

*Шульга М. В.,**доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
професор кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ, ЩО ЗАЗНАЛИ РАДІОАКТИВНОГО ЗАБРУДНЕННЯ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню особливостей правового режиму земель, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. В ній здійснюється аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства, а також наукових джерел, які стосуються обмежувального режиму використання техногенно забруднених земель та здійснення господарської діяльності на окремих земельних ділянках, які входять до складу відповідних зон, що виокремлюються законом в межах території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Особливості правового режиму техногенно забруднених земель зумовлені техногенним походженням змін якісного стану земель та інших природних ресурсів, а також негативними наслідками господарської діяльності людини у вигляді деградації земель та шкідливого впливу на довкілля і здоров'я людей. Катастрофічне радіоактивне забруднення земель України, яке відбулось в 1986 році внаслідок Чорнобильської катастрофи, не має аналогів у світі ні за масштабами, ні за глибиною економічних, соціальних і екологічних наслідків.

Визначено, що залежно від ступеня радіоактивного забруднення до радіаційно небезпечних земель законодавство відносить землі, на яких неможливе подальше проживання населення, одержання сільськогосподарської та іншої продукції, продуктів харчування, що відповідають національним та міжнародним допустимим рівням вмісту радіоактивних речовин або які недоцільно використовувати за екологічними умовами. Законодавець, підкреслює, що особливості режиму і порядку використання, охорони та відновлення техногенно забруднених земель, визначаються спеціальним законодавством. Проте за відсутності єдиного комплексного підходу до вирішення актуальних питань у сфері земельних відносин тривалий час вони залишаються відкритими.

Окрема увага приділяється проблемам, які стосуються правової регламентації відновлення техногенно забруднених земель. Цілком очевидно, що правові форми їх відновлення мають враховувати особливості правового режиму цих земель, їхній стан, який з 1986 року вже змінювався переважно природним шляхом. Проте законодавство поки що не містить спеціальних правових приписів.

Відомо, що у складі земель, забруднених радіонуклідами, лівова частка припадає на землі сільськогосподарського та лісогосподарського призначення. Основною правовою формою відновлення земель згідно із законодавством виступає консервація. Консервація техногенно забруднених земель може стосуватися як окремих земельних ділянок, так і великих масивів земель. Водночас особливості правових форм відновлення таких земель залишаються поза увагою законодавця. Для консервації

техногенно забруднених земель можуть розроблятися відповідні регіональні програми, в яких мають передбачатися особливості найбільш ефективних форм та видів консервації даних земель.

Ключові слова: техногенно забрудненні землі, ядерна безпека, АЕС, правовий режим земель, відновлення.

Постановка проблеми. Відомо, що внаслідок господарської діяльності людини та її негативного впливу на навколишнє середовище і здоров'я людей можливе як у разі впливу антропогенних факторів (техногенні катастрофи, аварії та ін.), так і у випадку виникнення ситуацій, що знаходяться поза контролем людини, тобто йдеться про природні фактори.

В результаті втручання людини в природні процеси можуть виникати небажані для екосистеми антропогенні зміни, зокрема, пов'язані із зміною якісних параметрів довкілля – його забрудненням. Домінуючим елементом екосистеми виступає земля. Як впливає із Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (ст. 1) забрудненням земель законодавець вважає накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін. Найбільшу небезпеку для навколишнього природного середовища становить забруднення земель хімічними та біологічними компонентами, зокрема, радіонуклідами. Через ґрунти ці довгоживучі радіонукліди мігрують у суміжні географічні середовища (воду, повітря, рослинний світ та ін.), забруднюють продукти харчування тощо.

Після аварії на ЧАЕС площа забруднених радіонуклідами земель становила 8,4 млн га, у тому числі 3,5 млн га орних земель, близько 400 тис. га природних кормових угідь та понад 3 млн га лісів. Із землекористування було вилучено 119 тис. га сільськогосподарських угідь, у тому числі 65 тис. га ріллі [1, с. 196].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Чорнобильська катастрофа створила на значній території нашої держави надзвичайно небезпечну для здоров'я людей і довкілля радіаційну обстановку. Проблеми, викликані цією катастрофою, привернули увагу і до цих пір залишаються в полі зору не тільки спеціалістів, а і представників різних наукових напрямків, які долучилися до аналізу та дослідження цих проблем. Не залишилися осторонь і представники еколого-правової та земельно-правової доктрини. Так, професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка Г.І. Балюк

досліджувала правові проблеми забезпечення ядерної та радіаційної безпеки в Україні [2; 3].

