

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВЕРНЕННЯ ДО ГОСПОДАРСЬКОГО ОБІГУ РАДІОАКТИВНО ЗАБРУДНЕНИХ ЗЕМЕЛЬ

FEATURES OF THE LEGAL REGULATION OF THE RETURN TO ECONOMIC CIRCULATION OF RADIOACTIVELY CONTAMINATED LANDS

Шульга М.В., д.ю.н., професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
професор кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено дослідженню правового регулювання повернення до господарського обігу земель, які постраждали від радіоактивного забруднення внаслідок аварій на АЕС. У статті здійснюється аналіз законодавства, міжнародного досвіду та наукової літератури про спеціальний режим господарювання на радіоактивно забруднених територіях. У статті визначено правові умови щодо повернення до здійснення господарської діяльності на техногенно забруднених землях, підкреслено необхідність комплексного врегулювання зазначеного питання, недоцільність сегментації повернення до господарського обігу радіоактивно забруднених територій, зокрема земель спеціального промислового використання.

За наслідками дослідження, використання зарубіжного досвіду підтверджено необхідність розробки Стратегії розвитку Чорнобильської зони відчуження на короткостроковий та перспективний період. Визначено, що для впровадження будь-яких реабілітаційних заходів на радіаційно забруднених землях з метою їх повернення у господарський обіг необхідно передовсім володіти актуальною інформацією стосовно характеристик самих земель та їх радіоекологічного стану. Необхідно використовувати сучасні розрахунково-прогнозні методи для визначення рівня радіонуклідного забруднення території та продукції, що передбачає попереднє проведення натурних досліджень з метою отримання необхідної кількості вихідних даних. Обґрунтовано необхідність визначення на рівні Закону умов розробки та затвердження експертних висновків як документу, що фактично містить цифрові показники для обґрунтування стану і зміни меж радіоактивно забруднених територій, населених пунктів за наслідками здійснення дозиметричної паспортизації, на підставі яких можливі зміни меж зон радіоактивного забруднення, повернення земель територіальним громадам, що отримали, чи мають отримати раніше виведені землі з аграрного сектору через радіаційне їх забруднення, залучення до цих процесів не лише центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення, а також і обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: АЕС, радіоактивний захист, іонізуюче випромінювання, ядерна безпека, імплементація, надзвичайна ситуація, аварія.

The article is devoted to the study of the legal regulation of the return to economic circulation of lands affected by radioactive pollution as a result of accidents at the nuclear power plant. The article analyzes the legislation, international experience and scientific literature on the special management regime in radioactively contaminated territories. The article defines the legal conditions for the return to economic activity on technogenically contaminated lands, emphasizes the need for a complex settlement of the mentioned issue, the inexpediency of segmentation of the return to economic circulation of radioactively contaminated territories, in particular lands of special industrial use.

According to the results of the study, the use of foreign experience confirmed the need to develop a Strategy for the Development of the Chernobyl Exclusion Zone for the short-term and long-term period. The need to define at the level of the Law the conditions for the development and approval of expert opinions as a document that actually contains digital indicators for substantiating the state and changing the boundaries of radioactively contaminated territories, settlements as a result of dosimetric certification, on the basis of which it is possible to change the boundaries of radioactive contamination zones, return land territorial communities that received, or should receive, previously withdrawn land from the agrarian sector due to their radiation pollution, involving in these processes not only the central body of the executive power, which implements state policy in the field of management of the exclusion zone and the zone of unconditional (mandatory) resettlement, as well as regional state administrations, local self-government bodies.

Key words: NPP, radioactive protection, ionizing radiation, nuclear safety, implementation, emergency, accident.

Постановка проблеми. Питання вдосконалення правового регулювання особливостей повернення до господарського обігу радіоактивно забруднених територій в Україні не втрачали своєї актуальності з 1986 року після аварії на Чорнобильській АЕС.

Сьогодні в умовах російської агресії вони набувають особливого значення, так як мають виконуватись з урахуванням забруднення їх речовинами воєнно-техногенного походження.

Систематизація та подальший розвиток законодавства щодо відродження Чорнобильської зони відчуження, наявності затвердженої стратегії на короткостроковий та перспективний період, яка дозволить комплексно здійснювати повернення у безпечне господарське використання радіоактивно забруднених земель.

