

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗЕМЕЛЬ, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ У КОРИСТУВАННІ СУБ'ЄКТІВ АТОМНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ

LEGAL STATUS OF LANDS USED BY NUCLEAR ENERGY ENTITIES

Якимець Т.А., студент III курсу факультету права, гуманітарних і соціальних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

Латишева В.В., к.ю.н.,
доцент кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

У статті проведено наукове дослідження земель що перебувають у користуванні суб'єктів атомної енергетики.

Встановлено, що для цільового використання земель та захисту важливих об'єктів енергетики законодавцем були описані та встановлені режимні зони, які забезпечують коректне використання земельних ділянок, процес їх вилучення та зміни призначення у разі потреби. Для атомних електростанцій встановлюються заборонені зони для ядерної установки, для об'єкта, що призначений для поводження з відпрацьованим паливом; та аналогічні захисні зони. З'ясовано, що до спеціальних зон для атомної енергетики входять: санітарно-захисні зони, зони спостереження, охоронні зони. Земельні ділянки в межах спеціальних зон об'єктів енергетики можуть використовуватися лише з дотриманням обмежень та вказівок.

Окремо розглянуто питання земельних ділянок, що використовуються для збереження відпрацьованого ядерного палива, у тому числі тимчасові та постійні сховища. Вони, як і інші ділянки, що належать до сфери діяльності АЕС, мають свої обмеження на використання та включені до різних режимів зон, що забезпечують охоронну функцію, санітарно-захисну та наглядову, заради забезпечення безпеки землі та навколишнього середовища.

Розглядаючи тему земельних ділянок для будівництва та користування атомних електростанцій, встановлено, що ми маємо ситуацію з відсутністю єдиного нормативно-правового акту або такої системи, яка би регулювала це питання повністю, включаючи всі аспекти діяльності АЕС. Запропоновано розробити чітке розмежування ділянок у цій сфері: для розміщення реакторів та споруд керування ними; для адміністративних і супутніх будівель; для високовольтних ліній електропередачі; для паркових та інші рекреаційних зон; для розміщення тимчасових сховищ палива, у тому числі відпрацьованого; для розміщення постійних сховищ відпрацьованого ядерного палива. Наголошено на доцільності розробки Ядерного кодексу України, який концентрував би всі дані та положення щодо атомних електростанцій.

Ключові слова: категорії земель, цільове призначення, атомна електростанція, відпрацьоване ядерне паливо, ядерний кодекс.

The article conducts a scientific study of lands used by nuclear energy entities.

It was established that for the purposeful use of land and protection of important energy facilities, the legislator described and established regime zones that ensure the correct use of land plots, the process of their removal and change of purpose if necessary. For nuclear power plants, prohibited zones are set for a nuclear installation, for an object designed to handle spent fuel; and similar protective zones. It was found that the special zones for nuclear energy include: sanitary and protective zones, observation zones, security zones. Land plots within the special zones of energy facilities can be used only in compliance with restrictions and instructions.

The article separately deals with the issue of land plots used for the storage of spent nuclear fuel, including temporary and permanent storage facilities. They, like other sites belonging to the sphere of activity of the NPP, have their own restrictions on use and are included in various regimes of zones that provide a protective, sanitary-protective and supervisory function, in order to ensure the safety of the land and the environment.

Considering the topic of land plots for the construction and use of nuclear power plants, it was established that we have a situation with the absence of a single regulatory legal act or such a system that would regulate this issue completely, including all aspects of NPP activity. It is proposed to develop a clear delineation of plots in this area: for control and placement of reactors; for administrative and related buildings; for high-voltage power lines; for parks and other recreational areas; for placement of temporary and permanent nuclear and spent fuel storage facilities. The article emphasizes the expediency of developing the Nuclear Code of Ukraine, which would concentrate all data and regulations regarding nuclear power plants.

Key words: categories of land, purpose, nuclear power plant, spent nuclear fuel, Nuclear Code.

