность, оказывающая негативное воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на принципах платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде.

Предусмотренные в настоящее время Постановлением Правительства РФ № 350 от 24 марта 1998 года компенсационные выплаты субъектам Российской Федерации за разовое использование районов падения при проведении запусков космических аппаратов (за исключением запусков в интересах обороны, безопасности страны в соответствии с Федеральной космической программой) по сути своей не являются платой за негативное воздействие на окружающую среду и платой за возмещение ущерба.

Что же собой представляет территория района падения «Койда» с точки зрения ландшафтной характеристики? По всей территории распространены моховые грядово-мочажинные болота, в северной части — мохово-травянистые болота, являющиеся одними из лучших категорий оленьих пастбищ, южная часть территории расположена на Беломоро-Кулойском плато с многочисленными проявлениями карста. В целом территория богата озерами с разнообразным видовым составом ихтиофауны и значительным рыбохозяйственным потенциалом.

Водным кодексом РФ болота отнесены к поверхностным водным объектам (ст. 11). Этот же нормативный документ дает определение загрязнению водного объекта. Водный объект считается загрязненным, если в результате сброса или поступления иным образом с суши появились посторонние включения на поверхности или дне водного объекта, ограничивающиеся его использование. Таким образом, размещение ОЧРН на территории района падения можно определить как загрязнение водного объекта.

Можно ли считать приземления ОЧРН с остатками компонентов ракетного топлива, в том числе веществом 1 класса опасности НДМГ, аварийным загрязнением территории? Водным кодексом определено понятие «аварийное загрязнение водных объектов» (ст. 97). Аварийное загрязнение водного объекта возникает при залповом сбросе вредных веществ в водные объекты, который причиняет вред или создает угрозу причинения вреда здоровью населения, нормальному осуществлению хозяйственной деятельности, состоянию окружающей природной среды, а также биологи-

ческому разнообразию. Если в местах падения превышаются ПДК рыбохозяйственных водоемов более чем в 6 тыс. раз [1, 2] то, безусловно, приземление ОЧРН в районе падения должно классифицироваться как аварийный сброс загрязняющих веществ.

Закон РФ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (Федеральный закон № 116-ФЗ от 21.07.1997 года, ред. 10.01.2003) определяет аварию как разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ. В соответствии со ст. 9 указанного закона предприятия и организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты, обязаны страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц в случае аварии на своих объектах. Критериями, установленными этим законом, районы падения отделяющихся частей ракеты-носителя относятся к категории опасных объектов, и поэтому при эксплуатации необходимо:

- осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий;
- иметь резервы финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий;
- организовывать и проводить производственный контроль.

Следует отметить, что РП «Койда» расположен на землях лесного фонда, а леса района отнесены к лесам 1 группы — притундровым лесам. В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации (№ 22-ФЗ от 29.01.1997 с изменениями от 30.12.2001) право пользования участком лесного фонда, в том числе для приземления ОЧРН, возникает на основании договора аренды участка лесного фонда, договора безвозмездного пользования участком лесного фонда (ст. 24). То есть лесным кодексом не устанавливается понятие *эпизодическое использование земель* лесного фонда.

Такое понятие введено ст. 92 Земельного кодекса РФ, в которой говорится о передаче земель Министерству обороны РФ для обеспечения космической деятельности, в том числе под районы падения, при этом земли из собственности не изымаются. С точки зрения права подобное использование необходимо классифицировать как сервитут (временное ограничение права пользования собственника), однако сложно с этим согласиться — ведь загрязнение компонентами топлива выявлено на всех местах падения ОЧРН [1, 3]. Кроме того, приземляющиеся в районе падения ОЧРН могут становиться причиной пожаров, ибо зачастую падение сопровождается возгоранием компонентов ракетного топлива. Ситуация усугубляется тем, что район падения является труднодоступным и осмотр территории возможен лишь с применением авиации. Таким образом, отсутствие контроля ситуации в местах падения соответствующими контролирующими органами создает возможность ухода лесопользователя от ответственности за возникающие пожары на

используемых участках лесного фонда. Так, в 1999 году Мезенским лесхозом зафиксирован пожар и установлена его причина — приземлившаяся ОЧРН. Обоснованность выставленного иска о возмещении ущерба лесным ресурсам была подтверждена арбитражным судом.