Вагомий внесок у розвиток правової регламентації відносин, пов'язаних з наслідками Чорнобильської катастрофи, зробили Ю.С. Шемшученко, Л.Г. Мельник, М.К. Шапочка та інші.

Метою статті є дослідження особливостей правового режиму земель, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Виклад основного матеріалу. Поява словосполучення «радіаційно забруднені землі» та «техногенно забруднені землі» пов'язана з прийняттям Закону УРСР від 27 лютого 1991 року «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [4].

В подальшому в Земельному кодексі України від 13 березня 1992 року були закріплені положення, які передбачали, що нормативи гранично допустимих концентрацій хімічних, радіоактивних та інших шкідливих речовин у ґрунті і порядок їх визначення розробляються і вводяться в дію Кабінетом Міністрів України або за його дорученням відповідними міністерствами та відомствами (ст. 85) [5].

Нарешті чинний Земельний кодекс України містить окрему главу 27 «Використання техногенно забруднених земель», норми якої надають визначення техногенно забруднених земель та встановлюють особливості використання техногенно забруднених земель сільськогосподарського призначення (ст. ст. 169; 170).

Деталізуючи положення Закону України від 27 лютого 1991 року «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», спеціальний земельний закон надає визначення техногенно забрудненим землям, якими вважаються землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та її негативного впливу на довкілля і здоров'я людей (ст. 169 Земельного кодексу України). Як бачимо, серед ознак, які характеризують названі землі, закон виокремлює передовсім техногенне походження змін якісного стану земель та негативні наслідки господарської діяльності людини у вигляді деградації земель та шкідливого впливу на довкілля і здоров'я людей.

Зазначимо, що на відміну від Закону України від 27 лютого 1991 року «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», Земельний кодекс України оперує терміном «землі», замість вживаного Законом терміну «територія». І це не випадково, оскільки територію формують відповідні земельні ділянки, тобто територія охоплює певну площу, яка об'єднує певну сукупність земельних ділянок. За своїм обсягом територія виконує більше функцій порівняно із землями.

Земельний кодекс України до складу техногенно забруднених земель відносить, у першу чергу, радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені землі. Окрім того, виокремлюються землі, забруднені важкими металами, іншими хімічними елементами тощо. Стаття 169 Земельного кодексу України допускає використання техногенно забруднених земель за умови, обов'язкового врахування особливостей режиму їх використання. При цьому підкреслюється, що особливості режиму і порядок використання техногенно забруднених земель визна-

чаються спеціальним законодавством України. Це означає, що правовий режим використання, охорони та відновлення техногенно забруднених земель характеризується своєю специфікою, основу якого складають закони України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про охорону земель» та ін.

Як зазначалося вище, ст. 169 Земельного кодексу України виокремлює серед техногенно забруднених земель передовсім радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені землі [5].

В залежності від ступеня радіоактивного забруднення до радіаційно небезпечних земель законодавство відносить землі, на яких неможливе подальше проживання населення, одержання сільськогосподарської та іншої продукції, продуктів харчування, що відповідають національним та міжнародним допустимим рівням вмісту радіоактивних речовин або які недоцільно використовувати за екологічними умовами.

Радіоактивно забрудненими землями визнаються землі, які потребують заходів радіаційного захисту та інших спеціальних втручань, спрямованих на обмеження додаткового опромінення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення нормальної господарської діяльності.

