

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.64>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯДЕРНОЇ ТА РАДІАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ПРИ ЕКСПЛУАТАЦІЇ АТОМНИХ ЕЛЕКТРОСТАНЦІЙ

Шульга М.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
член-кореспондент НАПрН України
ORCID: 0000-0001-6449-284X*

Шульга М.В. Правове регулювання ядерної та радіаційної безпеки при експлуатації атомних електростанцій.

В статті розглядаються проблеми правового регулювання ядерної та радіаційної безпеки, які виникають у процесі експлуатації атомних електростанцій. На підставі законодавчого визначення таких правових категорій як радіаційна та ядерна безпека, радіаційний захист, що мають державою гарантувати життя і здоров'я людини, головна увага зосереджується на аналізі правового режиму земель як основи життєдіяльності людини, що зазнали радіоактивного забруднення, які законом відносяться до техногенно забруднених.

Аналізується генеза законодавства, яке закріплює визначення даних земель, наголошується на тому, що ці землі – результат господарської діяльності людини, тобто йдеться про наслідки антропогенної діяльності, при висвітленні особливостей правового режиму техногенно забруднених земель за основу приймається їх поділ на радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені. Названі землі, перебуваючи у державній власності, не можуть передаватися у приватну власність, входять до зони відчуження та зони обов'язкового (безумовного) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Проживання і постійне перебування людей на території цих зон заборонено законом. Земельні ділянки, розташовані у зоні гарантованого добровільного відселення, належать теж до радіоактивно забруднених і використовуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Окремо аналізуються новели чинного законодавства, які стосуються включення з метою відновлення радіоактивно забруднених земель до складу екологічної мережі та пов'язані із створенням Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника. Наголошується, що частина території заповідника, створено-

го за рахунок зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, перебуваючи на кордоні із Республікою Білорусь, зумовлює додаткові обмеження її правового режиму. В даному випадку йдеться про зміну цільового призначення частини відповідних земель, які переведені до земель оборони.

У висновках підкреслюється, що землі, які зазнали радіоактивного забруднення потребують першочергового відновлення, яке сьогодні здійснюється природним шляхом. Правовий механізм відновлення стану таких земель недосконалий і потребує суттєвих змін. На часі – розроблення та затвердження Стратегії повернення до господарського обігу радіоактивно забруднених земель

Ключові слова: АЕС; радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені землі; радіаційний захист; радіаційна безпека; ядерна безпека.

Shulga M.V. Legal regulation of nuclear and radiation safety during operation of nuclear power plants.

The article examines the problems of legal regulation of nuclear and radiation safety that arise during the operation of nuclear power plants. On the basis of the legal definition of such legal categories as radiation and nuclear safety, radiation protection, which must be guaranteed by the state to human life and health, the main attention is focused on the analysis of the legal regime of lands as the basis of human life activities that have undergone radioactive contamination, which are legally classified as man-made polluted.

The genesis of the legislation that secures the definition of these lands is analyzed, it is emphasized that these lands are the result of human economic activity, that is, it is about the consequences of anthropogenic activity, when highlighting the peculiarities of the legal regime of man-made contaminated lands, their division into radioactively dangerous and radioactively contaminated is taken as a basis. The mentioned

lands, being in state ownership, cannot be transferred to private ownership, are included in the exclusion zone and the zone of mandatory (unconditional) resettlement of the territory that has undergone radioactive contamination as a result of the Chernobyl disaster. Residence and permanent stay of people in the territory of these zones is prohibited by law. Land plots located in the zone of guaranteed voluntary resettlement are also radioactively contaminated and are used in accordance with the procedure determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The amendments to the current legislation are analyzed separately, which relate to the inclusion of radioactively contaminated lands in the ecological network for the purpose of restoration and are related to the creation of the Chernobyl radiation-ecological biosphere reserve. It is emphasized that part of the territory of the reserve, created at the expense of the zone of exclusion and the zone of unconditional (mandatory) resettlement, being on the border with the Republic of Belarus, causes additional restrictions of its legal regime. In this case, we are talking about changing the purpose of a part of the relevant lands, which have been transferred to defense lands.

