

Правовые проблемы охраны окружающей среды на военном испытательном полигоне «Сары-Шаган»

Нурутдинова А.Ж.

Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, Астана

«Сары-Шаган» әскери айлағы Орталық Қазақстанның өте үлкен көлемін алады. Соңғы жылдары Балқаш көлінің жағалауына полигон аумағынан баллистикалық және басқа зымырандардың үлкен бөлігі шығарылды. Ағылған улы зымыран жанармайының көлемін бағалау мүмкін емес. Аталған мысалдар бұл мәселенің аз зерттелгенін көрсетеді, сондықтан да осы мақалада жан-жақты қарастырылған. Сондай-ақ Қазақстан Республикасының экологиялық заңнамасын аталмыш салада жетілдіру бойынша ұсыныстар жасалған.

The military polygon Sary-Shagan avery large area of Central Kazakhstan. During the last years, the remains of several ballistic and other rockets have been driven out of the territory of the polygon onto the coast of lake Balkhash. The volume of toxic rocket fuel which has been spilled during process can not be estimated. These examples demonstrate that the problem has been investigated very little, so exactly this problem is considered in article. There are offers on improvement of ecological legislation of Republic of Kazakhstan in this area are maded.

Проблема охраны окружающей среды на военных полигонах требует своего разрешения, особенно в период перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию. Актуальность данной проблемы подчеркнута в Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 гг., одобренной Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 г. В Концепции указано, что «поскольку в решении ряда задач космическим средствам нет альтернативы, то снижение воздействия ракетно-космической деятельности на окружающую среду и здоровье населения, обеспечение экологической безопасности ракетно-космических комплексов приобретают все большую актуальность» [1].

Гибельное воздействие полигона «Сары-Шаган» на окружающую среду давно доказано учеными-экологами. В результате использования на объектах полигона гептила в так называемой технологической зоне площадью 40 га степень загрязнения почвы несимметричным диметилгидразином (НДМГ, гептил, 1,1-диметилгидразин, $(\text{CH}_3)_2\text{NNH}_2$, компонент высококипящего ракетного топлива) достигло уже 2000 ПДК, а глубина слоя полностью деградировавшей земли — 2 м. Большие неприятности связаны с неправильным хранением и проливами мазута. Не совсем понятна и ситуация с радиоактивным фоном, так как на территории «Сары-Шагана» выявлены залежи урана и имеют место радиогидрохимические аномалии. Определенную опасность представляют и более 100 стационарных и передвижных радиолокаторных установок, работающих в диапазоне частот от 30 кГц до 3 ГГц. Именно поэтому специалисты оценивают экологическую обстановку на полигоне в целом как критическую, а на примыкающем к нему побережье Балхаша и в городе Приозерске — как бедственную [2].

На сегодняшний день на РЛС «Дарьял-У» осталось 7280 конденсаторов, содержащих так называемый СОЗ (стойкий органический загрязнитель) — полихлордифенил, запрещенный Стокгольмской конвенцией [3].

Полигон «Сары-Шаган» причиняет многоаспектный экологический вред.

Во-первых, загрязнением земель и находящейся на них растительности. «Военному полигону «Сары-Шаган» отведено в постоянное пользование 8120 га земель, т.е. по площади более чем в 2 раза превышающих территорию «Байконура» [2].

Во-вторых, происходит техногенное загрязнение вод. Так, «военный полигон «Сары-Шаган» занимает огромную площадь Центрального Казахстана, его восточной границей является северо-западный берег озера Балхаш. В течение последних десяти лет на берег озера с территории полигона было вывезено большое количество останков баллистических и других ракет, сбитых при проведении испытаний более чем за тридцатилетний период. Количество пролившегося при этом токсичного ракетного топлива не поддается оценке. Так, ничего не известно о количестве ракетного топлива, поступившего в подземные воды в районе северо-западного водосбора озера Балхаш в местах падения сбитых ракет. Можно предположить, что проблемы попадания топлива в почву и подземные воды возникли также в процессе заправки ракет в окрестностях г. Приозерска [4; 381].

В-третьих, причинен вред животному миру опосредованным использованием этого полигона. Например, неизвестные лица с целью добычи медного кабеля оставили вырытыми в степи многокилометровые траншеи, что становится теперь препятствием для животных [3].

В-четвертых, определенный вред причинен и атмосферному воздуху.