Приземляющиеся ОЧРН оказывают воздействие на состояние атмосферного воздуха. Примером тому может служить следующий факт: 20.10.1992 года в 15 ч 58 мин с космодрома «Плесецк» запущен ракетопосылитель 11К68 «Циклон», в котором используется топливная пара — НДМГ и азотный тетраоксид, для приземления ОЧРН использовался район падения «Койда». По сообщению главы сельской администрации в администрацию Мезенского района и комитет по охране природы района, над селом Долгощелье в 17 ч 10 мин наблюдалось большое облако ярко-желтого цвета. Этот факт может служить доказательством реальных атмосферных переносов загрязнения с места падения.

Долгое время идет спор между природоохранными органами и органом, эксплуатирующим космические аппараты, по количеству топлива в приземляющихся частях ракеты-носителя, суть спора такова, что гарантированный остаток компонентов ракетного топлива в баках на момент отделения (количество учитывается прибором) не может являться основанием для расчета ущерба от загрязнения земель. Природопользователь утверждает, что компоненты ракетного топлива при подлете к земле «догорают» в атмосфере, — безусловно, довод убедительный, но давайте сделаем акцент на постулате: следовательно, при приземлении ОЧРН *оказывается воздействие на атмосферный воздух* продуктами сгорания компонентов ракетного топлива, а так как этот процесс уже не управляем, то сказать точно, в каком соотношении выделяются загрязняющие вещества, нельзя. Очевидно, на проблему использования района падения ОЧРН необходимо посмотреть с правовых основ охраны атмосферного воздуха, которые устанавливаются Федеральным законом «Об охране атмосферного воздуха».

Общие требования к хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на атмосферный воздух, изложены в ст. 15 закона «Об охране атмосферного воздуха», где определено, что действия, направленные на изменение состояния атмосферного воздуха и атмосферных явлений, могут осуществляться только при отсутствии вредных последствий для жизни и здоровья человека и для окружающей природной среды на основании разрешений, выданных специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны атмосферного воздуха. Таким образом, законодательно не только определена необходимость наличия разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферу, но и установлено условие, при котором возможна деятельность, связанная с воздействием на состояние атмосферного воздуха, — отсутствие вредных последствий для жизни и здоровья человека. Сегодня деятельность по размещению ОЧРН в райо-

нах падения осуществляется без оценки воздействия на состояние атмосферного воздуха; комплексной оценки здоровья населения, находящегося в зоне потенциального риска, природопользователем не проводится.

Особое внимание в Законе об охране атмосферного воздуха уделено вопросу регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в период неблагоприятных метеорологических условий. Обязанность организации работ по регулированию выбросов в этот период возложена на органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления (ст. 19). Обязанностью юридического лица, имеющего источники выброса вредных веществ в атмосферный воздух, является проведение в этот период мероприятий по уменьшению выбросов, которые, в свою очередь, должны быть согласованы с территориальным органом специально уполномоченного федерального органа в области охраны атмосферного воздуха. На сегодня на территории Архангельской области это Главное управление природных ресурсов, региональный орган Министерства природных ресурсов России. Безусловно, разработанные мероприятия по снижению вредных воздействий на атмосферу в период неблагоприятных метеорологических условий в первую очередь будут касаться расчета возможных сценариев распространения загрязнения в каждом конкретном случае, при определенных условиях возможен перенос времени запуска с целью недопущения распространения загрязнения на близлежащие населенные пункты. В противном случае при аварийном выбросе загрязняющих веществ в атмосферный воздух, — а закон «Об охране атмосферного воздуха» определяет это как выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, при котором создается угроза жизни и здоровью человека (ст. 19) — придется принимать экстренные меры в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Вопрос о размещении ОЧРН в районе падения целесообразно рассмотреть с позиций законодательства по обращению с отходами производства. Закон РФ «Об отходах производства и потребления» так определяет *опасные отходы*: «отходы, которые содержат вредные вещества, обладающие опасными свойствами (токсичностью, взрывоопасностью, пожароопасностью, высокой реакционной способностью)... которые могут представлять непосредственную или потенциальную опасность для окружающей природной среды и здоровья человека самостоятельно или при вступлении в контакт с другими веществами». Водный кодекс запрещает сброс в водные объекты и захоронение в них производственных отходов (ст. 96), это закрепляется и Законом РФ «Об охране окружающей среды» (ст. 51), в котором говорится, что отходы производства подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способ которых должен быть

