

Клюєва Є. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри господарського та транспортного права
юридичного факультету
Державного університету інфраструктури та технологій

Машина В. А.,
студент магістратури юридичного факультету
Державного університету інфраструктури та технологій

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ В ЗОНІ ВІДЧУЖЕННЯ ЧОРНОБИЛЬ

ECONOMIC LEGAL REGIME OF LAND IN THE CHERNOBYL DISPOSAL ZONE

Статтю присвячено дослідженню правового режиму господарської діяльності на землях Чорнобильської катастрофи. У статті здійснюється аналіз законодавства та наукової літератури про спеціальний режим господарювання на радіоактивно забруднених територіях. У статті визначено правові умови здійснення господарської діяльності на землях зони відчуження, а також надається таке поняття як «господарсько-придатна територія».

Ключові слова: спеціальний режим господарювання, господарська діяльність, правові умови, господарсько-придатна територія, зона радіоактивного забруднення.

Статья посвящена исследованию правового режима хозяйственной деятельности на землях Чернобыльской катастрофы. В статье осуществляется анализ законодательства и научной литературы о специальном режиме хозяйствования на радиоактивно загрязненных территориях. В статье определены правовые условия осуществления хозяйственной деятельности на землях зоны отчуждения, а также предоставляется такое понятие как «хозяйственно-пригодна территория».

Ключевые слова: специальный режим хозяйствования, хозяйственная деятельность, правовые условия, хозяйственно-пригодна территория, зона радиоактивного загрязнения.

The article is devoted to the study of the legal regime of economic activity in the lands of the Chernobyl disaster. An analysis of legislation and scientific literature on the special regime of management in radioactive contaminated territories is underway. The legal conditions for conducting economic activity on the lands of the exclusion zone are determined, as well as such concept as "economically suitable territory".

Key words: special regime of economic activity, economic activity, legal conditions, economically suitable territory, zone of radioactive contamination.

Постановка проблеми. Господарська діяльність на території радіаційного забруднення є новим етапом на шляху подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, відновлення даних територій та залучення вітчизняних чи іноземних інвесторів. Шляхом розв'язання даного питання має бути внесення змін до чинного законодавства, тому що господарська діяльність на землях Чорнобильської катастрофи можлива лише за наявності господарської придатності таких земель, що у свою чергу повинно відповідати низці вимогам, нормативам та допустимим показникам. Питання визначення шляхів удосконалення правового режиму земель в межах зон, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи вже давно є одним із найгостріших в земельному законодавстві України, що у свою чергу є поштовхом до практичного втілення вказаної перспективи в найближчому майбутньому.

Стан дослідження. Умови здійснення господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи досліджувались І.О. Вірхова, В.Ф. Дутчак, А.А. Величко, О.С. Лисанець. Окремі питання правового регулювання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи висвітлювались у працях

таких вчених Н.В. Мезенцева, О.Ю. Нечипоренко, І.О. Вірхова, П.В. Кикоть, А.С. Ластовецький.

Невирішеною частиною досліджень залишається питання правового регулювання господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи.

Метою статті є дослідження господарсько-правового режиму земель в зоні відчуження та умов здійснення господарської діяльності на цій території.

Виклад основного матеріалу. З моменту вибуху на Чорнобильській атомній електростанції минуло вже три десятиліття. Проте, сьогодні існують ризики, що знаходяться у зоні відчуження, які негативно впливають на людину та навколишнє природне середовище. Проте, такі ризики не існують в колишніх масштабах, що спричинило появу дискусій стосовно часткового послаблення суворого режиму охорони зони Чорнобильської катастрофи. Саме перебудова природи, її відновлення, зменшення шкоди від радіонуклідів дають підставу замислитись над тим, аби почати господарську діяльність на землях Чорнобильської катастрофи, з'явилися нові інвестори, а земля використовується на благо.

Як зазначав О. Кравець, Чорнобильська катастрофа стала причиною вилучення з господарського використання 119 тис. гектарів сільськогосподар-

ських угідь, в тому числі 65 тис. гектарів ріллі. Це були землі Київської та Житомирської областей, тобто регіони з розвинутим аграрним сектором та високим характером родючості земель [1].