Указанные выше факторы ставят перед государством и общественностью еще одну экологическую проблему: помимо охраны в данном регионе окружающей природной среды необходимо принять меры по обеспечению экологической безопасности, а именно — по охране жизни и здоровья населения от вредного воздействия полигона «Сары-Шаган». На территории вблизи полигона разбросано бесхозное оружие, останки боевых лазерных установок, мины, авиационные бомбы, ракетное топливо. И все это в пределах досягаемости рядовых граждан! «Местное население ходит здесь по грибы и не пропускает возможности нажиться на цветном и черном металлоломе. Вдоль всего Балхаша расположены пункты приема вторчермета. Несут сюда фрагменты ракет, дорогостоящие комплектующие и просто железо. Народ этим кормится» [5].

Решение данных экологических проблем напрямую зависит от закрепления в правовых нормах экологических требований к военным и оборонным объектам, установления жесткого экологического контроля. Однако действующее законодательство Республики Казахстан пока не решает данной проблемы. Так, Экологический кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 г. в ст.206 устанавливает экологические требования к военным и оборонным объектам, военной деятельности, за исключением особых ситуаций, предусмотренных законодательством Республики Казахстан [6]. К сожалению, данная статья неконкретизирована и отсылает к другим статьям Экологического кодекса. На наш взгляд, есть необходимость закрепления на законодательном уровне более четких экологических требований к военным и оборонным объектам, военной деятельности.

На военную деятельность распространяются и требования по экологической экспертизе. В частности, в п.11 ст.47 «Объекты государственной экологической экспертизы» указано, что документация, обосновывающая экологические требования к новой технике, технологиям, материалам и веществам, в том числе закупаемым за рубежом, подлежит обязательной государственной экологической экспертизе.

Каких-либо иных нормативных актов внутреннего законодательства, имеющих прямое отношение к охране окружающей среды на военных и оборонных объектах, к военной деятельности, больше нет. Правовое регулирование в этой сфере осуществляется на базе отраслевых экологических нормативных актов — Земельного, Водного кодекса и т.д.

Единственным источником права, в котором содержатся экологические требования и имеющим отношение непосредственно к деятельности испытательного полигона «Сары-Шаган», является Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об условиях использования и аренды испытательного полигона «Сары-Шаган» и обеспечения жизнедеятельности г. Приозерска (Москва, 20 января 1995 г.), ратифицированное Законом РК от 5 июля 2000 г. В статьях 4–6 данного Соглашения определен правовой режим земель полигона.

Республика Казахстан передает во временное пользование Российской Федерации на условиях аренды земельные участки с расположенными на них объектами движимого и недвижимого имущества Полигона, а также движимым и недвижимым имуществом г. Приозерска.

Российская Федерация осуществляет оплату пользования Полигоном в интересах Российской Федерации — земельных участков, в том числе земельных участков с расположенными на них объектами движимого и недвижимого имущества, в период аренды в соответствии с Договором между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации об аренде испытательного полигона «Сары-Шаган» от 18 октября 1996 г.

Движимое и недвижимое имущество, соответствующие земельные участки, передаваемые Российской Федерации на условиях аренды, должны использоваться только целевым назначением для обеспечения выполнения задач, стоящих перед Полигоном. Это имущество и земельные участки не могут быть переданы в субаренду юридическим и физическим лицам Сторон или третьих государств.

По истечении срока аренды, а также в случае досрочного прекращения действия настоящего Соглашения либо прекращения работ на отдельных объектах, переданных на условиях аренды, Российская Федерация возвращает Республике Казахстан арендованное движимое и недвижимое имущество, соответствующие земельные участки в пригодном к дальнейшей эксплуатации состоянии.

В статье 3 заложены основы проведения экологической экспертизы. Во всех случаях обеспечение экологической и иной безопасности проектных решений осуществляется путем предоставления

командированием Полигона соответствующим министерствам и ведомствам Республики Казахстан необходимых данных для проработки и экспертного заключения.

Статья 10 закрепляет обязанности Российской Федерации при использовании объектов Полигона, движимого и недвижимого имущества г. Приозерска, такие как: испытания образцов вооружения и военной техники Сторон в отведенных границах; безопасность работ и пусков ракет в пределах территории Полигона; сохранность научно-технического испытательного комплекса и инфраструктуры указанных объектов и поддержание их в исправном состоянии; поиск, эвакуация и утилизация остатков ракет и мишеней, своевременная очистка боевых полей; своевременная ликвидация последствий аварий и возмещение нанесенного Республике Казахстан ущерба, размеры которого определяются комиссией Сторон; оздоровление экологической обстановки в пределах Полигона путем разработки, утверждения и реализации долгосрочных программ по охране природы; рекультивация полей падения мишеней и ракет (при необходимости в порядке, определяемом по согласованию Сторон).