В статті висвітлені правові аспекти розробки та затвердження експертних висновків за підсумками дозиметричної паспортизації, особливості залучення місцевих органів влади щодо здійснення можливих змін меж зон радіоактивного забруднення.

Внаслідок наймасштабнішої в історії людства аварії на Чорнобильській АЕС, що відбулася у квітні 1986 року, майже 75% території України зазнало радіоактивного

забруднення ^{137}Cs , утворилась зона відчуження площа якої станом на сьогодні складає 2576,9 км².

Через 37 річний період від аварії пройшов період напіврозпаду ^{137}Cs , тому виникла необхідність проведення досліджень зміни радіологічної ситуації, а також зміни меж існуючих зон радіоактивного забруднення та вивчення можливості повернення до господарського обігу раніше забруднених земель. Однак, для здійснення цього необхідне вдосконалення правового регулювання щодо повернення до господарського обігу земель, які постраждали від радіоактивного забруднення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток правового регулювання відносин щодо повернення до господарського обігу раніше забруднених земель зробили Н. А. Базика, А. А. Величко, В. Ф. Дутчак, М. І. Железня, С. І. Кіреєв, Є. М. Ключова, О. О. Кравець, В. П. Ландін, О. С. Лисанець, І. А. Ліхтарьов, В. А. Машина, П. П. Надточій, К. І. Нанмба, О. О. Насвіт, А. Є. Присяжнюк, Л. А. Райчук, І. К. Швиденко, Ю. С. Шемшученко та інші.

Метою статті є висвітлення проблем правового регулювання відновлення продукційних функцій радіоактивно забруднених земель та повернення їх у безпечне господарське використання.

Виклад основного матеріалу. Радіаційно небезпечні та радіаційно забруднені землі належать до техногенно забруднених земель. Поняття техногенно забруднені землі введено Земельним кодексом України (ст. 169), тобто це землі, забруднені внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель, та їх негативного впливу на довкілля і здоров'я людей [1]. Після великомасштабного викиду радіоактивності в навколишнє середовище внаслідок аварій на ядерних об'єктах населені території можуть бути забруднені на багато років. Щоб підтримувати прийнятні умови життя та праці на забруднених територіях, потрібні практичні стратегії відновлення, які стосуються навколишнього середовища, землекористування та способів життя [2].

Виняткова увага законодавця до відповідної категорії пов'язана з Чорнобильською катастрофою. Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» зокрема передбачено, що до територій, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи в межах України, належать території, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад дозаварійний рівень, що з урахуванням природно-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік, 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 [3]. Законом врегульовані питання поділу територій на відповідні зони, режим їх використання й охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну і іншу діяльність у цих зонах; закріплене і гарантоване забезпечення режиму використання й охорони таких територій для зменшення дії радіоактивного опромінювання на здоров'я людей й екологічні системи.

Надзвичайно важливою видається законодавчо закріплена вимога під час використання та охорони земель, які постраждали внаслідок Чорнобильської та інших техногенних катастроф щодо особливостей режиму і порядку їх використання. На сьогодні чинним законодавством визначено лише правовий режим радіоактивно забруднених земель (ст. 12–19 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи») [3].

Чорнобильська зона відчуження — заборонена для вільного доступу територія, що зазнала інтенсивного забруднення довгоживучими радіонуклідами внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Зона встановлена у 1986, після евакуації населення із 30-кілометрової зони навколо станції. Площа території зони — 2576,9 км². У зоні відчуження, а також зоні безумовного (обов'язкового) відселення припинено діяльність місцевих рад [4]. Владні повноваження здійснює Державне агентство України з управління зоною відчуження.

Але як зазначив В. Ф. Дутчак, 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 [5].

Природні процеси розпаду радіонуклідів за роки, що минули після аварії на Чорнобильській АЕС, внесли суттєві корективи у структуру розподілу радіонуклідів на території України [6]. За 37 років питома активність ¹³⁷Cs та ⁹⁰Sr внаслідок їх фізичного розпаду знизилася на понад 50% від початкової. За цей період площа території, де рівні

забруднення ¹³⁷Cs перевищують чинні допустимі рівні, значно скоротилася. Майже на 90% території України спостерігаються дозаварійні рівні забруднення ⁹⁰Sr.