Питання щодо повернення таких земель у використання суб'єктами господарювання є дуже пріоритетним. Але законодавство це питання поки не врегулює належним чином. Закон України «Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» прийнято у 1991 році. Закон вже давно потребує внесення ряду необхідних змін, які б адаптували його до сьогодення, тому що він носить досить загальний характер. Зміни, які вносились протягом останніх років не мали суттєвого та послідовного характеру.

Як приклад, варто зазначити, що останні правки у вищезазначений закон були внесені на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання окремих питань правового режиму території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 14 липня 2016 року. Внесені зміни стосувалися лише регулювання питань наукових досліджень на території, що зазнала радіоактивного забруднення та загальної характеристики особливостей регулювання деяких видів діяльності у межах зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення [1].

Свого часу В.Ф. Дутчак у своїй праці зазначав, що починаючи з 2006 року і до сьогодні продовжує діяти етап формування законодавства, що регулює господарську діяльність на території Чорнобильської катастрофи. Сучасне законодавство України, що присвячене цьому питанню більшу увагу приділяє трьом аспектам – протирадіаційному, соціальному та медичному. Щодо самої господарської діяльності, яка може проводитись на території земель Чорнобильської катастрофи немає й досі чіткого правового регулювання, хоча на практичному рівні це доцільно та необхідно [3].

Актуальність проблеми полягає в тому, що не всі землі Чорнобильської катастрофи, сьогодні є повністю непридатними для ведення господарської діяльності. Тому можна було б забезпечити додаткові форми протирадіаційного захисту, що дозволило б залучити іноземні інвестиції та інвестиції внутрішніх інвесторів [4, с. 324].

Чинний Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначає категорії зон радіоактивного забруднення, зокрема це зона відчуження, зона безумовного (обов'язкового) відселення та зона гарантованого добровільного відселення. При цьому, закон лише вказує на діяльність, що заборонена для здійснення у таких зонах. Наприклад, у зоні відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення не можна здійснювати діяльність з метою отримання товарної продукції, не можна вивозити глину, пісок, торф, деревину тощо. Також заборонено є ведення лісгосподарської,

сільськогосподарської та виробничої діяльності. У зоні гарантованого добровільного відселення не можна розширювати наявні підприємства, будувати нові (що не пов'язані із радіоекологічним та соціальним захистом населення) [2].

Тобто, як бачимо, законодавець пішов легшим шляхом і просто заборонив проводити господарську діяльність. Втім, якщо раніше подібні заборони можна було пояснити тим, що землі Чорнобильської катастрофи є небезпечні для життя та здоров'я осіб, то сьогодні такі погляди було змінено, але у законодавстві не виправлено. В.Ф. Дутчак, у своїй праці писав, «що наразі слід було б більш краще врегулювати питання здійснення господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи, та ввести в законодавчий обіг термін «господарсько-придатна територія», тому що для ведення господарської діяльності на землях Чорнобильської катастрофи є необхідним визначення придатності територій, що є однією з найголовніших умов господарювання» [4].

Придатність території у контексті господарської діяльності характеризується відповідним рівнем радіонуклідів, який не загрожує повноцінній життєдіяльності людини та її господарюванню на цій території, є безпечним для неї та не суперечить допустимим показникам, які встановлені чинним законодавством. Такі показники можна розрахувати тільки на території з чітко встановленими межами. Тому під «господарсько-придатною територією» потрібно розуміти частину земної поверхні з чітко визначеними межами, яка відповідає безпечним екологічним нормативам та допустимим показникам, визначеним законом України, та на якій можливе здійснення господарської діяльності [4].