Постановка проблеми. Енергетична галузь є одним з найважливіших ланцюгів промислового комплексу України. Актуальним на даний час є розвиток галузі виробництва «чистої енергії», оскільки впровадження малих модульних реакторів є перспективним напрямком розвитку для багатьох країн. Україна також візьме участь у проєкті з розробки та будівництва малих модульних реакторів для виробництва чистої енергії, про що під час 27 Кліматичної конференції ООН (COP27) анонсував Президент України. Тому постає потреба дослідження та ефективного використання земель різних категорій для потреб атомної енергетики. При цьому потребують наукового удосконалення та обґрунтування критерії та вимоги щодо надання правового статусу землям атомної енергетики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового регулювання використання і охорони земель енергетики, в аспекті його вдосконалення та підвищення рівня ефективності, знайшли своє вирішення у наукових роботах В. І. Андрейцева, А. П. Гетьмана, І. І. Каракаша, В. В. Костицького, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченка,

В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка та інших. Дослідженням правового режиму земель енергетики в Україні присвячені праці М. А. Олещенка, Н. Ю. Гальчинської, І. Я. Віктюк та інших. Однак комплексних досліджень правового статусу земель атомної енергетики в Україні немає.

Метою статті є наукове дослідження та пропозиції щодо удосконалення правового статусу земель що перебувають у користуванні суб'єктів атомної енергетики.

Виклад основного матеріалу. Для визначення правового статусу земель у галузі атомної енергетики необхідно розглянути таку категорію як «цільове призначення».

Цільове призначення земельної ділянки визначається згідно з Класифікатором видів цільового призначення земельних ділянок, Класифікатором видів функціонального призначення територій та співвідношення між ними, а також правилами їх застосування [1].

Погоджуємося з А. М. Мірошніченком, що насправді в багатьох випадках земельні ділянки відносяться до певної категорії не за їх цільовим призначенням, а, наприклад, за суб'єктом використання. Професор зауважує,

що створити всеохоплюючий (тим більше, законодавчо закріплений) поділ земель на категорії, що охопив би будь-які можливі види цільового призначення, дуже важко, і навряд чи доцільно. Тим більше, на його погляд, абсолютно неможливо задовільно врегулювати всі земельні відносини за принципом «дозволено лише те, що передбачене законодавством» (тобто те, що визначене цільовим призначенням). Регулювання земельних відносин за таким підходом створює масу непорозумінь та незручностей, стримує раціональне та економічно ефективне використання земель.

Повністю підтримуємо думку вченого, що правовий режим земель має визначатися за іншим принципом: «дозволене те, що не заборонене, обов'язкове те, що прямо передбачене». Законодавство повинно встановлювати перелік основних обмежень і приписів щодо використання найбільш типових земельних ділянок (категорій земель), причому законодавчо встановлений перелік категорій земель можна і слід залишити відкритим [2].

Відповідно до цього, розглянемо більш детально цільове призначення земельних ділянок які використовуються атомними електростанціями.

Дослідження поняття, загальних та спеціальних ознак земель енергетики здійснила І. Я. Віктюк визначивши, що землі енергетики – це землі, надані у встановленому законом порядку, для розміщення, будівництва, експлуатації, використання об'єктів енергетики (електрогенеруючих об'єктів, об'єктів передачі та транспортування електричної та теплової енергії, об'єктів альтернативної енергетики, виробничих об'єктів, необхідних для експлуатації об'єктів енергетики та інших об'єктів, перелік яких визначений спеціальним енергетичним законодавством України), а також призначені для забезпечення діяльності господарюючих суб'єктів (фізичних і юридичних осіб) у енергетичній сфері для її безаварійного функціонування, розвитку, гарантування енергетичної безпеки держави і захисту навколишнього природного середовища [3].

До загальних ознак земель енергетики, тобто ознак, які можна застосувати до всіх різновидів земель спеціального призначення, І. Я. Віктюк віднесла такі: юридична природа – це різновид (підкатегорія) земель промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення, тобто земель спеціального призначення; спрямованість – забезпечення сталого розвитку основних галузей народного господарства держави; цільове несільськогосподарське призначення; функціональне призначення – використання земель як просторової бази, місця розташування засобів певної діяльності; суб'єктний склад – господарюючі суб'єкти (фізичні та юридичні особи); спеціальний режим використання і охорони, визначений галузевим законодавством з огляду на сферу народного господарства держави. До спеціальних ознак земель енергетики належать: спрямованість – забезпечення сталого розвитку енергетичної галузі народного господарства України у поєднанні із гарантуванням енергетичної безпеки держави та охорони навколишнього природного середовища; спеціальний об'єктний склад, тобто об'єкти, для розміщення чи експлуатації яких надаються землі – об'єкти енергетики, перелік яких визначений галузевим (енергетичним) законодавством України; невичерпний перелік об'єктів енергетики; нормативна визначеність у спеціальному галузевому (енергетичному) законодавстві порядку набуття прав на землі енергетики; спеціальний порядок використання і охорони земель енергетики [3].