Як відомо, після аварії на Чорнобильській атомній електростанції 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) започаткована Програма наукового супроводу, яка об'єднала біля 50 наукових установ (НАНУ, УААН, УНДІСГР та інші). Це дало змогу комплексно опрацювати і вирішувати широкий спектр наукових радіологічних проблем. Дослідники наразі впевнено констатують, що радіаційна ситуація на забруднених територіях значно покращилася, стабілізувалась і стає прогнозованою, а розвиток окремих галузей не згортається повністю, а акценти у функціональному призначенні території значно зміщуються [7].

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 території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» прийнято у 1991 році. Закон вже давно потребує внесення низки необхідних змін, які б адаптували його до умов сьогодення, тому що він носить досить загальний характер. Внесені поточні зміни стосувалися лише регулювання питань щодо наукових досліджень на території, яка зазнала радіоактивного забруднення та загальної характеристики особливостей регулювання деяких видів діяльності у межах зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення [3].

Чинне законодавство України, присвячене цьому питанню, більшу увагу приділяє трьом аспектам — протирадіаційному, соціальному та медичному. Щодо самої господарської діяльності, яка може проводитись на території земель Чорнобильської катастрофи, й досі немає чіткого правового регулювання, хоча на практичному рівні, як підкреслюється в літературі, це доцільно та необхідно зробити [8].

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. Проте вони потребують утримання та здійснення заходів, які б запобігали вивозу радіонуклідів за межі зони, що так чи інакше є також господарською діяльністю. Така діяльність включає кілька напрямків:

- перший з них полягає в реабілітації зони;
- другим напрямком господарської діяльності виступає використання зони для експлуатації вже існуючого порядку поводження з радіоактивними відходами та перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему [9].

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

Загалом, науковці та практикуючі юристи сходяться у своїх поглядах на очікувані подальші зміни у законодавстві, що мають стосуватись господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи. Такі зміни полягають у наступному: 1) повернення забруднених радіо-

активних земель до використання в агропромисловому комплексі; 2) стимулювання сталого розвитку у використанні радіоактивних земель; 3) підвищення їх інвестиційної привабливості; 4) розвиток ядерної та відновлювальної енергетики на територіях Чорнобильської катастрофи; 5) ведення господарської діяльності на землях Чорнобильської катастрофи (зокрема, виробничої) та їх комплексна реабілітація [10].

Таким чином, проблема врегулювання правового режиму земель, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, як зазначається в літературі, потребує ґрунтовного та комплексного підходу для її вирішення. Йдеться, зокрема, про створення організованої структури землекористування з пріоритетом на соціальних та екологічних умовах розвитку, розробку інноваційного законодавства, яке б дозволило розвивати та використовувати землі відчуження, оскільки повне припинення господарювання не дасть можливості повернути забруднені 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 [11].

Тому, на нашу думку, потрібно розпочинати з конкретизації та деталізації окремих положень базового Закону «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» з метою стимулювання відродження та розвитку радіоактивно забруднених територій. Слід підкреслити, що певні зміни пропонуються як народними депутатами, так і Кабінетом Міністрів України.

Першим кроком, на нашу думку, має стати більш повне визначення на рівні Закону конкретизації вимог щодо експертних висновків, які є документом, що фактично містить цифрові показники для обґрунтування стану і зміни меж радіоактивно забруднених територій, населених пунктів. Необхідно законодавче визначення механізму їх розробки та затвердження. За Законом межі зон установлюються та переглядаються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням з Національною академією наук, центральними органами виконавчої влади, сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, безпеки використання ядерної енергії, управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення, на основі експертних висновків [3].

Один із варіантів запропоновано у законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (реєстр. № 5379 від 14.04.2021) [12], де зокрема передбачається, що можливість та умови використання земельних ділянок, розташованих у зоні гарантованого добровільного відселення, визначається відповідними обласними державними адміністраціями на підставі експертного висновку щодо радіологічного стану забруднення території, наданого Національною комісією з радіаційного захисту населення України за результатами дозиметричної паспортизації відповідної території.

Прийняття законопроекту, на думку авторів, призведе до «створення сприятливих умов для здійснення належного локального радіологічного дослідження стану забруднення територій гарантованого добровільного відселення та створення передумов для будівництва нових, розширення діючих підприємств на вказаних територіях, що сприятиме формуванню додаткових надходжень до бюджетів усіх рівнів. Однак, до цього часу законопроект не розглянуто профільним Комітетом Верховної Ради України.

Законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення категорій зон радіоактивно

забруднених територій та забезпечення населення інформацією про їх радіаційний стан» (реєстр. № 6476 від 28.12.2021) [13], внесеним Кабінетом Міністрів України, пропонується, що експертні висновки складаються за результатами проведеної дозиметричної паспортизації, що являє собою систему вимірювань і розрахунків, які спрямовані на оцінку доз опромінення окремих осіб або груп людей, а також радіаційного стану навколишнього природного середовища, та проводиться в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Таким чином, вимоги до експертних висновків пропонується встановлювати підзаконним актом, який значно легше змінити ніж норму Закону, що, на нашу думку, призведе до проблем із залученням приватних інвестицій у розвиток зазначених територій.

Законопроектом також передбачається, що повний перегляд переліку населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення, проводиться один раз на п'ять років за рахунок коштів державного бюджету на підставі даних дозиметричної паспортизації населених пунктів, що включені до переліку. Перелік населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення, із зазначенням очікуваних доз опромінення населення оприлюднюється Кабінетом Міністрів України. Однак, до цього часу законопроект (реєстр. № 6479) не розглянуто профільним Комітетом Верховної Ради України.

Разом з тим в Україні зустрічаються випадки вирішення на рівні Закону питань щодо перегляду переліків населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення. Зокрема, Законом «Про віднесення деяких населених пунктів Волинської та Рівненської областей до зони гарантованого добровільного відселення» [14] віднесено низку сіл, зокрема села Галузія і Прилісне Маневицького району Волинської області, Великі Озера, Великий Черемель, Різки і Шахи Дубровицького району Рівненської області до зони гарантованого добровільного відселення.

Законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» реєстр. № 9338 від 29.05.2023 [15] пропонується, що у межах зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення на територіях, які не увійшли до складу природно-заповідного фонду, виділити територію спеціального промислового використання для будівництва та експлуатації об'єктів, призначених для поводження з відпрацьованим ядерним паливом, радіоактивними відходами, радіоактивними матеріалами (відходами), що містять радіонукліди природного походження, об'єктів, які забезпечують здійснення заходів, пов'язаних із зняттям з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворенням об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, об'єктів альтернативної енергетики, ядерних установок, високотехнологічних промислових виробництв завершеного циклу та інфраструктури, що забезпечує діяльність зазначених об'єктів. Територія спеціального промислового використання є довічно непридатною для проживання.

Визначення та перегляд меж території спеціального промислового використання повинна здійснюватися Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. Таким чином, пропонується сегментизація правового врегулювання забруднених територій. На нашу думку, це віддаляє комплексне вирішення питання використання радіаційно забруднених територій. Законопроект було відхилено Верховною Радою України 27.07.2023 року.

Кабінетом Міністрів України 06.11.2023 подано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання питань функціонування тери-

торій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (реєстр. № 10217) [16], який є фактично доопрацьованою версією попереднього законопроекту (реєстр. № 9338). Однак, основні проблемні питання, зокрема, сегментація правового врегулювання забруднених територій зберігається.

Внаслідок частоті зміни підходів щодо розв'язання зазначеного питання складається враження у невпевненості у підходах, які пропонуються, а також це створює умови щодо їх надмірної політизації. Про це свідчить зареєстрований у Верховній Раді України проект постанови «Про встановлення мораторію на внесення змін до переліку населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» (реєстр. № 9472 від 10.07.2023) [17]. Зазначений проект постанови, на думку авторів, має на меті недопущення звуження прав осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, і його було внесено як реакцію на оприлюднення 22 червня 2023 року на офіційному сайті Державного агентства України з управління зоною відчуження проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України». Зазначеним проектом передбачалось кількість населених пунктів, які увійшли до зазначеного переліку, суттєво скоротити до 155 із раніше 863 населених пунктів з 12 областей України. Скорочення населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, автоматично матиме наслідком звуження кола осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи і, відповідно, втрату соціального захисту для значної кількості чорнобильців. Варто зауважити, що згаданий проект постанови, як зазначено у пояснювальній записці до нього, готувався на основі даних дозиметричної паспортизації населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення, яку було проведено ще у 2011 році. Хоча Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» передбачає проведення такої дозиметричної паспортизації щорічно [3]. Крім того, загальновідомо, що з 26 лютого до 31 березня 2022 року російські окупанти тримали під військовим контролем територію ЧАЕС та зону відчуження, де вони здійснювали масові земляні та вибухові роботи, маневри військової техніки тощо, і спричинили, таким чином, вивільнення величезної кількості радіоактивного пилу. За інформацією ДАЗВ, основні радіаційні об'єкти на території зони відчуження під час окупації залишилися неушкодженими. Проте війська РФ знищили чи викрали понад 300 транспортних засобів підприємств зони, а також знищили обладнання радіаційної лабораторії, яка досліджувала радіоактивні відходи та інші матеріали. За час окупації в зоні відчуження припинила працювати моніторингова система радіаційного контролю. Окрім того, частина території у зоні виявилася замінованою [18].

