

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЧОРНОБИЛЬСЬКОГО ТУРИЗМУ****PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF CHERNOBYL TOURISM**

Канівець Л.А., к.ю.н.,

доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права

Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання здійснення чорнобильського туризму. Чорнобильська катастрофа є найбільшою техногенною катастрофою людства, негативний вплив якої на довкілля та здоров'я людей зберігається, у зв'язку з чим підвищення рівня екологічної безпеки на радіоактивно забруднених територіях визнано одним із основних пріоритетних напрямів державної екологічної політики. Відродження територій Чорнобильської зони визначено у числі щонайперших проблем, що потребують вирішення, одним із заходів якого є розвиток туризму на цих територіях.

З'ясовано правовий режим Чорнобильського радіаційно-екологічного заповідника та проаналізовано особливості здійснення рекреаційної діяльності в його межах. На підставі аналізу чинного законодавства та наукових доробок додатково обґрунтовано доцільність визначення відвідування зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення як чорнобильського туризму. Удосконалено поняття «чорнобильський туризм», з'ясовано його особливості, проаналізовано мету його здійснення та коло осіб – відвідувачів радіоактивно забруднених територій. Досліджено об'єкти Чорнобильської зони, у т. ч. унікальні технологічні об'єкти, заходи з їх збереження й особливості використання у туристичних цілях. Визначено заходи із забезпечення безпеки чорнобильського туризму.

З урахуванням проведеного аналізу на підставі нормативно-правових актів обґрунтовано перелік заходів щодо підвищення туристичної привабливості Чорнобильської зони, серед яких, зокрема, подолання нелегального туризму, в т. ч. шляхом удосконалення системи контролю доступу до радіоактивно забруднених територій; створення сучасної туристичної інфраструктури з урахуванням особливого природоохоронного режиму зазначених територій; досягнення балансу між задоволенням туристичних потреб населення, з одного боку, і необхідністю збереження самотніх територій Чорнобильської зони, з іншого.

За результатами дослідження правових питань щодо особливостей здійснення туризму на радіоактивно забруднених територіях виявлено недоліки законодавчого регулювання та запропоновано способи їх розв'язання.

**Ключові слова:** Чорнобильська зона, об'єкти Чорнобильської зони, заповідник, чорнобильський туризм, відвідування Чорнобильської зони, радіаційна безпека.

The article is devoted to scientific research of legal regulation of Chernobyl tourism. It is acknowledged that the Chernobyl disaster is the biggest synthetic disaster of humanity, the negative impact of which on human life and health continues to exist. Consequently, the improvement of environmental safety in the radioactively contaminated areas has been recognized as one of the main priority directions of the state environmental policy. The Chernobyl zone areas degradation has been identified as one of the major problems to be solved, one of the steps of which is the development of tourism in these areas.

The legal regime of the Chernobyl radiation and environmental sanctuary and features of recreational activities in its territories were analyzed. Based on the analysis of the current legislation and scientific ways additionally substantiated the feasibility of the definition of visiting the zone of alienation and the zone of unconditional (obligatory) resettlement as Chernobyl tourism. The idea of "Chernobyl tourism" is clarified, its specific features are identified, the purpose of its implementation is analyzed and the number of the visitors of the radioactively contaminated territories is determined. Examined the objects of the Chernobyl zone, including unique technological objects, measures for their preservation and peculiarities of use for tourist purposes. Identified measures to ensure the safety of Chernobyl tourism.

On the basis of this analysis and the regulations, a list of measures to improve the tourist attractiveness of the Chernobyl zone was developed, including, in particular, the elimination of illegal tourism, including by improving the system of access control to radioactively contaminated areas;

Establishment of a sound tourism infrastructure, taking into account the special environmental regime of the areas in question; achieving a balance between meeting the tourism needs of the population, on the one hand, and the need to preserve the autonomous areas of the Chernobyl zone, on the other hand.

The results of the scientific research of legal issues on the peculiarities of tourism in the radioactively contaminated areas revealed deficiencies of legislative regulation and suggested ways to solve them.