The conclusions emphasize that lands that have undergone radioactive contamination need priority restoration, which today is carried out naturally. The legal mechanism for restoring the state of such lands is imperfect and needs significant changes. It is time to develop and approve the Strategy for returning radioactively contaminated land to economic use.

Key words: nuclear power plant; radioactively dangerous and radioactively contaminated lands; radiation protection; radiation safety; nuclear safety.

Постановка проблеми. Питання щодо особливостей правової регламентації ядерної та радіаційної безпеки у процесі експлуатації атомних електростанцій в Україні сьогодні суттєво актуалізуються. В умовах широкомасштабної російської агресії та тимчасової окупації території Чорнобильської та Запорізької АЕС ці питання набувають непересічного значення, оскільки потребують урахування фактичного забруднення їх речовинами воєнно-техногенного походження та вибухонебезпечними речовинами.

Відомо, що чинне ядерне законодавство України встановлює пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища, а також регулює діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок і джерел іонізуючого випромінювання. Радіаційна безпека визначається в законі як дотримання допустимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановле-

них нормами, правилами та стандартами з безпеки. Забезпечення раціональної безпеки пов'язане з реалізацією сукупності радіаційно-гігієнічних, проектно-конструкторських, технічних та організаційних заходів. Натомість сутність ядерної безпеки закон пов'язує з дотриманням норм, правил, стандартів та умов використання ядерних матеріалів, які забезпечують радіаційну безпеку [1].

Радіаційним захистом вважається сукупність заходів, спрямованих на забезпечення дотримання допустимих меж радіаційного впливу на персонал ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання на населення та навколишнє природне середовище, встановлених нормами, правилами та стандартами з ядерною та радіаційною безпеки.

Відносини, які виникають щодо радіаційного захисту, регулюються не тільки названим вище законом, а іншими законами, наприклад, «Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та ін. Радіаційний захист під час використання ядерної енергії ґрунтується на певних принципах, перелік та особливості яких визначені в юридичній літературі [2, с. 224-225].

В умовах воєнного стану проблеми правового захисту життя і здоров'я громадян України при радіаційних надзвичайних ситуаціях виходять на перший план. Проте регламентація вітчизняних ядерних суспільних відносин, що пов'язана з використанням ядерної енергії, як підкреслюється в літературі, є недосконалою і не дає адекватних відповідей на низку питань [3, с. 14].

Започаткування такої регламентації зазвичай пов'язується з катастрофою на Чорнобильській АЕС, що відбулася в квітні 1986 року, в результаті якої значна частина території України зазнала радіоактивного забруднення і на законодавчому рівні була закріплена правова категорія «техногенно забруднені землі». Усунення наслідків радіоактивного забруднення земель як основи життєдіяльності людей значною мірою залежить від законодавчого врегулювання правового режиму цих земель і заходів щодо їх забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, які стосуються правового регулювання ядерної та радіаційної безпеки при експлуатації АЕС, були в центрі уваги представників вітчизняної юридичної спільноти. Вагомий внесок у подальший розвиток правової регламентації цих відносин зробили Г.І. Балюк, В.Ф. Дутчак, М.Я. Ващишин, О.С. Лисанець, Є.М. Ключева, В.А. Машина, А.А. Величко Т.М. Кондратюк, Т.П. Шоха та ін. Вони досліджували проблеми,

які стосуються можливості відновлення стану довкілля та природних ресурсів, зокрема, техногенно забруднених земель, а також правові аспекти впровадження реабілітаційних заходів на радіоактивно забруднених землях та ін.

Мета статті полягає у висвітленні проблем правової регламентації відносин щодо ядерної та радіаційної безпеки при експлуатації АЕС, зокрема радіоактивно забруднених земель та можливості повернення їх у безпечне господарське використання.

Виклад основного матеріалу. В умовах сьогодення актуальності набувають проблеми, пов'язані з правовим режимом техногенно забруднених земель.

Словосполучення «техногенно забруднені землі» – категорія історична. Вона виникла на певному етапі розвитку земельних відносин і зумовлена рівнем розвитку науково-технічного прогресу.