Отже, при підготовці проекту постанови Уряду «Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» мала бути проведена належна дозиметрична паспортизація населених пунктів, віднесених до зон радіоактивного забруднення [19] станом на 2023 рік, і вже на основі оновлених даних можна було б робити відповідні висновки.

29 листопада 2023 року на засіданні Національної комісії з радіаційного захисту населення України було розглянуто та затверджено методичні рекомендації щодо Дозиметричної паспортизації населених пунктів України, що зазнали радіоактивного забруднення в результаті ава-

рії на Чорнобильській АЕС. У рекомендаціях Комісії враховано оновлену методику розрахунку паспортних доз, затверджену Національною академією медичних наук України у 2023 році. Проведення нового етапу паспортизації дозволить отримати актуальні реальні дані про рівень радіоактивного забруднення в населених пунктах, що зазнали радіоактивного забруднення в результаті аварії на Чорнобильській АЕС, які будуть використовуватися для розробки нових рекомендацій щодо подальшого використання земель в межах цих населених пунктів. Також проведення нового етапу паспортизації дозволить забезпечити ефективне управління наслідками аварії на Чорнобильській АЕС. Особливо важливим видається проведення нового етапу паспортизації для тих населених пунктів, що розташовані в зоні посиленого радіаційного контролю [20].

У зв'язку з викладеним, на нашу думку, буде слушним проаналізувати досвід ліквідації наслідків аварії на АЕС Фукусіма Дайчі (Японія).

Передовсім зазначимо, що між двома наймасштабнішими в історії людства аваріями на атомних електростанціях більше відмінного, ніж спільного, визнають експерти. В обох випадках відбувся викид радіоактивних цезію та йоду. Але у Фукусімі викид радіоактивності був десь вдвічі меншим, ніж у Чорнобилі, й основна його маса потрапила в океан, а не в повітря, зауважує Дмитро Базика, тобто в цій ситуації вирішальним став природний фактор [21].

Аварія 11.03.2011 року на АЕС Фукусіма – Дайчі (ФДАЕС), що сталася внаслідок землетрусу і цунамі, призвела до широкомасштабного радіоактивного забруднення західної і центральної частини префектури Фукусіма в довгостроковій перспективі головним чином за рахунок випадіння ^{137}Cs . Вже 11 березня була оголошена евакуація мешканців з трьох-кілометрової зони навколо АЕС, а 12 березня було оголошено послідовно про евакуацію з 10-кілометрової зони та 20-км зони. З 22 квітня зона евакуації була розширена полосою на північний захід від АЕС до населеного пункту Iitate на відстань 30–40 кілометрів в головному напрямку випадіння ^{137}Cs . Всього було евакуйовано станом на травень 2011 біля 165 тис осіб, що перевищує майже в півтора рази кількість евакуйованого населення з зони відчуження ЧАЕС. Принциповою відмінністю адміністративних рішень з управління відселених територій в Японії від ситуації в СРСР після аварії на ЧАЕС було те, що території відселення населення навколо ФДАЕС залишилися в управлінні місцевих громад, управляючі органи яких, евакуйовані в інші місця префектури Фукусіма, продовжували управління своїми територіями у взаємодії з органами управління Префектури і державними агенціями Японії, відповідальними за комплекс заходів з радіаційного контролю та реабілітації забруднених територій. Не створювалась, на відміну від УРСР, нова спеціалізована державна агенція для управління аварійно забрудненими територіями. Збережені органи місцевого управління в префектурі Фукусіма в значній мірі сприяли прискоренню розробки системи науково обґрунтованих заходів із зняття обмежень на проживання і господарську діяльність на значній частині територій, населення яких було відселено в 2011 році. Вже в перші роки після аварії на основі результатів моніторингу і комплексних наукових досліджень було проведено виділення на території проведеної евакуації трьох зон за радіологічними критеріями. «Зона, в яку важко повернутися» включає території найближчі до АЕС, де річна сукупна доза опромінення перевищує 50 мЗв/рік і не спускається нижче 20 мЗв/рік навіть через 6 років після аварії. Наступна «Зона обмеженого проживання» включає території де річна сукупна доза опромінення становила від 20 до 50 мЗв станом на 2011 р. В цій Зоні громадянам в основному заборонялося залишатися на ніч, але їм дозволялося знаходитися вдень і вести деяку підприємницьку діяльність. «Зони під-