безопасен для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации. Запрещается сброс отходов производства в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву. Тем не менее мы имеем размещение отходов, в том числе 1 класса опасности для окружающей природной среды — НДМГ, в районе падения «Койда», переданном в ведение Министерства обороны РФ для эпизодического использования. Поэтому необходимо уточнить, какие же требования предъявляет законодательство России к местам размещения отходов. Они сформулированы в законе РФ «Об отходах производства и потребления» (ст. 12). Главные из них: 1) наличие разрешения, выданного специально уполномоченным органом в области обращения с отходами, на территории Архангельской области. При оформлении разрешения должна быть проведена оценка воздействия объекта на состояние окружающей среды; 2) на территории объекта размещения отходов и в пределах воздействия на окружающую природную среду должен проводиться мониторинг состояния окружающей природной среды.

Кроме того, если рассматривать район падения ОЧРН как место размещения отходов, то необходимо руководствоваться СНиП 2.01.28-85 расположения полигонов промышленных отходов, отдельный раздел которых посвящен экологическим требованиям к выбору такого участка относительно населенных пунктов (с учетом ветров преобладающего направления). Размер санитарно-защитной зоны должен быть равен 3 тыс. м относительно сельскохозяйственных угодий, не менее 50 м от рыбохозяйственных водоемов и т. д.

Следует отметить негативное отношение населения, проживающего вблизи районов падения, к использованию этих территории в качестве «свалки опасных отходов». Все чаще и чаще все болезни человека, домашних животных, поражение растений жители связывают с ракетно-космической деятельностью. Это отражают многочисленные публикации как в районной, так и в областных средствах массовой информации.

Вступление в действие в 1996 году закона РФ «О космической деятельности», а также постановления Правительства РФ № 536 от 31 мая 1995 года «О порядке и условиях эпизодического использования районов падения отделяющихся частей ракет» создало правовое поле для заключения договора между администрацией Архангельской области и Ракетными войсками стратегического назначения об использовании участков территории Архангельской области под район падения ОЧРН. Такой договор был подписан сторонами 28 ноября 1998 года.

В договоре среди прочих обязательств Ракетные войска стратегического назначения взяли на себя:

— проведение совместно с представителями администрации Архангельской области ежегодного анализа соответствия фактических мест падения ОЧРН с данными, полученными расчетным путем;

- проведение совместно с Государственным комитетом по охране окружающей среды Архангельской области экологических обследований районов падения;
- организацию в районах падения экологического мониторинга;
- сообщение результатов экологического обследования администрации Архангельской области для разработки рекомендаций по снижению экологического воздействия;
- проведение эвакуации и утилизации находящихся на территории Архангельской области ОЧРН;
- проведение после каждого пуска визуального противопожарного обследования и экологического контроля окружающей среды в используемом районе падения и на прилегающей к нему территории совместно с уполномоченными представителями администрации Архангельской области;
- разработку и реализацию Плана мероприятий по снижению экологического воздействия ракетно-космической деятельности на окружающую природную среду Архангельской области.

После подписания договора «О порядке и условиях эпизодического использования РП ОЧРН на территории Архангельской области» совместные облеты районов падения осуществлялись, но лишь с целью обеспечения безопасности населения (поиск людей, находящихся в районе падения в период режимного времени). Экологический контроль в этих случаях отсутствовал, так как при облете места падения вертолетом приземление не проводилось. Следовательно, места падения ОЧРН не обследовались и ущерб окружающей природной среде не фиксировался в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 536 от 31.05.95 г. То есть условия договора Ракетными войсками стратегического назначения в полном объеме не выполнялись.