В случаях падения мишеней, летательных аппаратов, ракет или их частей за пределами боевых полей Полигона Российская Федерация в течение двадцати четырех часов предоставляет Республике Казахстан официальную информацию о случившемся. Расследование проводится совместной комиссией Сторон, создаваемой не более чем в 3-дневный срок, с предоставлением материалов расследования данного случая Российской Федерации и Республике Казахстан.

Командование Полигона совместно с местными исполнительными органами власти Республики Казахстан определяет порядок использования участков территории Полигона при оказании помощи в ликвидации стихийных бедствий.

Статьи 11–13 посвящены непосредственно правовой охране окружающей среды и природопользованию на полигоне «Сары-Шаган».

В соответствии со ст.11 на земельных участках, используемых Полигоном, запрещаются утилизация и захоронение радиоактивных, ядовитых веществ, ядерного и химического оружия, другой продукции, представляющей опасность для здоровья людей, растительного и животного мира.

Ведение земельного кадастра и мониторинга на территории Полигона, контроль за целевым использованием земель осуществляет уполномоченный государственный орган по управлению земельными ресурсами Республики Казахстан в порядке и сроки, согласованные с командованием Полигона.

Согласно ст.12 Соглашения Российская Сторона обязана соблюдать экологические нормативы, правила эксплуатации и нормы водо- и землепользования в соответствии с законодательством Республики Казахстан. При нанесении экологического ущерба деятельностью Полигона ликвидация последствий осуществляется Российской Федерацией. При этом порядок и размеры ущерба определяются специально создаваемой межгосударственной комиссией.

В статье 13 указаны особенности природопользования на полигоне. Российская Сторона не производит на территории Полигона геологическую разведку и разработку полезных ископаемых и обеспечивает на территории Полигона охоту на животных, рыбную ловлю и сбор дикорастущих растений в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Несмотря на то, что некоторые экологические требования к военным и оборонным объектам заложены в национальном и международном законодательстве, на практике они не всегда соблюдаются. В нарушение договора об аренде между Россией и Казахстаном, который был подписан в октябре 1996 г., заброшенные площадки полигона не рекультивированы, захламлены остатками зданий и сооружений, загрязнены отходами деятельности Полигона.

Отчасти такая ситуация связана с усложненной процедурой осуществления экологического контроля и надзора на полигоне.

Полигон «Сары-Шаган» является режимным объектом, и доступ к нему ограничен. Соглашением между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об условиях использования и аренды испытательного полигона «Сары-Шаган» и обеспечения жизнедеятельности г. Приозерска (Москва, 20 января 1995 г.) не в полной мере урегулирован вопрос об осуществлении экологического контроля и надзора. Так, только в ст.11 Соглашения предусмотрено положение, согласно которому контроль за целевым использованием земель осуществляет уполномоченный государственный орган по управлению земельными ресурсами Республики Казахстан в порядке и сроки, согласованные с командованием Полигона.

Однако экологический контроль и надзор должны производиться в отношении не только земельных участков, но и других природных ресурсов, и не только уполномоченным государственным органом по управлению земельными ресурсами Республики Казахстан, но и другими государственными органами.

Даже осуществление экологического надзора со стороны Военной прокуратуры Российской Федерации, которая в 2009 г. проводила проверку применения требований международных договоров, касающихся вопросов использования и аренды испытательного полигона «Сары-Шаган», заняло немало времени. Прежде всего, в Москве состоялась встреча между Главным военным прокурором Республики Казахстан Ергали Мерзадиновым и Главным военным прокурором Российской Федерации Сергеем Фридинским, на которой были обсуждены вопросы двустороннего сотрудничества между органами военной прокуратуры двух стран в области обеспечения законности и правопорядка в войсках и воинских формированиях двух стран. В частности, была достигнута договоренность о проведении российской стороной проверки применения требований международных договоров, касающихся вопросов использования и аренды испытательного полигона «Сары-Шаган», в том числе соблюдения воинскими частями Российской Федерации, дислоцированными на территории Республики Казахстан, природоохранного и экологического законодательства, с последующим информированием о её результатах Главной военной прокуратуры Казахстана. Кроме того, во время встречи были обсуждены вопросы организации обмена опытом и повышения квалификации сотрудников органов прокуратуры Казахстана и России [7].

Итак, для экологического оздоровления испытательного полигона «Сары-Шаган» и прилегающей к нему территории необходимо разработать целую систему мероприятий.