Відомо, що стан довкілля і окремих природних ресурсів безпосередньо залежить від антропогенних та природних факторів. Сучасний стан вітчизняних земельних ресурсів, як підкреслюється на державному рівні, близький до критичного. Водночас однією з найнебезпечніших проблем у зазначеній сфері є деградація та забруднення земель, внаслідок чого виникають ризики негативного впливу на життя та здоров'я населення. Серед основних видів забруднення навколишнього природного середовища самостійне місце займає радіаційне, основу якого складає перевищення рівня вмісту в навколишньому середовищі радіоактивних речовин.

За радянської доби земельне законодавство (ст. 170 Земельного кодексу УРСР (1970 р.) [4]) обмежувалося лише вказівкою на те, що службові особи та громадяни, винні в тому числі в забрудненні сільськогосподарських та інших земель виробничими та іншими відходами і стічними водами, мали притягуватися до кримінальної або адміністративної відповідальності.

Земельний кодекс УРСР (1990 р.) [5] у складі підстав припинення права володіння або користування землею виокремлював «використання земельної ділянки способами, що призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки» (ст. 27). Окрім того згідно з Кодексом не справлялася плата за радіоактивно і хімічно забруднені сільськогосподарські угіддя, на які введено обмеження по веденню сільськогосподарства (ст. 38). Відповідно до ст. 18 ЗК земельні ділянки, що зазнали радіоактивного і хімічного забруднення, на яких не забезпечувалося одержання чистої продукції, підлягали виключенню із сільськогосподарського обороту. Виробництво на цих землях сільськогосподарської продукції заборонялося. Стаття 84 ЗК УРСР

покладала на носіїв земельних прав обов'язок щодо здійснення захисту земель, поміж іншого, від забруднення відходами виробництво, хімічними і радіоактивними речовинами та від інших процесів руйнування.

Як бачимо, законодавець лише в 1990 році звернув увагу на новий різновид забруднення земель, виникнення якого пов'язане з наслідками Чорнобильської катастрофи на АЕС. Він обмежився закріпленням у земельному кодексі УРСР загальних положень, що стосувалися радіоактивного забруднення земель, і фактично залишив відкритим питання щодо повного визначення правового режиму охорони та використання цих земель.

Суттєві зміни в законодавстві, які стосувалися наслідків забруднення радіоактивними речовинами, відбулись у 1991 році у зв'язку з прийняттям Закону УРСР «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [6]. Цей Закон до територій, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, відносить землі, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, що з урахуванням природно-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад встановлені показники за рік, і яке потребує вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення.

Він надає визначення радіаційно небезпечних та радіоактивно забруднених земель. Радіаційно небезпечними вважаються землі, на яких неможливе подальше проживання населення, одержання сільськогосподарської та іншої продукції, продуктів харчування, що відповідають республіканським та міжнародним допустимим рівням вмісту радіоактивних речовин, або які недоцільно використовувати за екологічними умовами. До цих земель належать території в межах зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, тобто території, що зазнала інтенсивного забруднення довгоживучими радіонуклідами, з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію, стронцію чи плутонію вищевстановлених показників.

Радіоактивно забруднені землі – 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. До названих земель закон відносить та-

кож території в межах зони гарантованого добровільного відселення, тобто території з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію, стронцію або плутонію перевищує встановлені показники, де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити 0,1 бер за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період. Отже, як бачимо, правовий режим територій (відповідних земель в межах названих зон), які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, не є тотожним з точки зору наслідків забруднення.

З одного боку, названі різновиди радіоактивного забруднення зумовлені результатом господарської діяльності людини та її негативного впливу як на довкілля, так і на життя та здоров'я людей, а з іншого – правовий режим відповідних земель закріплений спеціальним Законом України, який поділяє забруднені території на декілька зон. Перші дві зони належать до радіаційно небезпечних, а дві інші – радіоактивно забруднених земель.

Правовий режим кожної із згаданих зон передбачає певні особливості, які визначаються, насамперед, ст.ст. 12–19 спеціального Закону.