Територію, забруднену радіонуклідами внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, законодавець поділяє на декілька зон, в межах яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами. В якості критерію поділу за основу взяті ландшафтні та геохімічні особливості ґрунтів, величини перевищення природного доаварійного рівня. В межах забрудненої радіонуклідами території виділяються наступні зони:

- 1) зона відчуження – територію, з якої проведено евакуацію в 1986 році;
- 2) зона безумовного (обов'язкового) відселення, тобто територія, яка зазнала інтенсивного забруднення довгоживучими радіонуклідами;
- 3) зона гарантованого добровільного відселення – територія з певною щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень [4].

В первинній редакції статті 2 Закону України від 27 лютого 1991 року «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» виділялася окрема зона посиленого радіоекологічного контролю. Чинна редакція статті 2 Закону не виокремлює її, натомість в тексті Закону (ст. ст. 18; 19) вона фігурує. Перші дві зони відносяться до радіаційно небезпечних, а третя – радіоактивно забруднених земель.

Правовий режим кожної із названих зон (в тому числі, земель в їх межах) визначається законодавством, яке передбачає його суттєві особливості.

Особливості правового режиму техногенно забруднених земель залежать, насамперед, від місця знаходження. Передовсім, зазначимо, що всі землі в межах зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, по-перше, відмежовуються від суміжних територій, по-друге, переводяться до складу радіаційно небезпечних земель.

Головна особливість правового режиму земель в межах цих зон полягає в тому, що земельні ділянки, зон відчуження

та безумовного (обов'язкового) відселення належать до земель державної власності, і не можуть передаватись у приватну власність (ч. 4 ст. 84 Земельного кодексу України) [5]. Зазначимо, що згідно з Декретом Кабінету Міністрів України «Про приватизацію земельних ділянок» від 26 грудня 1992 року забороняється передача у приватну власність земельних ділянок на територіях зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи [6]. Господарський обіг таких земель може здійснюватися лише з урахуванням особливостей режиму їх використання, встановлених законом. При цьому у процесі забезпечення господарської діяльності у зоні гарантованого добровільного відселення та посиленого радіоекологічного контролю закон звільняє від оподаткування земельні ділянки та будинки, що належать громадянам, які проживають поза межами зон радіоактивного забруднення.

Одна із особливостей правового режиму земель в межах перших двох зон полягає у встановленні низки заборон, які стосуються: постійного проживання населення; здійснення діяльності з метою одержання товарної продукції без спеціального дозволу; перебування осіб, які не мають на це спеціального дозволу, а також залучення до роботи осіб без їх згоди; вивезення за межі зон без спеціального дозволу землі, глини, піску, торфу, деревини, а також заготівлі і вивезення рослинних кормів, лікарських рослин, грибів, ягід та інших продуктів побічного лісокористування; винесення або вивезення із зон будівельних матеріалів і конструкцій, машин і устаткування, іншого рухомого майна без спеціального дозволу; ведення сільськогосподарської, лісогосподарської, виробничої та іншої діяльності, а також будівництво без спеціального дозволу; випасання худоби, порушення середовища перебування диких тварин, спортивне та промислове полювання і рибальство; будь-яка інша діяльність, яка не забезпечує режим радіаційної безпеки [4].

Щодо окремих видів діяльності в межах зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення законом встановлені особливості правового регулювання. Так, оформлення документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт для будівництва на земельних ділянках зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення об'єктів на замовлення уповноваженого органу здійснюється за відсутності документа, що засвідчує право власності чи користування відповідною земельною ділянкою. На території названих зон не поширюється дія окремих положень статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [7] та інших.

Особливість правового режиму земель зони гарантованого добровільного відселення полягає в наступному. Земельні ділянки, розташовані в цій зоні належать до радіоактивно забруднених. Їх використання здійснюється в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України.

Якщо за економічними та екологічними умовами подальше використання цих земель неможливе, вони переводяться до складу радіаційно небезпечних. Тобто, з урахуванням ступеню радіоактивного забруднення земель (точніше їх складу) вони можуть бути переведені до іншої зони. Такому переведенню має передувати моніторинг відповідних змін, певне обґрунтування та належний висновок уповноваженого органу чи особи.

Перелік видів діяльності, заборонених у межах цієї зони, включає: будівництво нових, розширення діючих підприємств, безпосередньо не пов'язаних із забезпеченням радіоекологічного, соціального захисту населення, а також умов його життя та праці; будь-яка діяльність, що погіршує радіоекологічну ситуацію; природокористування, яке не відповідає вимогам норм радіаційної безпеки та ін.