Во-первых, необходимо произвести тщательное обследование полигона и прилегающей территории. Такие работы уже проводятся. Так, Министерство охраны окружающей среды РК разработало программу оценки экологического влияния полигона «Сары-Шаган». Тендер выиграла алматинская фирма «Экосервис». Ученые южной столицы заключили договор с карагандинским экомузеем на научно-исследовательские работы и построение карты загрязнения территории полигона. За 44 дня экспедиция отобрала 600 проб почвы, растений и воды. Было также озвучено состояние здоровья людей, проживающих по периметру «Сары-Шагана». Это 20 тысяч человек, живущих в зоне влияния полигона не только в поселках, но и в зимовках, летовках. За эти дни экспедиция прошла исследовательским маршем 8 тысяч километров. Теперь в лабораториях «Экосервиса» будут тщательно исследованы предоставленные материалы [5].

Во-вторых, требуется достаточное финансирование работ не только по обследованию, но и по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды вблизи полигона. Выделяемых Министерством охраны окружающей среды РК денежных средств не хватает на проведение работ в полном объеме.

В-третьих, необходима подробная регламентация процедуры осуществления экологического контроля и надзора на полигоне «Сары-Шаган». Необходимость такой детальной регламентации обусловлена особым статусом полигона. Полигон расположен на территориях Карагандинской, Жамбылской, Актюбинской, Кызыл-Ординской областей. В городе Приозерске и полигоне «Сары-Шаган» размещены подразделения армии двух стран, функционируют казахстанские и российские правоохранительные органы, действует параллельно военный суд РФ и суд г. Приозерска. Какими органами должны осуществляться экологический контроль и надзор? Как согласовать должное выполнение экологических функций государственными органами с ограниченным доступом на полигон «Сары-Шаган»? Ответы на данные вопросы должны содержаться не только в республиканском экологическом законодательстве, но и в самом Соглашении между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об условиях использования и аренды испытательного полигона «Сары-Шаган» и обеспечения жизнедеятельности г. Приозерска (Москва, 20 января 1995 г.), ратифицированном Законом РК от 05.07.2000 г. Следовательно, последнее требует экологизации в установленном законом порядке. Либо вполне допустимо принятие межправительственного российско-казахстанского соглашения, регламентирующего взаимоотношения полигона «Сары-Шаган» с природоохранительными органами.

В-четвертых, требует решения вопрос об устранении экологического вреда, причиненного так называемыми «историческими загрязнениями», находящимися на территории Сары-Шагана. Бесхозное оружие, мины, авиационные бомбы, ракетное топливо, которые до сих пор находят на территории Сары-Шагана, являлись собственностью и состояли на балансе Вооруженных Сил СССР и отношения к современным российским и казахстанским войсковым частям не имеют.

Проблема ликвидации исторических загрязнений правовыми средствами пока не решена. В частности, в экологическом законодательстве Республики Казахстан отсутствует четкое определение исторических загрязнений.

В теории экологического права данная проблема стала разрабатываться совсем недавно. Так, С.Д. Бекишевой отмечается следующее: «Огромная проблема связана с историческими загрязнениями. Данное понятие только вводится в литературный оборот.

По нашему мнению, под историческим загрязнением следует понимать загрязнение природного объекта опасными химическими и иными веществами свыше установленных нормативов в результате антропогенной деятельности промышленных предприятий, утративших в настоящее время свою правосубъектность.

Источник исторического загрязнения — это бесхозный участок природного объекта (земель, вод, недр), загрязненный опасными химическими и иными веществами свыше установленных нормативов в результате антропогенной деятельности промышленных предприятий, утративших в настоящее время свою правосубъектность» [8; 137].

Согласно Концепции экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 гг., одобренной Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 г., к историческим источникам загрязнения относятся бесхозные в настоящее время объекты: нефтегазовые и гидрогеологические скважины, шахты, рудники (в том числе с радиоактивными отходами), хвостохранилища и накопители сточных вод, которые являются реальной угрозой экологической безопасности страны. Как видим, здесь нет упоминания о старом вооружении, оставшемся со времен Союза Советских Социалистических Республик. Является ли оно историческим источником загрязнения или нет?

Реализуемые в настоящее время Программа по ликвидации радиоактивных отвалов уранодобывающей промышленности и Программа по ликвидации бесхозных нефтяных и самоизливающихся гидрогеологических скважин не охватывают все виды исторических загрязнений. Поэтому существует необходимость разработки республиканской программы по ликвидации исторических загрязнений. В этой программе следует предусмотреть полную инвентаризацию всех объектов исторических загрязнений с оценкой их воздействия на окружающую среду, ликвидацию таких объектов, финансовое обеспечение проводимых работ.

В-пятых, необходима разработка и реализация программных документов, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды на военных и оборонных объектах. Прежде всего, необходимо разработать Концепцию экологического оздоровления военных и оборонных объектов, военной деятельности.