**Key words:** Chernobyl zone, objects of the Chernobyl zone, nature reserve, Chernobyl tourism, visits to the Chernobyl zone, radiation safety

**Постановка проблеми.** Зона відчуження і зона безумовного (обов'язкового) відселення є територією, де відбулася найбільша за своїми масштабами та наслідками техногенна катастрофа. Негативний вплив Чорнобильської катастрофи на екологію та здоров'я людей зберігається і нині [1]. Згідно з Конституцією України держава забезпечує подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (ст. 16), безпечно для життя і здоров'я довкілля (ст. 50). Відродження територій, що зазнали радіоактивного забруднення, є одним із пріоритетних напрямів державної екологічної політики. Головна мета діяльності у Чорнобильській зоні – це перетворення її на безпечну територію промислового використання з потужним природним буфером навкруги, яким є Чорнобильський заповідник [2]. Розвиток туризму, пов'язана з ним популяризація зон відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення для відвідування, а також підвищення туристичної привабливості Чорнобильської зони є ключовими заходами на найближчу перспективу на шляху до відродження й екологічної реабілітації радіоактивно забруднених територій, а це зумовлює виняткову актуальність

аналізу особливостей правового регулювання чорнобильського туризму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичним підґрунтям проведеного дослідження стали праці провідних вчених: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, В.М. Комарницького, В.О. Юрескул та ін. З урахуванням досягнень наукової літератури, з огляду на доцільність проведення комплексного аналізу **метою статті** є з'ясування особливостей правового регулювання чорнобильського туризму.

**Виклад основного матеріалу.** За даними, наведеними Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України у Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2018 р., за роки, що минули після Чорнобильської катастрофи, зона відчуження залишається відкритим площинним джерелом радіоактивності із власною структурою розподілу, присутністю різних форм депонованих радіоактивних елементів. Значна частина зони, так звана ближня зона ЧАЕС, де зосереджено всю виробничу діяльність і розміщено об'єкти поводження з РАВ, має високий рівень

забруднення трансурановими елементами з великим періодом напіврозпаду – понад 300 років [3, с. 283–284]. Згідно з Указом Президента України № 141/2016 одним із заходів щодо відродження територій, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, є установа на території зони відчуження зони спеціального промислового використання, котра довільно є непридатною для проживання, та визначення її меж [4].

Водночас фахівці говорять про зменшення площі радіоактивно забруднених територій за час, що минув після Чорнобильської катастрофи, й істотне поліпшення радіоекологічної ситуації за сприяння природних процесів (розпаду радіонуклідів) і проведення природоохоронних заходів, а це зумовлює необхідність зміни підходів до оцінювання правового режиму радіоактивно забруднених територій внаслідок Чорнобильської катастрофи. Передусім такі процеси посилюють туристичну привабливість Чорнобильської зони. Збільшення кількості охочих відвідати радіоактивно забруднені території спонукало державу до розробки та впровадження заходів, спрямованих на реабілітацію зазначених територій, їх відродження. Згідно з Указом Президента України № 512/2019 [5] серед заходів із відродження територій, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, визначено популяризацію й утвердження бренд-меседжу «Безпечний Чорнобиль», розвиток туризму на цих територіях зі створенням умов для використання їх туристичного потенціалу.

У зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення забезпечується суворий природоохоронний режим, охорона територій, природних, історичних та етнокультурних пам'яток відповідно до чинного законодавства. Всі види діяльності повинні проводитися з обмеженням загальної колективної дози радіоактивного опромінення, а також із обмеженням кількості залучених осіб [6, с. 293].

Так, серед видів діяльності у межах зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення у ч. 3 ст. 12-1 Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» передбачено відвідування зазначених територій. Така діяльність здійснюється виключно за згодою Державного агентства України з управління зоною відчуження, за визначеним зазначеним органом маршрутом (об'єктом) і у супроводі відповідальних осіб. Чи можна стверджувати про здійснення туризму у зазначених зонах, тоді як термін «туризм» щодо радіоактивно забруднених територій внаслідок Чорнобильської катастрофи законом безпосередньо не вживається?

