

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНА ТЕХНОГЕННО ЗАБРУДНЕНИХ ЗЕМЕЛЬ

LEGAL ADJUSTMENT OF USE AND PROTECTION OF TECHNOGENY POLLUTED LAND

Лисанець О.С.,

к.ю.н., доцент кафедри земельного та аграрного права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена актуальному питанню сьогодення, а саме: дослідженню правового регулювання використання та охорони техногенно забруднених земель. Зокрема увагу акцентовано на понятті техногенно забруднених земель і особливості режиму їхнього використання. У процесі дослідження виявлено прогалини такого регулювання та запропоновано своє бачення деяких правових питань.

Ключові слова: земля, стан земель, охорона земель, забруднення земель, техногенне забруднення, радіоактивне забруднення.

Статья посвящена актуальному вопросу современности, а именно: изучению правового регулирования использования и охраны техногенно загрязненных земель. В частности, внимание акцентировано на понятии техногенно загрязненных земель и особенности режима их использования. В процессе исследования определены пробелы такого регулирования и предложено свое виденье некоторых правовых вопросов.

Ключевые слова: земля, состояние земли, охрана земли, загрязнение земель, техногенное загрязнение, радиоактивное загрязнение.

The article is devoted to the actual issue of today's reality, namely, the study of the legal regulation of the use and protection of technologically contaminated lands. In particular, attention is focused on the concept of man-caused contaminated lands and peculiarities of their use.

So, technologically polluted land should be considered land that is polluted as a result of human economic activity, which led to land degradation and their negative impact on the environment and human health. To technogenically contaminated lands also include radiation-insecure and radioactively contaminated lands, lands contaminated with heavy metals, other chemical elements, and so on. When using technologically contaminated land, the features of the regime of their use are taken into account.

Among the technologically contaminated lands, the most attention is paid to radiation-safe and radiation-contaminated lands, which is the result of an industrial disaster – the accident at the Chernobyl nuclear power plant in 1986. Radioactively contaminated lands include zones of guaranteed voluntary resettlement zones and enhanced radioecological control. These lands require special radiation protection measures aimed at limiting additional radiation caused by the Chernobyl disaster and ensuring normal economic activity.

The article analyzes the legal regulation of land conservation, which consists in removing technologically contaminated land from agricultural circulation. On such lands, a complex of works is carried out to restore their fertility and return them to the sphere of agricultural production.

Conservation of lands is carried out by decision of executive bodies of local self-government bodies on the basis of an application for the conservation of a land plot. The State Administration issues an order to establish a land survey commission and prepare conclusions on the feasibility of conservation of land. At the present stage of the development of public relations in Ukraine, one of the primary objectives of environmental policy is to improve the regulatory framework that regulates the use and protection of technologically contaminated land.

In the process of the study, gaps in such regulation have been identified and a vision of some legal issues has been suggested.

Key words: land, state of earth, land protection, land pollution, technogenic pollution, radioactive contamination.

Зростання масштабів господарської діяльності та кількості великих промислових комплексів, концентрація на них агрегатів і установок великої і надвеликої потужності, використання у виробництві багатьох потенційно небезпечних речовин збільшує вірогідність виникнення техногенних аварій.

Надзвичайні ситуації техногенного походження загрожують людині, економіці та природному середовищу або здатні створити загрозу внаслідок імовірного вибуху, пожежі, затоплення чи забруднення (зараження) навколишнього середовища.

У сучасних умовах надзвичайно важливим є питання щодо правового режиму використання й охорони техногенно забруднених земель, що й обумовлює актуальність дослідження. Слід зауважити, що питання правового режиму техногенного забруднення земель не були предметом окремих комплексних наукових досліджень і переважно розглядалися в контексті охорони земель у цілому у працях як українських, так і російських вчених у галузі земельного права, зокрема: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, М.В. Краснові, П.Ф. Кулинич, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін.

Земельний кодекс України (ст. 169) вводить поняття техногенно забруднених земель, тобто земель, забруднених внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель, та її негативного впливу на довкілля і здоров'я людей. До техногенно забруднених земель належать землі радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені, землі забруднені важкими металами,

іншими хімічними елементами тощо. До складу таких земель варто включити землі, які постраждали внаслідок Чорнобильської та інших техногенних катастроф. Під час використання таких земель беруться до уваги особливості режиму їх використання.

Заподіяння техногенного забруднення можливе як у режимі нормальної експлуатації господарських об'єктів (у зв'язку з недосконалістю техніки та технології виробництва, переробки відходів, порушень екологічного законодавства), так і в аварійному режимі.