Чинний Земельний кодекс України (2001 р.) [7] оперує словосполученням «техногенно забруднені землі», яке об'єднує землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та її негативного впливу на довкілля і здоров'я людей. До складу техногенно забруднених земель ст. 169 ЗК України включає не тільки радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені землі, а і землі, забруднені важкими металами [8], іншими хімічними елементами тощо, тобто наведений перелік техногенно забруднених земель не є закритим. При цьому ст. 169 ЗК наголошує, що при використанні техногенно забруднених земель враховуються особливості режиму їх використання, які встановлюються вітчизняним законодавством. Це означає, що правовий режим використання техногенно забруднених земель встановлюється не тільки Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», а й іншими законами (наприклад, «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» тощо) та підзаконними нормативно-правовими актами (наприклад, указами Президента України про оголошення певних територій зоною надзвичайних екологічних ситуацій та ін.).

Серед особливостей правового режиму техногенно забруднених земель, зокрема радіаційно небезпечних та радіоактивно забруднених земель окреме місце займає їх власницький стан. Так, чинний ЗК України (ч. 4 ст. 84), закріплюючи перелік земель, які не можуть передаватися у приватну власність, називає у складі цього переліку в тому числі і земельні ділянки зон відчуження та безумовного обов'язкового відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Отже йдеться про радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені землі, розташовані у відповідних зонах. Попередня редакція названої статті передбачала заборону на передачу таких земель і в комунальну власність.

Зазначимо, що визначення в законі земель державної власності, які не підлягають передачі у приватну власність, означає що вказані землі призначені для здійснення державою своїх внутрішніх і зовнішніх функцій та мають використовуватися для задоволення соціальних інтересів усього суспільства. Землі в межах зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення перебувають у постійному користуванні Державного агентства України з управління цих зон. Оскільки в межах названих зон перебувають радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені землі, то визначальною особливістю їхнього правового режиму виступає належність цих земель до державної власності та заборона передачі їх у приватну власність.

Радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені землі можуть включати до свого складу різні категорії земель, передбачені ст. 19 ЗК України, незалежно від їхнього основного цільового призначення. Перебування таких земель в межах відповідних зон пов'язане з обов'язковим відмежуванням їх від суміжних територій. Господарський обіг таких земель обмежувальний і може здійснюватися лише з урахуванням особливостей режиму використання, визначених Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Саме в цьому криється одна із особливостей правового режиму даних земель.

Названий вище закон в редакції від 14.07.2016 року передбачає можливість здійснення наукових досліджень на території, що зазнала радіоактивного забруднення, і з цією метою у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення можуть створюватися території та об'єкти природно-заповідного фонду (ст. 11). Отже йдеться про особливий природоохоронний режим таких територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Особливості правового режиму радіоактивно забруднених земель як структурного елемента екомережі

досліджувалися в еколого-правовій літературі. Наведений підхід законодавця щодо включення відновлюваних і, зокрема, радіоактивно забруднених територій до екологічної мережі позитивно сприймається представниками еколого-правової науки [9, с. 323–326] і заслуговує на підтримку.

Окремої уваги потребує аналіз правового режиму радіоактивно забруднених земель, що перебувають у зоні гарантованого добровільного відселення. Такі земельні ділянки ст. 15 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» теж відносять до радіоактивно забруднених, що використовуються в порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України. У випадку, якщо за економічними та екологічними умовами використання радіоактивних земель у цій зоні унеможливлене, вони мають бути переведені до категорії радіаційно небезпечних. Окрім обмежувальних видів діяльності згідно із Законом державою гарантується реалізація комплексу заходів щодо зниження ризику захворюваності в цій зоні.

На підставі Указу Президента України № 174/2016 від 26 квітня 2016 року [10] був створений Чорнобильський радіаційно-екологічний біосферний заповідник (далі- ЧРЕБЗ) в межах зони відчуження і зони безумовного обов'язкового відселення. Створення заповідника відбулося за рахунок вилучення у Державного агентства України з управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення території ділянок землі та водного простору з усіма природними ресурсами та надання їх у постійне користування заповіднику. Головна мета створення ЧРЕБЗ полягає у забезпеченні найбільш типових природних комплексів Полісся, стабілізації гідрологічного режиму та реабілітації територій, забруднених радіонуклідами, та ін. Згідно з Положенням про ЧРЕБЗ, затвердженим Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України № 43 від 03.02.2017 року, на його території земельні ділянки виведені із господарського обігу, відмежовуються від суміжної території та мають особливий правовий режим.