готовки до зняття наказу про евакуацію», в якій громадянам переважно заборонялося залишатися на ніч, але їм дозволялося щоденно приїжджати і вести господарську діяльність. Уже в липні 2016 року були зняті обмеження з частини території «Зони підготовки до зняття наказу про евакуацію» і початкова територія зони евакуації скоротилася до 726 км², а в 2018 році, коли обмеження були зняті не лише в цій зоні, але і в «Зоні обмеженого проживання» для районів населених пунктів Iitate, Kawamata, Nami, Tomioka, Katsurao, територія дії наказу про евакуацію зменшилась до 350 км². Для наочності відмітимо, щоб якщо б ця зона біля ФДАЕС мала форму круга, то її радіус був би лише 10,5 км. Підготовка до зняття цих обмежень включала:

- детальний моніторинг радіаційного стану території, дослідження міграції радіонуклідів в усіх компартментах навколишнього середовища, забруднення харчових ланцюгів наземних і водних екосистем,

- впровадження системи заходів з дезактивації території і реабілітації сільськогосподарчих угідь,

- реалізацію системи поводження з радіоактивними відходами, що накопичувалися в результаті дезактиваційних заходів [21]. Наведений досвід заслуговує на увагу. Його вивчення мало б користь і для України.

В умовах також ліквідації наслідків катастрофічного землетрусу 11.03.2011 значна увага приділялась створенню нової житлової і транспортної інфраструктури для населення та інфраструктури для трудової діяльності зі створенням нових робочих місць в перспективних напрямках промислового розвитку – робототехніка, зелена енергетика, медичне приладобудування. Науковий супровід цієї діяльності разом з науковцями багатьох відомств проводився створеним в 2013 році Інститутом радіоактивності довкілля Університету Фукусіма у тісній співдружності з Центром дослідження ізотопів Університету Цукуба [22].

У Японії розроблено Стратегію подолання наслідків аварії на атомній станції у префектурі Фукусіма до 2026, 2036, 2046, 2056 років, що послідовно реалізується. В Україні Концепція відродження зони ЧАЕС діяла з 2012 до 2017 року, а підготовлений проект Стратегії на 2021–2030 роки, який мав на меті визначення головних напрямів розвитку території зони відчуження, які спрямовані на покращення рівня екологічної безпеки та збереження природних багатств, матеріальних, духовних і культурних цінностей, а також забезпечення біорізноманіття її екосистеми та повернення окремих територій зони відчуження у господарський обіг. Однак зазначений проект Стратегії, на жаль, не було затверджено.

Як відмічає Микола Штейнберг, – Японія має чітку стратегію подолання наслідків аварії, розписану по роках і рік від року її коригує, попри це, Японія рухається за нею, і ще до повномасштабного вторгнення вже випереджала Україну, щодо подолання наслідків аварії [23].

Втім, наразі у зоні відчуження вже вдалося відновити радіаційний контроль на контрольно-пропускних пунктах, ліцензійну діяльність підприємств щодо поводження з радіоактивними відходами та частково відновити втрачену техніку. Загальний план відновлення зони відчуження, розроблений Державним агентством України з управління зоною відчуження спільно з Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів, складається з дев'яти пунктів, розрахований на 225 мільйонів євро. Він передбачає, зокрема, розмінування всієї території, відновлення інфраструктури, втраченої протипожежної, комп'ютерної та офісної техніки, а потім – створення наукового хабу на території зони. Разом з тим необхідно, на нашу думку, прискорити напрацювання нормативно-правових механізмів повернення до господарського обігу радіаційно забруднених земель [18].