У свою чергу кожне з вказаних призначень поділяється на ще декілька або має власну велику категоризацію. У землях енергетики ця ситуація досить критична, оскільки в неї входять землі різного типу – від земельних ділянок для будівництва та експлуатації ліній електропередачі (ЛЕП) до ділянок, що використовуються для реакторів атомних електростанцій [4].

Згідно Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» [5], до земель енергетики відносяться землі, надані в установленому законом порядку у власність та користування для розміщення, будівництва і експлуатації об'єктів з виробництва і передачі електричної та теплової енергії, об'єктів альтернативної енергетики, об'єктів технологічної інфраструктури об'єктів енергетики, у тому числі адміністративних та виробничих будівель підприємств, що здійснюють таку діяльність. Це визначення, на нашу думку, дає можливість ширше поглянути на розмежування земельних ділянок за їх цільовим призначенням.

Також цей закон описує п'ять підкатегорій земель енергетичної системи – землі енергогенеруючих підприємств, землі під виробничими об'єктами енергетики, землі міждержавної та магістральної електричної мережі, землі місцевої електромережі і землі під об'єктами магістральної теплової мережі. І навіть у цьому списку відсутнє чітке поділення на землі під різними видами електростанцій, що має принципову різницю, оскільки землі під атомними електростанціями та ділянки, на яких розташовані вітроелектростанції – кардинально відрізняються.

Критичним це поділення є і в ситуації розмежування земельних ділянок по призначенню режимів зон (у тому числі спеціальних) об'єктів енергетики, хоча тут для АЕС ситуація є кращою.

Заради «правильного» використання земель та захисту важливих об'єктів енергетики законодавцем були описані та встановлені режимні зони, які забезпечують коректне використання земельних ділянок, процес їх вилучення та зміни призначення у разі потреби. Для атомних електростанцій встановлюються заборонені зони для ядерної установки, для об'єкта, що призначений для поводження з відпрацьованим паливом; та аналогічні захисні зони.

Також потрібно розглянути питання спеціальних зон для атомної енергетики, в які входять: санітарно-захисні зони, зони спостереження, охоронні зони. Земельні ділянки в межах спеціальних зон об'єктів енергетики можуть використовуватися лише з дотриманням обмежень та вказівок.

Санітарно-захисні зони атомних електростанцій встановлюються навколо їх території для забезпечення захисту населення та навколишнього середовища від можливого перевищення ліміту дози іонізуючого опромінення, її розмір і межі визначаються проектом спорудження атомної електростанції і можуть відрізнятися через це для різних АЕС.

У свою чергу, зона спостережень ядерної установки і об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами має встановлюватися поза межами санітарно-захисної зони для здійснення моніторингу технологічних процесів з метою забезпечення радіаційної безпеки. Це дозволяє розмежувати безпеку, що пов'язана з процесами атомної енергетики та встановити легші обмеження, у порівнянні з санітарно-захисними або охоронними зонами.

На атомних електростанціях охоронні зони встановлюються вздовж ліній електропередачі, навколо самих реакторів, підстанцій та пристроїв, які потрібні для забезпечення нормальних умов експлуатації станції. Їх розмір визначається проектом спорудження атомної електростанції та нормами, що встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Зокрема, це важливо, оскільки у разі, якщо встановлення спеціальних зон об'єктів енергетики призводить до неможливості раціонального використання земельної ділянки за цільовим призначенням – може бути розпочатий процес відчуження земельної ділянки для суспільних потреб або для її відновлення [5].

Ця процедура описана у ще одному нормативно-правовому акті – Законі України «Про відчуження земельних

ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності». Він регулює всі процеси щодо відчуження ділянок для різних потреб, у тому числі і для відновлення від шкідливого впливу від різних видів енергетики [6].

Також слід розглянути питання земельних ділянок, що використовуються для збереження відпрацьованого ядерного палива (далі ВЯП), у тому числі тимчасові та постійні сховища. Згідно Земельного кодексу України [3], вони належать до земель енергетики або ж енергетичної системи, при цьому окремої категорії для них немає, як відсутні і спеціальні режими зон саме для них. У цей же час вони, як і інші ділянки, що належать до сфери діяльності АЕС, мають свої обмеження на використання та включені до різних режимів зон, що забезпечують охоронну функцію, санітарно-захисну та наглядову заради забезпечення безпеки землі та навколишнього середовища.