Техногенне забруднення завжди пов'язане з господарською діяльністю людини, а сам термін «техногенне» вказує на походження відповідного забруднення від технічних джерел (технічних систем, установок, обладнання, агрегатів тощо). Під техногенним забрудненням розуміють зовнішнє привнесення до ґрунту забруднюючих речовин, що спричиняє негативні зміни його фізичних, фізико-хімічних і агрохімічних властивостей, погіршення умов життєдіяльності ґрунтових організмів і рослин.

Серед можливих джерел техногенного забруднення земель Земельний кодекс (далі – З. К.) України виділяє, перш за все, радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені землі. Їхнє забруднення спричинене джерелами іонізуючого випромінювання. Виняткова увага законодавця до земель відповідної категорії пов'язана з безпрецедентною техногенною катастрофою, що сталася в Україні у 1986 р. – аварією на Чорнобильській АЕС (далі – ЧАЕС). Одним із наслідків аварії стало забруднення радіонуклідами понад 4,6 млн. гектарів земель у 74 районах 11 облас-

тей, у тому числі 3,1 млн. гектарів ріллі. 3 господарського використання було вилучено 119 тис. гектарів сільськогосподарських угідь, зокрема 65 тис. гектарів ріллі. На цих землях працювали аграрні підприємства, вироблялась значна частина сільськогосподарської продукції.

Першим кроком правового регулювання використання й охорони техногенно забруднених земель стала постановва Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) «Про невідкладні заходи щодо захисту громадян від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 1 серпня 1990 р. [3]. Як справедливо зазначається у юридичній літературі, положення цієї постанови мали здебільшого політико-декларативний характер і конкретного правового режиму не передбачали [2]. Значення постанови полягало в тому, що вперше на законодавчому рівні було здійснено спробу визначити порядок використання радіаційно забруднених земель у результаті аварії на ЧАЕС. У п. 7 постанови було закріплене зобов'язання Ради Міністрів УРСР вирішити протягом року питання виведення з користування сільськогосподарських угідь або перепрофілювання господарств, у яких неможливе одержання «чистої» продукції. Безумовно, не слід перебільшувати значення даного положення, оскільки в ньому не містилося конкретних вказівок і заходів щодо використання земель, забруднених у результаті аварії на ЧАЕС, але, принаймні, на порядок денний було висунуто цю проблему як таку, що потребує невідкладного вирішення.

Детальну конкретизацію питання щодо подолання та ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС отримали з прийняттям Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р. [4]. Законом були врегульовані питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання й охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну й іншу діяльність у цих зонах; закріплені й гарантовані забезпечення режиму використання й охорони таких територій для зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини й екологічні системи. Щодо визначень радіоактивних і радіаційно забруднених земель, то, на наш погляд, вони не розкривають повною мірою сутнісних характеристик цих категорій, а лише називають заходи, яких необхідно вжити на таких територіях і види діяльності, які підлягають обмеженню на зазначених землях, тобто в них закріплюються тільки наслідки радіаційного та радіоактивного забруднення довкілля без зазначення причин їх виникнення й існування. Але, незважаючи на це, не можна не відзначити пріоритетне юридичне значення положень вищезазначеного закону в механізмі гарантування режиму використання й охорони згаданих територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи.

Законом визначено, що до територій, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, належать території, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, і яке потребує здійснення заходів щодо радіаційного захисту населення й інших спеціальних втручань, спрямованих на обмеження додаткового опромінення населення, спричиненого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення його нормальної господарської діяльності. До зон радіоактивного забруднення повністю або частково віднесено територію 74 районів 12 областей (Київська, Житомирська, Рівненська, Чернігівська, Вінницька, Івано-Франківська, Волинська, Чернівецька, Черкаська, Сумська, Тернопільська, Хмельницька).

До радіоактивно забруднених земель прирівнюються також землі, надані, відповідно до ст. 37 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», для розміщення ядерних установок і об'єктів, а також

земельні ділянки, на яких розміщуються сховища радіоактивних відходів і об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами (ст. 25 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами», 1995 р.).

Надання земельних ділянок для розміщення ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, провадиться в порядку і на умовах, визначених земельним законодавством та законодавством про охорону навколишнього природного середовища України.

Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами», визначаються види діяльності, заборонені на територіях, відведених під сховища радіоактивних відходів, та об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами: земельні ділянки, відведені під сховища радіоактивних відходів, виводяться з господарського обороту і відокремлюються від суміжних територій санітарно-захисними зонами, у межах яких забороняється: проживання населення; здійснення всіх видів водокористування, лісокористування та користування надрами, за винятком зумовлених затвердженими проектами; проведення наукових досліджень без спеціальних дозволів; здійснення без спеціального дозволу сільськогосподарської, лісогосподарської та іншої виробничої діяльності, спрямованої на одержання товарної продукції, а також будівництво об'єктів соціального та громадського призначення; будь-яка інша діяльність, яка не гарантує дотримання режиму радіаційної безпеки [3].