Для впровадження будь-яких реабілітаційних заходів на радіаційно забруднених землях з метою їх повернення

у господарський обіг необхідно передовсім володіти актуальною інформацією стосовно характеристик самих земель та їх радіоекологічного стану. Слід використовувати сучасні розрахунково-прогностичні методи для визначення рівня радіонуклідного забруднення території та продукції, що передбачає попереднє проведення натурних досліджень з метою отримання необхідної кількості вихідних даних. При цьому дослідження повинно бути якомога більше системним і комплексним. У дослідженнях на значних територіях доцільно, як підкреслюється в літературі, застосовувати такі інструменти як екологічне картографування (і застосуванням ГІС-технологій) та математичне моделювання [24]. Такий системний підхід до об'єкту картографічного моделювання дає можливість визначити коло питань, які безпосередньо стосуються радіоекологічної ситуації.

Варто зазначити, що повномасштабна воєнна агресія росії проти України істотно звузила перелік моделей ведення сільськогосподарського виробництва на території Українського Полісся, як і в Україні загалом. Це пов'язано не лише з рівнями радіаційного забруднення, але і з деградацією ґрунтів внаслідок їх забруднення різноманітними поллютантами, порушення цілісності ґрунтового покриву внаслідок обстрілів, відсутністю необхідної кількості добрив і засобів захисту рослин, насіння тощо. Тому, на жаль, в цих умовах, як зазначають спеціалісти, можуть бути реалізовані лише традиційні, подекуди спрощені моделі аграрного виробництва [25].

Висновки. З метою забезпечення необхідного правового регулювання відновлення радіоактивно забруднених земель та повернення їх безпечно господарське використання необхідно:

- а) прискорити затвердження проекту Стратегії розвитку Чорнобильської зони відчуження на короткостроковий та перспективний період;

- б) вдосконалити нормативне правове регулювання зони радіоактивного забруднення, зокрема:

- конкретизації та зміни (усунення) законодавчо закріплених вимог (обмежень) щодо використання земель, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, так як не всі ці землі сьогодні є повністю непридатними для ведення господарської діяльності внаслідок природних процесів розпаду радіонуклідів за роки, що минули після катастрофи, та необхідності суттєвих корективів у структуру розподілу радіонуклідів на території України;

- визначення на рівні Закону умов розробки та затвердження експертних висновків, як документу, що фактично містить цифрові показники для обґрунтування стану і зміни меж радіоактивно забруднених територій, населених пунктів;

- залучення місцевих органів влади на рівні обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування до зміни меж зон радіоактивного забруднення;

- в) переглянути питання поєднання в одному органі функцій організації та контролю в повноваженнях ДАЗВ;

- г) розробити правові механізми залучення обласних державних адміністрацій до повернення земель територіальним громадам, що отримали, чи мають отримати раніше виведені землі з аграрного сектору через радіаційне їх забруднення;

- д) розробити процедури еколого-геохімічної оцінки поствоєнних територій та територій забруднених речовинами воєнно-техногенного походження, а також відновлення продукційних функцій радіоактивно забруднених земель та повернення їх у безпечно господарське (промислове та сільськогосподарське) використання з більш широким застосуванням розрахунково-прогностичних методів екологічного картографування (із застосуванням ГІС-технологій) та математичного моделювання для визначення рівня радіонуклідного забруднення території та продукції;

- ж) впровадити процес інформування громадськості щодо ризиків використання радіаційно забруднених земель (створення геоportalу).