Применительно к рассматриваемому вопросу следует разработать Программу по комплексному решению экологических проблем Сары-Шагана на ближайшие годы. В ней следует предусмотреть разделы:

1. Паспорт;
2. Введение;
3. Анализ современного состояния проблемы;
 - § 1. Общая характеристика;
 - § 2. Состояние здоровья населения;
 - § 3. Экологическая ситуация на территории полигона;
 - § 4. Состояние объектов социальной инфраструктуры;
 - § 5. Социальная защита населения региона;
4. Цель и задачи Программы;
5. Основные направления и механизм реализации Программы;
 - § 1. Медицинская реабилитация населения и снижение уровня заболеваемости в регионе;
 - § 2. Обеспечение экологической безопасности и оценка воздействия на охрану окружающей среды региона;
 - § 3. Развитие социальной инфраструктуры и социальная защита населения;
6. Необходимые ресурсы и источники их финансирования;
7. Ожидаемые результаты от реализации Программы;
8. План мероприятий по реализации Программы комплексному решению экологических проблем Сары-Шагана.

Начало экологическому оздоровлению военных и оборонных объектов, военной деятельности уже положено. Так, в Программе «Охрана окружающей среды Республики Казахстан на 2008-2010 годы», утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан № 162 от 19 февраля 2008 г., в п.5.2.3 предусмотрена реабилитация полигонов ракетно-космического комплекса.

В рамках реализации данной Программы будут продолжены исследования по оценке экологической опасности и экологических рисков деятельности Вооруженных Сил Казахстана.

Планируется начать работы по разработке эффективной технологии контроля загрязнения гептилом и изучению влияния гептила на человека, животных и растения в местах падения ступеней космических ракет, запускаемых с космодрома Байконур.

Требуется обеспечить строительство участка по первичной подготовке к утилизации конденсаторов радиолокационной станции «Дарьял-У» в городе Балхаш-9 [8].

В-шестых, важное значение в рассматриваемой ситуации имеет экологическое просвещение — распространение экологических знаний, информации о состоянии окружающей среды, природных ресурсов, экологической безопасности в целях формирования в обществе основ экологической культуры (п.52 ст.1 ЭК РК). Большая часть населения до сих пор не знает, что металл, который можно найти в степи и отнести на пункты приема вторчермета, может быть опасен для здоровья, да и сама прогулка вблизи полигона чревата последствиями. Природоохранительным органам необходимо наладить активную и бесперебойную деятельность по организации публичных выступлений на телевидении, по радио, в образовательных и иных учреждениях, на предприятиях, бесплатных семинаров гуманитарно-экологической тематики, публикаций материалов в республиканской и зарубежной прессе. Следует использовать возможности инновационных разработок — создать электронную базу данных для бесплатного пользования информацией и консультациями общественных организаций, экспертов, консультантов, преподавателей, видеотеку.

В-седьмых, решение экологических проблем Сары-Шагана невозможно без активного международного сотрудничества. И Российская и Казахская стороны должны объединить усилия в решении этих проблем.

Список литературы

1. Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004–2015 годы: одобрена Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 г. № 1241 // Справочно-правовая система «Юрист», 2009.
2. *Иманов М.О., Жарова С.С., Жаров С.В., Ткач Е.В.* Экологический мониторинг и военно-космические проблемы в Казахстане / <http://www.seu.ru/members/ucs/ucs-info/1324.htm>
3. *Туманов К.* Проехав по Сары-Шаганскому полигону, захватив в Балхаш, где дымит БГМК, министр окружающей среды особых проблем на юге Карагандинской области не заметил / <http://www.event.karaganda.kz/?p=534>
4. *Илющенко М.А., Яковлева Л.В., Абдраштова С.А., Хевен С.* Проблемы техногенного загрязнения Северо-Западного побережья озера Балхаш // Международный экологический Форум «Балхаш-2000» (по проблемам устойчивого развития Или-Балхашского бассейна). — Алматы, 2000. — 534 с.
5. Лазеры в степи / <http://www.avitrek.kz>
6. Экологический кодекс РК от 9 января 2007 г. // Казахстанская правда. — 2007. — 23 янв.
7. *Воднев В.* Военная прокуратура РФ проверит исполнение договора аренды полигона «Сары-Шаган» / <http://www.newskaz.ru/society/20090624/238287.html>
8. *Бекшиева С.Д.* Охрана прав горнодобывающих предприятий от произвола государственных органов / Обеспечение прав и свобод человека в деятельности государственных органов. — Караганда: Изд. КЮИ МВД РК, 2006. — С. 136–139.