Розвиваючи вищезазначену думку, можна приділити увагу не лише відновленню забруднених територій, захисту природи, а й захисту найманих працівників, які в перспективі будуть неодмінно залучені до процесу виробництва суб'єкта господарювання. Так, власник підприємства, згідно із Кодексом законів про працю України, Законом України «Про охорону праці» зобов'язаний створювати безпечні та нешкідливі умови праці. У зв'язку із цим власник повинен вживати додаткових заходів безпеки, наприклад, шляхом видання засобів для вимірювання радіації, видання повного пакета необхідного спецодягу, проведення частіше звичайного медичного огляду та інші заходи, тому що діяльність на такій території має свої ризики.

Як влучно зазначав А.А. Величко землі зони відчуження і зони обов'язкового відселення віднесені до радіаційно небезпечних земель і вилучені з господарського обороту за недоцільністю господарського використання. Не зважаючи на це, вони потребують утримання та здійснення заходів які б запобігали виносу радіонуклідів за межі зони — що так чи інакше є також господарською діяльністю.

Ця діяльність включає кілька напрямків:

– перший з них полягає в реабілітації зони: це водоохоронні заходи, лісгосподарська діяльність, дослідно-наукова діяльність, яка ведеться з метою

відпрацювання безпечних технологій господарювання на найменш забруднених землях. Здійснення роботи щодо запобігання виникненню і гасінню пожеж, дотримання природоохоронного режиму, заліснення швидкоростучими породами дерев і трав, заболочення, зачаргарнення, що відіграє захисну, бар'єрну роль на шляху виносу радіонуклідів за межі зони.

– другим напрямком господарської діяльності є використання зони для експлуатації вже існуючого виробництва поводження з радіоактивними відходами та перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему [5, с. 100].

Тобто, вищезазначене означає, що господарська діяльність, яка проводиться у зонах Чорнобильської катастрофи здійснюється для нівелювання негативних наслідків катастрофи та переведення зони у безпечний «режим». Втім, з погляду інвестора, вклади у таку діяльність можуть робитись лише для подолання негативного впливу катастрофи та внесення особистого вкладу у наукові розробки. Втім, це не матиме кінцевим результатом отримання доходу, що все ж є головною метою здійснення саме господарської діяльності, як нам трактує Господарський кодекс України.

Цікавим є дослідження О.С. Лисанця. Він писав, що негайно після аварії на Чорнобильській атомній електростанції в Україні була сформована розвинута інфраструктура наукового супроводу робіт з моніторингу та сільськогосподарської реабілітації забруднених територій. На базі наукового потенціалу УААН, НАНУ, спеціально створеного УкрНДІ сільськогосподарської радіології (УНДІСГР), за активної участі вчених і фахівців Міністерства охорони здоров'я України, Українського наукового центру радіаційної медицини та Укркомгідромету в стислі строки в Україні була 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 інші), що дало змогу комплексно опрацювати і вирішувати широкий спектр наукових радіологічних проблем.

Дослідники наразі впевнено констатують, що радіаційна ситуація на забруднених територіях значно покращилась, стабілізувалась та є прогнозованою. Все це означає, що розвиток окремих галузей не згортається повністю, а акценти у функціональному призначенні територій значно зміщуються [6, с. 62].

Вищезазначене дослідження, на нашу думку, вказує на дуже перспективний потенціал чорнобильських земель. Перш за все, мова йде про те, що на землях Чорнобильської катастрофи все ж є технічна можливість провадити сільськогосподарську діяльність для виробництва екологічного палива. Зважаючи на світовий тренд у виготовленні та використанні

екопалива, подібна ідея могла б дозволити залучити інвестиції, а відтак це б означало про відродження господарсько-виробничої діяльності. Загалом, науковці та практикуючі юристи сходяться у своїх поглядах на подальші зміни у законодавстві, що мають стосуватись господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи. Такі зміни полягають у наступному:

- 1) повернення забруднених радіоактивних земель до використання в агропромисловому комплексі;
- 2) стимулювання сталого розвитку радіоактивних земель;
- 3) підвищення інвестиційної привабливості цих земель;
- 4) розвиток ядерної та відновлювальної енергетики на територіях Чорнобильської катастрофи;
- 5) ведення господарської діяльності на землях Чорнобильської катастрофи (зокрема, виробничої) та їх комплексна реабілітація [1].