Законом встановлюється також правовий режим зони посиленого радіоекологічного контролю. Так, у зоні посиленого радіоекологічного контролю забороняється будівництво оздоровчих закладів (санаторіїв, таборів, будинків відпочинку) та нових підприємств, які шкідливо впливають на здоров'я населення і навколишнє середовище; будь-яка діяльність, що погіршує радіоекологічну ситуацію; внесення отрутохімікатів без спеціального дозволу; залучення школярів, учнів і студентів до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їхнього здоров'я.

Загальні критерії віднесення земель до техногенно забруднених важкими металами, іншими хімічними елементами встановлюються ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» системою екологічних і санітарно-епідемічних нормативів, серед яких визначальну роль відіграють гранично допустимі концентрації хімічних речовин (зокрема важких металів) у ґрунті. Ці нормативи є єдиними на всій території країни.

Слід зазначити, що в Україні прийнято низку нормативно-правових актів, зокрема законів, якими встановлені вимоги до харчової продукції та продовольчої сировини. Закон України «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» від 23 грудня 1997 р. встановлює правові засади забезпечення якості та безпеки харчових продуктів. Згідно зі ст. 5 зазначеного Закону, документами, що підтверджують належну якість та безпеку харчових продуктів, є: 1) декларація про відповідність, яка видається виробником продукції на кожну партію продукції, або сертифікат відповідності чи свідоцтво про визнання відповідності; 2) висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи, свідоцтво про державну реєстрацію, гігієнічний сертифікат; 3) ветеринарні документи (ветеринарна довідка, ветеринарне свідоцтво, ветеринарний сертифікат) на продовольчу сировину та харчові продукти тваринного походження; 4) сертифікат якості та карантинний дозвіл і деякі інші [5].

Вимоги, яким має відповідати сільськогосподарська продукція, встановлюються також законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (1994 р.), «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» (1997 р.), «Про захист прав споживачів» (у редакції Закону від 15 грудня 1993 р.)

та деякими іншими. Правові засади та процедури декларування чи сертифікації відповідності сільськогосподарської продукції якісним та кількісним критеріям встановлені Законом України «Про підтвердження відповідності» (2001 р.).

Техногенно забруднені землі сільськогосподарського призначення, ступінь забруднення яких є надзвичайно високим, і отримання на яких продукції, що відповідає чинним санітарно-гігієнічним вимогам, неможливе, підлягають виведенню з категорії «землі сільськогосподарського призначення» у зони відчуження. Надалі ці землі підлягають консервації без застосування заходів для очищення.

Консервація земель – це тимчасове виведення деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених сільськогосподарських угідь із сільськогосподарського використання, проведення на них комплексу робіт із відновлення їхньої родючості (здебільшого залуження або заліснення) та повернення їх до галузі сільськогосподарського виробництва.

Для конкретизації норм Земельного кодексу України щодо консервації земель Міністерство аграрної політики та продовольства України видало наказ від 26 квітня 2013 р. № 175, яким затвердило Порядок консервації земель. Цей Порядок визначає організаційні засади щодо консервації деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно небезпечним та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержати екологічно чисту продукцію, перебування ж людей на таких земельних ділянках є небезпечним для їхнього здоров'я.

Порядок обов'язковий для державних органів виконавчої влади, поширюється на власників землі, землекористувачів, зокрема орендарів, і має рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування.

Обов'язок ініціювання консервації відповідних земельних ділянок покладений на власників і користувачів цих ділянок. Крім власників і користувачів землі, з ініціативою проведення консервації тих чи інших земельних ділянок можуть виступати місцеві землевпорядні та природоохоронні органи.

Якщо консервацію земельної ділянки ініціює власник чи користувач, він має подати заяву або клопотання до відповідної державної адміністрації чи сільської, селищної, міської ради за місцезнаходженням земельної ділянки, у якій зазначаються причини проведення консервації земель.

До заяви або клопотання про ініціювання консервації земельної ділянки додаються: копія документа, що посвідчує право на земельну ділянку; вкопійовання із земельно-кадастрового плану орієнтовних меж відповідної земельної ділянки; агрохімічний паспорт земельної ділянки (за наявності); матеріали власних спостережень (фотознімки), таблиці динаміки врожайності сільськогосподарських культур тощо.