Несмотря на все приведенные выше факты, следует отметить, что решение вопроса об условиях использования территории Архангельской области для обеспечения ракетно-космической деятельности, в том числе выполнение требований природоохранных законов, действенность всех вышеперечисленных законодательных актов в области охраны окружающей среды и отдельных ее объектов *зависит от инициативы субъекта федерации*. Местные же органы власти (администрации районов) могут участвовать в этом процессе путем принятия специальных нормативных предписаний и административных мер, например запрещения использования территории в период неблагоприятных метеорологических условий, передвижения гусеничной техники по тундровому покрову до наступления устойчивого снежного покрова и др.

Таким образом, с учетом местных особенностей (климатических, социальных и др.) должен быть создан механизм процесса регулирования природопользования на территориях районов падения, включающий контроль за состоянием окружающей среды в РП и незамедлительные меры реагирования при изменении установленных норм природопользования.

Список литературы

1. Гидразин: Совместное издание Программы ООН по окружающей среде / Междунар. организация труда и ВОЗ / Пер. с англ. — М.: Медицина, 1991. — 82 с.
2. *Комплексная экологическая оценка района падения «Койда»*: Отчет РНЦ «Прикладная химия». — СПб., 1994. — 66 с.
3. *Конституция РФ* (СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3648).
4. *Гражданский кодекс РФ* №1 46-ФЗ от 26.11.2001.
5. *Закон РФ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»*: № 116-ФЗ Федеральный закон от 21.07. 1997 (ред.10.01.2003).
6. *Закон РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»* (в ред. № 129 ФЗ от 28.10.2002).
7. *Земельный кодекс РФ* № 136-ФЗ от 25.10.2001.
8. *Федеральный закон «Об охране окружающей среды»* № 7-ФЗ от 10.01.2002.
9. *Постановление Правительства РФ* № 350 от 24 марта 1998 г.
10. *Водный кодекс РФ* № 167-ФЗ от 16 ноября 1995.
11. *Закон РФ «Об отходах производства и потребления»* №169-ФЗ от 29.12.2000.
12. *Лесной кодекс РФ* № 22-ФЗ от 29.01.1997 с изменениями от 30.12.2001.
13. *Правила пожарной безопасности в лесах Российской Федерации* (Утверждены постановлением Совета Министров РФ № 886 от 9.09.93).
14. *Закон об охране атмосферного воздуха* № 96-ФЗ от 4 мая 1999.
15. *Clark D. A., Leader G. A., Emmett L. F. et al.* Changes in Lipids of rat liver after hydrazine injection // *Biochem. Pharmacol.* — 1970. — Vol. 19, N 5. — P. 1743—1752.
16. *Kimball R. F.* The mutagenicity of hydrazine and some of its derivatives // *Mutation Research.* — 1977. — Vol. 39, N 2. — P. 111—126.
17. *Milo G. E., Oldham J. W., Zimmerman R. et al.* Characterization of human cells transformed by chemical and physical carcinogens in vitro // *In vitro.* — 1981. — N 17. — P. 719—729.
18. *Purhase L. F. H., Lanjstaff E., Ashby J. et al.* An evaluation of 6 short term tests for detecting organic chemical carcinogens // *Br. J. Cancer.* — 1978. — Vol. 37. — P. 873—935.
19. *Sataniemi E., Hirvonen J., Isomaki M. et al.* H toxicity in the human. Report of a fatal case // *Ann. Clin. Research.* — 1971. — Vol. 3, N 1. — P. 30—33.

NORMATIVE-LEGAL ISSUES OF USING TERRITORIES AS AREAS FOR ROCKET-CARRIER MODULE FALL

N. S. Gunkina, S. L. Sovershaeva

State Department of Natural Resources in Arkhangelsk region, Northern State Medical University, Arkhangelsk

The right of citizens for favourable environment is provided by the planning and establishment of standards for the environment, by the measures for prevention of ecologically harmful activity and improvement of the environment, by organization of medical service to the population, state control of the environment condition and observance of laws for nature conservation.

In the article, it is considered how the normative-legal issues of using the territories of the Mezen rayon of the Arkhangelsk region as areas for rocket-carrier module fall are solved.

Key words: areas of fall, rocket-carrier modules, legislative basis.