Вищезазначені шляхи вже стали основою реформування зони Чорнобильської катастрофи.

Останні два завдання ще перебувають на етапі втілення їх у життя. Як зазначає Державне агентство України з управління зоною відчуження для того, щоб перетворити зону Чорнобильської катастрофи на самодостатній суб'єкт господарської діяльності потрібно створити:

- 1) Чорнобильський радіаційно-екологічний біосферний заповідник (про що вже видано Указ Президента України від 26 квітня 2016 року). Починаючи з 2017 року Заповідник швидкими темпами розвивається як самостійна бюджетна установа, що належить до сфери управління Державного агентства України з управління зоною відчуження.
- 2) парк сонячної енергії – тобто, об'єкти з вироблення альтернативної енергії;
- 3) міжнародний дослідницький центр, який буде займатись суто науковою стороною впливу іонізуючого випромінювання на живі організми [7].

На нашу думку, вищезазначене має право на існування, проте можна було б ще здійснити перегляд доцільності залишення зон в таких рамках, в яких вони існують сьогодні. Якщо в результаті перегляду буде виявлено, що є землі, які придатні для використання у господарській діяльності, тоді можна сміливо запускати виробництво продукції (головне дбати про захист працівників та біосфери загалом). Останнє дозволить створити нові робочі місця, прибуток до дохідної частини бюджету, залучити інвестиції тощо. Щодо перспектив подолання цієї проблеми, то вони існують, але вони довготривалі [8].

Таким чином, проблема врегулювання правового режиму земель, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи потребує ґрунтового та комплексного підходу для її вирішення, зокрема шляхом створення організованої структури землекористування з пріоритетом на соціальних та екологічних умовах розвитку, розробки інноваційного законодавства, яке б дозволило розвивати та використовувати землі відчуження, тому що повне припинення господарювання не дасть можливості повернути забрудне-

ні екосистеми до початкового стану, а навпаки, може з'явитись інша небезпека: поширення радіонуклідів за межі території відчуження, у випадку припинення будь-якої діяльності на її території.

Результати досліджень стверджують на необхідності перегляду межі зон, це дозволило б здійснювати певний вид господарської діяльності (у тому

числі виробничу, сільськогосподарську тощо) на даних територіях, що сприяло б покращенню та підвищенню негативного іміджу «забрудненої» території, що у свою чергу усунуло б необґрунтовані заборони щодо можливих видів господарювання, а також збільшився б рівень перспективного інвестування в розвиток господарювання на цих землях.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кравець О. Лани у зоні : що говорить законодавство про «чорнобильські» землі. *Аграрне інформаційне агентство*. 2018. URL: <http://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=lani-u-zoni-so-govorit-zakonoda-vstvo-pro-cornobilski-zemli>.
2. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 року № 791а-ХІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791a-12>
3. Дутчак В.Ф. Історія розвитку та аналіз законодавства щодо здійснення господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи. *Правове регулювання економіки*. 2012. № 11. С. 315–327.
4. Дутчак В.Ф. Умови здійснення господарської діяльності у зоні Чорнобильської катастрофи. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1. С. 194–199.
5. Величко А.А. Правове регулювання певних видів господарської діяльності на радіаційно забруднених землях. *Правове регулювання економіки*. 2012. № 11. С. 298–305.
6. Лисанець О.С. Правовий режим земель, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2015. № 1. С. 58–63.
7. Прикладом реформ в Україні може стати зона відчуження. Державне агентство України з управління зоною відчуження. 2016. URL: <http://dazv.gov.ua/novini-ta-media/vsi-novyny/prikladom-reform-v-ukrajini-mozhe-stati-zona-vidchuzhennya>
8. Проект Стратегії подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та відродження територій, що зазнали радіоактивного забруднення. *Державне агентство України з управління зоною відчуження*. 2018. URL: <http://dazv.gov.ua/konsultatsiji-z-gromadskistyuu/publichni-gromadski-obgovorennnya/povidomlennya-pro-oprilyu-dnennya28.html>.