Специфіка правового режиму техногенно забруднених земель, тобто земель радіаційно небезпечних та радіоактивно забруднених, стосується і їх відновлення. В юридичній літературі відновленням земель вважають законодавчо забезпечену систему заходів, спрямованих на повернення землям їх первісного якісного стану, втраченого через дію антропогенних або природних (стихійних) чинників, здатності виконувати певні функції, що випливають з їх основного цільового призначення, належного стану порушених земель шляхом здійснення їх рекультивативної, консервації земель деградованих і малопродуктивних, меліорованих земель [8, с. 341].

Безперечно, що відновленню будь-яких земель притаманні певні особливості, зумовлені їх основним цільовим призначенням. Для земель, наприклад, які є засобом виробництва (сільськогосподарського та лісогосподарського призначення), специфіка відновлення полягає у поверненні їх попереднього якісного стану, для інших – здатності виконувати функції промислово-операційного базису.

Земельний кодекс України (ст. 170) передбачає, що техногенно забруднені землі сільськогосподарського призначення, на яких не забезпечується одержання продукції, що не відповідає встановленим вимогам (нормам, правилам, нормативам), підлягають вилученню із сільськогосподарського обігу та консервації.

Критерії безпечності сільськогосподарської продукції, тобто її відповідності встановленим нормам, правилам, нормативам передбачені нормативними документами, які встановлюють вимоги до харчових продуктів (державні стандарти, технічні умови, технічні регламенти тощо), а також санітарними нормами та правилами. Так, згідно із Законом України «Про безпечність та якість харчових продуктів» безпечною вважається харчова продукція, стан якої є результатом діяльності з виробництва та обігу, яка здійснюється з дотриманням вимог, встановлених санітарними заходами та/або технічними регламентами, та забезпечує впевненість у тому, що харчовий продукт не завдає шкоди здоров'ю людини (споживача), якщо він спожитий за призначенням. Отже, до безпечних відносяться харчові продукти, які не створюють шкідливого впливу на здоров'я людини безпосередньо чи опосередковано за умов його виробництва та обігу з дотриманням вимог санітарних заходів та споживання (використання) за призначенням [9].

Законодавством передбачено, що продукти харчування та сільськогосподарська продукція, в яких вміст радіонуклідів не перевищує затверджених допустимих рівнів, вважаються придатними для реалізації та споживання. При цьому слід мати на увазі, що допустимі рівні вмісту радіонуклідів у продуктах харчування та сільськогосподарській продукції затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Сільськогосподарська продукція, вироблена в зонах радіоактивного забруднення, повинна мати сертифікати відповідності, в яких

ззначаються відомості про місце виробництва продукції, вміст радіонуклідів, відповідального виробника цієї продукції і контролера, який перевірів її на вміст радіонуклідів.

Виробництво та реалізація продукції, радіоактивне забруднення якої перевищує допустимі рівні вмісту радіонуклідів, за винятком продукції науково-виробничого та дослідного характеру, забороняється. Якщо використання та переробка продукції, забрудненої радіонуклідами понад затверджені допустимі рівні, неможливі, така продукція підлягає вилученню та знищенню у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. При цьому виробникам забрудненої продукції мають відшкодуватися відповідні їх витрати.

Особливості використання техногенно забруднених земель стосуються, як впливає із ст. 170 Земельного кодексу України, лише земель сільськогосподарського призначення. Проте, значні площі земель лісгосподарського призначення, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, певною мірою виступають джерелом отримання харчових продуктів (наприклад, збір горіхів, ягід, грибів тощо в порядку побічного лісокористування). Очевидно, що законодавець теж має враховувати наведені обставини та передовсім специфіку використання лісових земель.

Відповідно до ст. 170 Земельного кодексу України техногенно забруднені землі сільськогосподарського призначення за певних умов підлягають обов'язковому вилученню із сільськогосподарського обігу та консервації.