У 2005 році був прийнятий Закон України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» [7], який поклав нормативно-правове регулювання процесу надання в користування ділянок для будівництва сховищ для ВЯП. Зокрема, у цьому законі чітко вказано, що для будівництва нових сховищ потрібно буде ухвалити новий закон з урахуванням рекомендацій та правил, що додає колізії та незручності у цьому плані.

У нашій державі атомними електростанціями керує акціонерне товариство «Національна атомна електрогенеруюча компанія «Енергоатом» [8], що належить державі та керується Кабінетом Міністрів України. Ця ж компанія почала будівництво, керує і має у власності земельні ділянки під діючі та майбутні сховища відпрацьованого палива, тому було би логічно передати цю компетенцію до НАЕК, щоб не утворювати зайвих очікувань та політичних інтриг з цього питання. На жаль, через вище вказаний закон прогрес у питанні будівництва нових об'єктів захоплення та утримання ВЯП не суттєвий.

У 2017 році був прийнятий новий, окремий закон [9], що дозволяє будівництво нового сховища – ЦСВЯП у Чорнобильській зоні відчуження. У ньому не уточнюється статус земельних ділянок, при цьому «у проекті будівництва централізованого сховища обов'язково визначаються строк його експлуатації, розміри та межі санітарно-захисної зони і зони спостереження..», що дозволяє сказати про можливе утворення нових підкатегорій відповідних зон або їх розширення для цієї категорії об'єктів у повному обсязі.

Висновки. Розглядаючи тему земельних ділянок для будівництва та користування атомних електростанцій, хочеться зауважити, що ми маємо ситуацію з відсутністю єдиного нормативно-правового акту або такої системи, яка би регулювала це питання повністю, включаючи всі аспекти діяльності АЕС. На нашу думку, потрібно утворити чітке розмежування ділянок у цій сфері: для розміщення реакторів та споруд керування ними; для адміністративних і супутніх будівель; для високовольтних ліній електропередачі; для паркових та інших рекреаційних зон; для розміщення тимчасових сховищ палива, у тому числі відпрацьованого; для розміщення постійних сховищ відпрацьованого ядерного палива. Також потрібно переглянути існуючі правила поділення ділянок по режимам зон, оскільки існуючі можуть бути недостатніми у новому поділенні ділянок атомних електростанцій.

Така система розподілення ділянок у нормативно-правових актах дозволить уникнути колізій та виникнення парадоксів, наприклад у випадку, коли для початку будівництва одного об'єкту – Централізованого сховища ВЯП депутатам Верховної Ради України потрібно ухвалювати окремий законопроект з уточненням всіх термінів та норм [9].

Також доцільним було б розглянути можливість розробки Ядерного кодексу України, який концентрував би всі дані та положення щодо атомних електростанцій, зокрема описував би правовий статус земель для атомної енергетики, що створювало менше проблем та полегшувало роботу землевпорядникам, обслуговуючим компаніям та державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1051. Дата оновлення: 04.07.2023 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.01.2024).
2. Мірошніченко А. М. Правові питання поділу земель на категорії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 12 (50). С. 42–51.
3. Вітюк І. Я. Поняття і ознаки земель енергетики в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 285–291. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2012_68_46
4. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. Дата оновлення: 04.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 18.01.2024).
5. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів: Закон України від 09.07.2010 № 2480-VI. Дата оновлення: 01.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2480-17#Text> (дата звернення: 19.01.2024).
6. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17.11.2009 № 1559-VI. Дата оновлення: 31.03.2023 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text> (дата звернення: 19.01.2024).
7. Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення: Закон України від 08.09.2005 № 2861-IV. Дата оновлення: 07.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2861-15#Text> (дата звернення: 20.01.2024).
8. Про АТ «Національна атомна електрогенеруюча компанія «Енергоатом». Офіційний сайт АТ «НАЕК «Енергоатом» URL: <https://old.energoatom.com.ua/mission.html> (дата звернення: 20.01.2024).
9. Про поводження з відпрацьованим ядерним паливом щодо розміщення, проектування та будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій: Закон України від 09.02.2012 № 4384-VI. Дата оновлення: 09.02.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4384-17#Text> (дата звернення: 20.01.2024).