

**Лисанець О.С.**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри земельного та аграрного права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## **ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, ЩО ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ**

У статі досліджено правовий режим використання та охорона земель, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, аналізуються питання поділу радіоактивно-забруднених територій на відповідні зони.

**Ключові слова:** землі, стан земель, ґрунт, забруднення, охорона.

В статье исследован правовой режим использования и охраны земель, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы, анализируются вопросы разграничения радиоактивно-загрязненных территорий на соответствующие зоны.

**Ключевые слова:** земли, состояние земель, ґрунт, загрязнение, охрана.

In the article the legal regime of land use and protection, which are affected by the Chernobyl disaster, analyzes the issues of delimitation of radioactively contaminated territories in the respective zones.

**Keywords:** land, state land, soil, pollution, protection.

Чорнобильська катастрофа створила на значній території України небезпечну для здоров'я людей і навколишнього середовища радіаційну обстановку. Одним із результатів аварії стало забруднення радіонуклідами понад 4,6 млн гектарів земель у 74 районах 11 областей, у тому числі 3,1 млн гектарів ріллі. З господарського використання було вилучено 119 тис. гектарів сільськогосподарських угідь, у тому числі 65 тис. гектарів ріллі.

Катастрофічне радіоактивне забруднення земель України, що сталося внаслідок Чорнобильської катастрофи, не має аналогів у світі ні за масштабами, ні за глибиною економічних, соціальних і екологічних наслідків. З метою

зменшення дії радіаційного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи законодавство закріплює та гарантує забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій.

В сучасних умовах надзвичайну вагу має питання щодо правового режиму використання і охорони земель, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, що й обумовлює актуальність даного дослідження. Слід відзначити, що питання правового режиму техногенного забруднення земель не були предметом окремих комплексних наукових досліджень і розглядалися, переважно в контексті охорони земель цілому у працях як українських, так і російських вчених у галузі земельного права, зокрема В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, М.В. Краснової, П.Ф. Кулинича, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін.

Першим кроком у механізмі правового регулювання використання та охорони техногенно забруднених земель стала постанова Верховної Ради УРСР «Про невідкладні заходи щодо захисту громадян від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 01 серпня 1990 р. [2]. Як справедливо зазначається у юридичній літературі, положення цієї постанови носили в основному політико-декларативний характер і конкретного правового режиму не передбачали [1]. Значення цієї постанови полягала в тому, що вперше на законодавчому рівні було зроблено спробу визначити порядок використання радіаційно забруднених земель у результаті аварії на ЧАЕС.

Детальну конкретизацію питання щодо подолання та ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС отримали із прийняттям Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27 лютого 1991 р. [3]. Законом були врегульовані питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність в цих зонах; закріплює і гарантує забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій із метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та 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 вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого 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).

Залежно від рівня забруднення ґрунтів, ст. 2 Закону України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” визначає такі зони радіоактивно забруднених територій:

- 1) зона відчуження — це територія, з якої проведено евакуацію населення в 1986 році (30 км від епіцентру вибуху);
- 2) зона безумовного (обов’язкового) відселення (50—60 км від епіцентру вибуху);
- 3) зона гарантованого добровільного відселення;
- 4) зона посиленого радіоекологічного контролю.

Межі зон устанавлюються та переглядаються Кабінетом Міністрів України на основі експертних висновків Національної академії наук України, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах охорони здоров’я, управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов’язкового) відселення, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища, безпеки використання ядерної енергії, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю)

в агропромисловому комплексі, за поданням обласних рад і затверджуються Верховною Радою України.

Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначено, що території зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення визначаються як радіаційно небезпечні землі. Це землі, на яких неможливе подальше проживання населення, одержання сільськогосподарської та іншої продукції, продуктів харчування, що відповідають допустимим рівням вмісту радіоактивних речовин, або які недоцільно використовувати за екологічними умовами.

Так, відповідно до статей 12-14 цього Закону землі зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення виводяться з господарського обороту, відмежовуються від суміжних територій і переводяться до категорії радіаційно небезпечних земель. У цих зонах забороняється постійне проживання населення; здійснення діяльності з метою одержання товарної продукції без спеціального дозволу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; 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 Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи землі, глини, піску, торфу, деревини, а також заготівля і вивезення рослинних кормів, лікарських рослин, грибів, ягід та інших продуктів побічного лісокористування, за винятком зразків для наукових цілей; винесення або вивезення із зон будівельних матеріалів і конструкцій, машин і устаткування, домашніх речей тощо без спеціального дозволу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і дозиметричного контролю; ведення сільськогосподарської, лісогосподарської, виробничої та іншої діяльності, а також будівництво без спеціального дозволу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; випасання худоби, порушення середовища

перебування диких тварин, спортивне та промислове полювання та рибальство; перегін тварин, сплав лісу. В'їзд на територію зони і виїзд з неї здійснюються тільки за спеціальними перепустками з обов'язковим дозиметричним контролем людей та транспортних засобів. Транзитний проїзд усіх видів транспорту здійснюється за спеціальними перепустками, що видаються Адміністрацією зони.

У зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення спеціалізованими підрозділами здійснюються обов'язкові заходи щодо запобігання винесенню радіонуклідів з території зон і радіоактивному забрудненню навколишнього середовища; моніторингу стану природного середовища та медикобіологічного моніторингу; утримання території в належному санітарному і пожежобезпечному стані; застосування методів фіксації радіонуклідів на місцевості.

Контроль за виконанням зазначених заходів здійснюється на території зони відчуження адміністрацією зони, зони безумовного (обов'язкового) відселення - відповідними обласними радами.

До радіоактивно забруднених земель належать території зон гарантованого добровільного відселення та посиленого радіоекологічного контролю. Це землі, які потребують проведення заходів радіаційного захисту та інших спеціальних втручань, спрямованих на обмеження додаткового опромінення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення нормальної господарської діяльності.

У зоні гарантованого добровільного відселення встановлюється менш жорсткий правовий режим. Тут забороняється 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; внесення пестицидів, гербіцидів, отрутохімікатів без спеціального дозволу відповідних органів Кабінету Міністрів України; залучення школярів, учнів і

студентів до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я. У цій зоні постійно здійснюються заходи щодо зниження ризику захворюваності населення у зоні гарантованого добровільного відселення, перелік яких встановлюється статтею 17 Закону.

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 та об'єктів, а також земельні ділянки, на яких розміщуються сховища радіоактивних відходів та об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами (ст. 25 Закону України «Про поводження з радіоактивними відходами» (1995). Надання земельних ділянок для розміщення ядерних установок та 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 відмежовуються від суміжних територій санітарно-захисними зонами, в 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 забезпечує режим радіаційної безпеки [4].

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.

На теперішній час до зони відчуження відносяться 76 населених пунктів, до зони безумовного (обов'язкового) відселення — 92 населених пункти, до зони гарантованого добровільного відселення — 834 населених пункти, до зони посиленого радіоекологічного контролю — 654 населених пункти.

Державний контроль за додержанням правового режиму в зонах, що зазнали радіоактивного забруднення, здійснюється обласними Радами народних депутатів, їх виконавчими органами, а також уповноваженими на те державними органами.

Національній комісії радіаційного захисту було дано право встановлювати додаткові критерії забрудненості ґрунту радіонуклідами з подальшим затвердженням таких критеріїв Верховною Радою України. Ця ж комісія спільно з Національною академією наук України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерством аграрної політики України, Міністерством екології та природних ресурсів України, за поданням обласних рад видає експертні висновки щодо встановлення та перегляду Кабінетом Міністрів України та затвердження Верховною Радою України критеріїв розмежування категорій зон щодо радіаційного захисту населення, меж зон радіоактивно забруднених та радіаційно небезпечних земель.

Найвище забруднення мають поліські області України, в яких, крім того, виникла низка екологічних проблем, обумовлених осушенням та інтенсивним використанням у сільському господарстві земель. 12 постраждалих від катастрофи областей України (74 адміністративних райони) належать до різних природно-господарських регіонів і володіють різним за структурою природно-

ресурсним, соціально-економічним і людським потенціалом. В той же час помітна перевага земельних, водних, лісових та природно-рекреаційних ресурсів в інтегральному природноресурсному потенціалі областей відразу засвідчила першочергову вразливість від радіаційного забруднення таких сфер життєдіяльності суспільства, якими є сільське, лісове та водне господарство, рекреація — тобто сфер, які розвиваються на стику повноцінного використання природи та задоволення людських потреб і фактично виконують, крім інших, важливі еколого-соціальні функції. Після Чорнобильської катастрофи деякі регіони значною мірою втратили свій екологічний потенціал і є обмежено придатними для розвитку й розміщення насамперед вказаних вище сфер господарства.