Під консервацією земель ст. 1 Закону України «Про охорону земель» розуміє «припинення господарського використання на визначений термін та залуження або заліснення деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержувати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я» [10].

Висновки. Особливостями режиму і порядку використання, охорони та відновлення техногенно забруднених земель, визначаються спеціальним законодавством. Проте за відсутності єдиного комплексного підходу до вирішення актуальних питань у сфері земельних відносин тривалий час вони залишаються відкритими.

Основною правовою формою відновлення земель згідно із законодавством виступає консервація, в тому числі, і техногенно забруднених земель. Консервація техногенно забруднених земель може стосуватися як окремих земельних ділянок, так і великих масивів земель. З урахуванням усіх фактичних обставин для консервації цих земель можуть розроблятися відповідні регіональні програми, в яких мають передбачатися особливості найбільш ефективних форм та видів консервації даних земель. Ця проблема потребує додаткового дослідження і вивчення спеціалістами та представниками правової доктрини.

Література:

1. Основи екології. Екологічна економіка та управління користуванням: підручник; за заг. ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельника та к.е.н., проф. М.К. Шапочки. Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. 759 с.
2. Балюк Г.І. Ядерне право України: стан і перспективи розвитку (правові аспекти радіоекології). К., 1996. 140 с.

3. Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні. К.: Віпол, 1997. 196 с.
4. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 р. № 791а-ХІІ. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12> (дата звернення 22.01.2024).
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-ІІІ. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 23.01.2024).
6. Про приватизацію земельних ділянок: декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. № 15-92 (втратив чинність 04.10.2006 р.). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-92> (дата звернення 23.01.2024).
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VІ *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення 23.01.2024).
8. Лісова Т.В. Правове забезпечення відновлення земель: теоретичні і практичні проблеми: монографія. Харків: Юрайт. 2020. 396 с.
9. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 23.01.2024).
10. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-ІV. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15> (дата звернення 23.01.2024).

Shulga M. Features of the legal regime of lands subjected to radioactive contamination

Summary. The article is devoted to the study of the peculiarities of the legal regime of the lands that have undergone radioactive contamination as a result of the Chernobyl disaster. It analyzes domestic and foreign legislation, as well as scientific sources, which relate to the restrictive regime for the use of man-made contaminated lands and the implementation of economic activities on separate land plots that are part of the relevant zones separated by law within the territory that has undergone radioactive contamination Chernobyl disaster. The peculiarities of the legal regime of technogenically polluted lands are determined by the technogenic origin of changes in the quality of land and other natural resources, as well as the negative consequences of human economic activity in the form of land degradation and harmful effects on the environment and human health. The catastrophic radioactive contamination of Ukraine's lands, which occurred in 1986 as a result of the Chernobyl disaster, has no analogues in the world either in terms of scale or depth of economic, social and environmental consequences.

It was determined that, depending on the degree of radioactive contamination, the legislation includes lands on which it is impossible for the population to continue to live, to obtain agricultural and other products, food products that meet the national and international permissible levels of the content of radioactive substances or which are impractical to use due to environmental conditions, to radiation-hazardous lands. The legislator, emphasizing that the specifics of the regime and procedure for the use, protection and restoration of technologically polluted lands, are determined by special legislation. However, in the absence of a unified comprehensive approach to the solution of topical issues in the field of land relations, they remain open for a long time.

Particular attention is paid to the problems related to the legal regulation of the restoration of technogenically polluted lands. It is quite obvious that the legal forms of their restoration should take into account the peculiarities of the legal regime of these lands, their condition, which has been changing mainly naturally since 1986. However, the legislation does not yet contain special legal prescriptions.

It is known that the lion's share of land contaminated with radionuclides is agricultural and forestry land. Conservation is the main legal form of land restoration according to

legislation. Conservation of technogenically polluted lands can concern both individual plots of land and large tracts of land. At the same time, the peculiarities of the legal forms of restoration of such lands remain outside the attention of the legislator. Appropriate regional programs can be developed for the conservation of technologically polluted lands, which should include the features of the most effective forms and types of conservation of these lands.

Key words: technogenically contaminated land, nuclear safety, nuclear power plant, land legal regime, restoration.