Незважаючи на те, що ЧРЕБЗ є об'єктом природно-заповідного фонду, значна площа його території відповідає ознакам техногенно забруднених земель. Натомість частина території ЧРЕБЗ перебуває на кордоні із Республікою Білорусь, що в кінцевому рахунку зумовлює додаткові обмеження її правового режиму. Це пов'язано з необхідністю забезпечення національної безпеки та оборони нашої держави у зв'язку з широкомасштабною агресією РФ та охорона державних кордонів. Так, Законом України від 24 лютого 2023 року № 2952-IX «Про внесення

змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» доповнено чинний Земельний кодекс України статтею 46-2 «Землі природно-заповідного фонду вздовж лінії державного кордону України» [11]. Даною нормою встановлено, що землі територій та об'єктів природно-заповідного фонду вздовж лінії державного кордону України у розмірах, передбачених цим Кодексом, виводяться із складу природно-заповідного фонду та передаються військовим частинам Державної прикордонної служби для здійснення будівництва, облаштування та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій. Це означає, що йдеться про зміну цільового призначення земель природно-заповідного фонду на землі оборони, правовий режим яких визначений ст. 77 ЗК України. Землі оборони, перебуваючи у постійному користуванні військових частин Державної прикордонної служби, мають використовувати їх для забезпечення захисту державного кордону.

Висновки. Земельний кодекс України вперше у складі Розділу VI «Охорона земель» виокремлює самостійну главу 27 «Використання техногенно-забруднених земель», приписи якої унормовують відносини щодо земель, забруднених в результаті антропогенних та природних факторів. Правовий режим використання даних земель обмежувальний, вони потребують спеціальної охорони.

Самостійний різновид техногенно забруднених земель – радіаційно небезпечні та радіоактивно забруднені. Особливості правового режиму зумовлені тим, що вони належать державі і не можуть передаватися у приватну власність. Окрім того вони перебувають у межах зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, а також зони гарантованого добровільного відселення. Специфіка правового режиму даних земель передовсім визначена спеціальним Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Ці землі потребують першочергового відновлення, яке сьогодні здійснюється природним шляхом, тобто йдеться про їхнє самовідновлення. Правовий механізм відновлення стану таких земель не досконалий і потребує суттєвих змін. Він не забезпечує комплексного підходу до повернення у безпечне господарське використання радіоактивно забруднених земель. Один із можливих варіантів – конкретизація та деталізація окремих положень названого вище закону, а також розроблення та затвердження Стратегії повернення до господарського обігу радіоактивно забруднених територій Чорнобильської зони.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Крупка Ю.М. Радіаційний захист / Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Т. 5. П.-С. 2003. С. 224-225.
3. Балюк Г.І. Джерела правового регулювання відносин щодо забезпечення радіаційної безпеки в Україні: *збірник тез наукових доповідей учасників всеукраїнської науково-практичної онлайн-конференції* (26 травня 2023 р.). Київ. "Талком". 2023. С. 14–16.
4. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1970. № 29. Ст. 205.
5. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 10. Ст. 99.
6. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 198.
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
8. Важкі метали – це катіони з густиною, що перевищує 5 г/см³, а також у концентраціях вище допустимих рівнів для мікроелементів (ДСТУ-4884).
9. Шоха Т.П. Радіоактивно забруднені землі як структурний елемент екомережі: особливості правового режиму: матеріали науково-практичної конференції «Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи» (м. Харків 22 травня 2020 р.). Юрайт. 2020.С. 323–326.
10. Про створення Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника: Указ Президента України від 26 квітня 2016 року № 174/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174/2016#Text>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України: Закон України від 24 лютого 2023 року № 2952-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#Text>.