Консервація земель здійснюється за рішеннями органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. На підставі заяви або клопотання про консервацію земельної ділянки відповідна державна адміністрація видає розпорядження (сільська, селищна, міська рада ухвалює рішення) про створення комісії з обстеження земель у naturі (на місцевості) та підготовку висновків про доцільність їхньої консервації. За результатами обстеження земельної ділянки у naturі (на місцевості) складається звіт про її стан та надаються пропозиції щодо її консервації.

Орган влади, до якого подані матеріали та висновок про консервацію земельної ділянки, повинен протягом 30 днів розглянути їх та видати розпорядження (рішення) про консервацію земель державної або комунальної власності. Якщо земельна ділянка перебуває у приватній власності, розпорядження (рішення) про її консервацію ухвалюється на підставі договору з власником ділянки.

Обов'язковою умовою проведення консервації земель є розробка відповідного проекту. Для підготовки проекту власник земельної ділянки повинен укласти з землевпорядною організацією, яка має ліцензію на виконання землевпорядних робіт, договір на його розробку.

Після схвалення проекту консервації земельної ділянки державною землевпорядною експертизою він підлягає виконанню. Реалізуючи проект консервації земельної ділянки, її власник чи користувач мають здійснити залуження чи заліснення ділянки. Залуження полягає у її засіванні насінням багаторічних трав, а заліснення – у закладенні деревних насаджень. Використання земельної ділянки, що перебуває у стані консервації, для вирощування сільськогосподарських культур забороняється.

По закінченні строку консервації земельної ділянки комісія проводить обстеження законсервованих земель у naturі (на місцевості) і вносить до відповідних органів виконавчої влади (місцевого самоврядування), які ухвалили рішення про консервацію земель, пропозицію щодо повернення земель до попереднього використання, продовження термінів консервації або про здійснення інших заходів щодо їх раціонального та екологічно безпечного використання.

Надзвичайно важливою є законодавчо закріплена вимога під час використання та охорони земель, які постраждали внаслідок Чорнобильської та інших техногенних катастроф, зважати на особливості режиму і порядок їх використання. На сьогодні чинним законодавством України врегульовано лише правовий режим радіаційно небезпечних і радіоактивно забруднених земель (ст. ст. 12–19 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»).

Загальні засади, правовий режим і порядок використання техногенно забруднених земель, встановлюються законодавством України, а саме: законами України «Про охорону земель», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та деякими іншими. За загальним правилом, ці землі виводяться з господарського обігу та на них встановлюється спеціальний режим, що полягає в посиленому моніторингу, контролі за станом ґрунтів і їх можливим впливом на організм людини, обмеженні природокористування, а іноді – і проживання людей.

Однак, незважаючи на вживання у низці як екологічних, так і земельних нормативно-правових актів різної юридичної сили поняття «техногенно забруднені землі», остаточно не розкритий його зміст, сутнісні характеристики, види, особливості використання окремих категорій забруднених земель тощо. Переважна більшість норм має констатуючий, відсилочний до спеціального законодавства характер, аніж регулятивно-забезпечувальний, оскільки остаточно не визначені державно-правові механізми використання й охорони техногенно забруднених земель, не розкрито зміст і сутнісні характеристики окремих видів техногенно забруднених земель, не конкретизовані види спеціальних заходів щодо охорони техногенно забруднених земель, детально не врегульовані правозастосовчі аспекти юридичної відповідальності за порушення вимог щодо охорони земель, які призводять до їхнього техногенного забруднення тощо. Це все у комплексі створює труднощі та сумніви передумови ефективної дії на практиці згаданих положень і потребує відповідного правового врегулювання [1].

На сучасному етапі розвитку суспільних відносин в Україні одним із першочергових завдань природоохоронної державної політики повинно стати вдосконалення нормативно-правової бази щодо правового режиму використання й охорони техногенно забруднених земель. З метою усунення наявних суперечностей, пропонуємо

як альтернативний варіант ухвалити спеціальний нормативно-правовий акт, наприклад, Закон України «Про правовий режим використання і охорони техногенно забруднених земель», в якому, на наш погляд, слід закріпити поняття, види техногенно забруднених земель, особли-

вості використання й охорони окремих категорій техногенно забруднених земель. Також, було б доцільним визначити порядок і умови використання таких забруднених земель у Законі України «Про охорону земель» як окремий підрозділ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Басай Р.М. Правовий режим техногенно забруднених земель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Р.М. Басай ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2013. – 20 с.
2. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : [навч. посіб.] / Н.Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 316
3. Про невідкладні заходи щодо захисту громадян від наслідків Чорнобильської катастрофи : Постанова Верховної Ради України від 1 серпня 1990 р. // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1990. – № 33. – Ст. 466.07. – С. 316.
4. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 р. // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1991. – № 16. – Ст. 198.
5. Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини : Закон України від 12 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1998. – № 19 – Ст. 98.