ЛІТЕРАТУРА

1. Лисанець О.С. Правове регулювання використання та охорони техногенно забруднених земель. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 4. С. 61–64. URL: http://lsej.org.ua/4_2017/16.pdf (дата звернення 10.12.2023).
2. Шемшученко Ю.С., Шестопапов В.М., Давидчук В.С., Зайцев Ю.П., Малишко М.І. Правовий статус Чорнобильської зони. *Вісник Академії наук УРСР*. 1990. № 12. С. 35–40.
3. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України №791а-ХІІ від 27.02.1991 р., редакція від 16.06.2022. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12> (дата звернення 10.12.2023).
4. Чорнобильська зона відчуження. URL: <https://uk.wikipedia.org> (дата звернення 14.12.2023).
5. Дутчак В.Ф. Умови здійснення господарської діяльності у зоні Чорнобильської катастрофи. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1. С. 194–199.
6. Надточій П.П., Мартенюк Г.М., Мартенюк М.В. Інтеграція радіоекологічної складової у регіональній стратегії та плани дій з охорони навколишнього середовища (на прикладі Житомирської області). *Вісник Житомирського національного агроєкологічного університету*. 2013. № 2(1). С. 71–84.
7. Лисанець О.С. Правовий режим земель, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2015. № 1. С. 58–63.
8. Дутчак В.Ф. Історія розвитку та аналіз законодавства щодо здійснення господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи. *Правове регулювання економіки*. 2012. № 11. С. 315–327.
9. Величко А.А. Правове регулювання певних видів господарської діяльності на радіаційно забруднених землях. *Правове регулювання економіки*. 2012. № 11. С. 298–305.
10. 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> (дата звернення 14.11.2023).
11. Ключова Є.М. Машина В.А. Господарсько-правовий режим земель в зоні відчуження Чорнобиль *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск*. 2019. С. 49–52.
12. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 5379 від 14.04.2021 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26291> (дата звернення: 27.11.2023).
13. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій та забезпечення населення інформацією про їх радіаційний стан» № 6476 від 28.12.2021 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73525 (дата звернення: 27.10.2023).
14. Про віднесення деяких населених пунктів Волинської та Рівненської областей до зони гарантованого добровільного відселення»: Закон України № 2064-III від 03.02.2004 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1411-IV> (дата звернення 15.11.2023).
15. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 9338 від 29.05.2023 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42007> (дата звернення: 12.10.2023).
16. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання питань функціонування територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 10217 від 06.11.2023 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43121> (дата звернення: 27.06.2023).
17. Проект Постанови «Про встановлення мораторію на внесення змін до переліку населених пунктів віднесених до зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 9472 від 10.07.2023. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42248> (дата звернення: 27.09.2023).
18. Офіційний сайт Державного агентства України з управління зоною відчуження. URL: <https://dazv.gov.ua> (дата звернення 30.10.2023).
19. Ліхтарьов І.А., Ковган Л. М., Іванова О.М., Масюк С.В., Чепурний М.І., Бойко З.Н., Герасименко В.Б., Терещенко С.О., Кортурин Г.І., Марценюк О.Д., Кравченко І.Г., Губіна І.Г. Загальнодозиметрична паспортизація населених пунктів України та реконструкція індивідуалізованих доз суб'єктів державного реєстру України осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (досвід, результати та перспективи). *Журнал НАМН України*. 2016. № 2. С. 208–221.
20. Офіційний сайт Національної комісії з радіаційного захисту населення України. URL: <http://nkrzu.gov.ua/> (дата звернення 13.10.2023).
21. Три десятиліття після Чорнобильської аварії: захворюваність на злоякісні новоутворення постраждалого населення. А.Є. Присяжнюк, Д.А. Базика, Н.А. Гудзенко та ін. ХХУІІ щорічна наукова конференція інституту ядерних досліджень НАН України. До 50*річчя ІЯД НАН України (Київ, 21–25 вересня 2020): анотації до доповідей. Київ, 2020. С. 268–269.
22. Nanba K., Nасвіт О., Igarashi Y., Железняк М., Кіреєв С. Досвід реабілітації зони відселення в префектурі Фукусіма на основі результатів радіоекологічних досліджень та його впровадження для Чорнобильської зони відчуження в рамках японсько-українського проекту SATREPS. *Збірник матеріалів VI Міжнародної конференції (27–29 квітня 2021, м. Славутич). Чернігів: НУ «Чернігівська політехніка»*, 2021. С. 308–309.
23. Лисиченко Г. Атомна індустрія України (Експертний огляд). 2017. URL: https://network.bellona.org/content/uploads/sites/3/2017/12/ATOM_UKR_site2.pdf
24. Ландін В.П., Чоботько Г.М., Тараріко М.Ю., Райчук Л.А., Швиденко І.К. Еколого-економічні засади реабілітації радіоактивно забруднених земель Полісся: монографія. Київ: Аграрна наука, 2018. 208 с.
25. Райчук Л.А., Швиденко І.К. Попередня оцінка можливості повернення у господарське виробництво радіоактивно забруднених земель Полісся України. *Матеріали конференцій МЦНД*, (Чернівці, Україна), 2022 .С. 234–238.