Права громадян і їх об'єднань у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки закріплені у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», серед яких, зокрема, право на відвідування з пізнавальною метою у встановленому порядку ядерних установок, а також об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами (ч. 3 ст. 10), що реалізується згідно з вимогами, визначеними Порядком відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення [7].

У літературі, коли йдеться про відвідування Чорнобильської зони, вживається термін «туризм». Для позначення такого туризму як особливого виду, що здійснюється на радіоактивно забруднених територіях, дослідниками вживаються такі терміни, як «похмурий», «радіоекологічний», «чорнобильський», «екстремальний», «пригодницький», «пізнавальний (екскурсійний)» туризм тощо. Висловлюється думка, що для формування туристичного потенціалу Чорнобильської зони слід розвивати шість основних видів туризму, а саме: науковий, екологічний, пригодницький, екстремальний, ностальгічний і пізнавальний [8, с. 418]. Натомість представники державних органів з управління зоною відчуження звертають увагу на доречність застосування терміна «відвідування» [9] або ж «відвідування з пізнавальною метою», а не «туризм» із підстав відсутності самого поняття туризму у зоні від-

чуження. Слушно зазначається, що «найгірше, що можна зробити з зоною відчуження – перетворити її на умовний «Діснейленд», адже «Чорнобиль не має нічого спільного з туризмом для розваг» [10].

Відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України, регулює Закон України «Про туризм» у редакції Закону від 18 листопада 2003 р. Відповідно до ст. 1 зазначеного закону туризм визначається як тимчасовий виїзд особи з місця проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці, куди особа від'їжджає. Організаційні форми та види туризму закріплені у ст. 4, згідно з якою організаційними формами туризму є міжнародний і внутрішній туризм. Самостійними видами туризму, серед інших, закріплено культурно-пізнавальний, екологічний (зелений), пригодницький туризм і передбачено, що особливості здійснення окремих видів туризму встановлюються законом. Загалом під час здійснення туризму надаються туристичні послуги, спрямовані на задоволення потреб туристів, серед яких, зокрема, послуги з організації відвідувань об'єктів культури, відпочинку та розваг, реалізації сувенірної продукції тощо. Відпочинок є комплексом спеціальних заходів, які забезпечують організацію дозвілля, відновлення фізичних і психічних функцій організму тощо.

Проектом Закону про внесення змін до Закону України «Про туризм» і деяких інших законодавчих актів щодо основних засад розвитку туризму № 4162 від 28 вересня 2020 р. пропонується Закон України «Про туризм» викласти у новій редакції як Закон України «Про основні засади туристичної діяльності». На противагу нині чинній редакції Закону зазначеним проектом розширено перелік видів туризму та здійснено класифікацію туристичних поїздок. Вперше визначено поняття чорнобильського туризму як відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення з туристичною метою, що здійснюється з урахуванням законодавства, яке регулює правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Кількість туристів, 80% із яких – іноземні громадяни, котрі відвідують Чорнобильську зону, невпинно зростає. Цьому сприяє розробка нових екскурсійних програм, створення нових маршрутів, які популяризують зону відчуження та зону безумовного (обов'язкового) відселення. Сповільнення темпів туристичних подорожей хіба що спостерігається за умов пандемії COVID-19 на тлі запровадження урядом карантинних заходів.

Відвідування Чорнобильської зони дає можливість доторкнутися до історії однієї з найбільших техногенних катастроф, усвідомити усі ризики, пов'язані з ядерною енергетикою, споглядаючи наслідки техногенного забруднення території внаслідок дії так званого «мирного» атому. Чорнобильська зона – це місце пам'яті про тих, хто ціною власного життя врятував людство від радіаційної небезпеки. Серед відвідувачів зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення – учасники ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС, для яких подібні екскурсії – це отримання емоцій, почуття ностальгії за місцем особистої служби, вшанування пам'яті загиблих. Для колишніх мешканців відвідування Чорнобильської зони позначене почуттям ностальгії, пов'язаним із їх особистим перебуванням, проживанням їхніх батьків у цій місцевості у минулому, відвідуванням місць поховання близьких родичів. Серед відвідувачів зони багато вчених, журналістів, для яких екскурсії до Чорнобильської зони – це отримання практичних екологічних знань, проведення наукових досліджень впливу радіації на екосистеми та засобів із забезпечення радіаційної безпеки. Для усіх інших відвідування Чорнобильської зони – це здатність оцінити наслідки техногенної катастрофи, відчуття атмосфери покинутих населених пунктів, занедбаних споруд,

задовольнити власні пізнавальні інтереси. Серед відвідувачів, на жаль, є й такі, для яких Чорнобильська зона – екзотика, локація для селфі.