Екологічні і соціальні пріоритети, які визначені для розвитку забруднених областей, означають не стільки повернення до традиційного для них землекористування, скільки його оптимальну зміну з метою нерозповсюдження радіонуклідів, їх закріплення і переорієнтацію розвитку певних галузей з урахуванням сьогоденних умов і потреб регіонів. Так, наприклад, поліська частина Житомирської, Київської, Чернігівської областей, що традиційно використовувалася населенням для потреб оздоровлення, відпочинку, полювання, рибальства і спортивних змагань, на сьогоднішній день вже не може використовуватися населенням для безпосереднього контакту з природою в обсязі, який потрібен такій великій агломерації, як Київська. В той же час слід позитивно сприймати пропозицію про створення на території зони відселення (а може, і поза її межами) радіоекологічного заповідника з метою проведення унікальних спостережень за станом природних процесів, тим більше що такий заповідник існує на території сусідньої Білорусі. Не можна не відзначити й виняткову роль лісу в локалізації забруднення в перші роки після аварії. Варто і сьогодні наголошувати на інтенсивному лісорозведенні і активізації лісомеліоративних заходів на забруднених територіях, але не з метою промислового лісокористування, а для нормалізації радіоекологічної ситуації і



можливого повернення деяких площ до використання у сільському господарстві або залісення найбільш забруднених угідь.

Негайно після аварії на ЧАЕС в Україні була сформована розвинута інфраструктура наукового супроводу робіт з моніторингу і сільськогосподарської реабілітації забруднених територій. На базі наукового потенціалу УААН, НАНУ, спеціально створеного УкрНДІ сільськогосподарської радіології (УНДІСГР), за активної участі вчених і фахівців МОЗ України, Українського наукового центру радіаційної медицини та Укркомгідромету в стислі строки в Україні сформована наукова радіоекологічна школа, яка методично забезпечила моніторинг забруднених земель, своєчасну об'єктивну оцінку радіаційного стану, опрацювала та адаптувала до конкретних екологічних умов рекомендації по веденню сільського, лісового і водного господарства, обґрунтувала радіаційні нормативи та контрольні рівні забруднення ґрунту і води, а також сільськогосподарської та лісової продукції. Програма наукового супроводу об'єднала біля 50 наукових установ (НАНУ, УААН, УНДІСГР та ін.), що дало змогу комплексно опрацьовувати і вирішувати широкий спектр наукових радіологічних проблем.

Відпрацьовано та впроваджено контрзаходи у всіх галузях сільськогосподарського виробництва. В землеробстві - це спеціальні технології рекультивації забруднених земель: обробіток ґрунту, внесення вапнякових матеріалів та мінеральних добрив у нетрадиційних співвідношеннях і дозах, використання місцевих копалин тощо. Зниження радіоактивності продукції при цьому складає 1,5 - рази. Особливо висока ефективність досягається покращанням луків та пасовищ, коли радіоактивність кормів і тваринницької продукції зменшується в 4 - 16 разів.

Дослідники впевнено констатують: радіаційна ситуація на забруднених територіях значно покращилась, стабілізувалась та є прогнозованою. Сьогодні практично на всій території, окрім зони відчуження, можна одержувати сільськогосподарську продукцію, що відповідає гігієнічним нормам. Вчені підтримують ідею вирощувати на чорнобильських землях технічні культури, які

стануть сировиною для виробництва біоетанолу і біодизелю. Все це означає, що розвиток окремих галузей не згортається повністю, а акценти у функціональному призначенні територій значно зміщуються.

Підсумуючи викладене, слід зазначити, що усунення наслідків Чорнобильської катастрофи залежить від належного законодавчого визначення правового режиму різних за ступенем радіоактивного забруднення територій і заходів щодо його правового забезпечення. Радіоактивні землі потребують проведення заходів радіаційного захисту та інших спеціальних втручань, спрямованих на обмеження додаткового опромінення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення нормальної господарської діяльності. Наслідком цього повинна стати відповідним чином організована структура землекористування з домінантою на соціальних та екологічних пріоритетах розвитку.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Кобецька Н. Р. Екологічне право України: Навч. посіб. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — С. 316.
2. Про невідкладні заходи щодо захисту громадян від наслідків Чорнобильської катастрофи: Постанова Верховної Ради України від 01 серпня 1990 року // ВВР УРСР. — 1990. — № 33. — Ст. 466.
3. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: закон України від 27 лютого 1991 року // ВВР УРСР. — 1991. — № 16. — Ст. 198.
4. Про поведження з радіоактивними відходами: Закон України від 30 червня 1995 року//ВВР УРСР. — 1995. - №27. — Ст. 199.