Серед туристичних ресурсів відповідно до ч. 4 ст. 3 Закону України «Про туризм» визначено унікальні туристичні ресурси, котрі можуть знаходитися на особливому режимі охорони, що обмежує доступ до них.

Фактором, що підвищує привабливість Чорнобильської зони як туристичного магніту, є наявність у межах її території унікальних технологічних об'єктів. Територія зони відчуження – це територія, на якій розташовані радіаційно-небезпечні об'єкти, такі як Чорнобильська АЕС, об'єкт «Укриття», сховища радіоактивних відходів. Одним із символів Чорнобильської зони є «Заобрійна (загоризонтна) радіолокаційна станція «Дуга», розташована за 10 км від м. Прип'яті Київської області на території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення. Зазначений об'єкт культурної спадщини згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 375 від 21 квітня 2021 р. [11] внесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України як пам'ятку науки і техніки національного значення. Увагу відвідувачів привертає «місто-привид» Прип'ять, господарями якого стали дикі тварини, старовинні церкви, парк атракціонів із розташуванням у ньому оглядовим колесом.

З моменту аварії на Чорнобильській АЕС протягом тривалого часу зона відчуження і зона безумовного (обов'язкового) відселення фактично була безлюдною місцевістю поза впливом господарської діяльності людини, що не могло не позначитися на природних процесах відродження дикої природи. Унікальність Чорнобильської зони – це наявність унікальних природних ландшафтів, у межах яких «без людини» відбувається відродження представників флори та фауни, основна частина з яких є об'єктами Червоної книги. З метою збереження у природному стані найбільш типових природних комплексів Полісся, реабілітації території, забруднених радіонуклідами, сприяння організації та проведенню міжнародних наукових досліджень відповідно до Указу Президента України № 174/2016 [12] в Іванківському і Поліському районах Київської області в межах зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення території створено Чорнобильський радіаційно-екологічний біосферний заповідник. На території заповідника здійснюється рекреаційна діяльність, формуються умови для організованого й ефективного відвідування території з дотриманням режиму радіаційної безпеки.

Чорнобильська зона – це край дивовижних контрастів: від радіаційно-небезпечних об'єктів, покинутих населених пунктів, занедбаних будівель до мальовничої дикої природи з усім її біологічним різноманіттям, що розвивається за своїми власними законами, «без людей». Системною проблемою, яка потребує вирішення, є проблема руйнування об'єктів, зокрема будівель, споруд, мостів, доріг, без яких Чорнобильська зона втрапить свою самобутність та автентичність. Необхідним є проведення відповідних реконструкцій, поточного та капітального ремонтів. Дієвим засобом є включення відповідних об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток, однак, як відзначають дослідники, сучасні умови та стан радіаційного забруднення, ризики, пов'язані з радіаційною небезпекою, зокрема у м. Прип'ять, фактично нівелюють забезпечення збереження об'єктів зазначеної території на нинішньому етапі.

Безпека туризму гарантується шляхом покладення на органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб обов'язку зі вжиття заходів

щодо забезпечення прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля під час здійснення туристичних подорожей. Також обов'язком суб'єктів туристичної діяльності є створення безпечних умов у місцях надання туристичних послуг, належне облаштування трас походів, прогулянок, екскурсій тощо. Порядок відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення передбачає вимоги протирадіаційного захисту на період відвідування Чорнобильської зони, неухильного дотримання правил радіаційної безпеки під час перебування на зазначеній території. Радіаційна безпека спрямована на дотримання норм і принципів радіаційного захисту, які дають змогу гарантувати, що рівень радіоактивного опромінення за будь-яких обставин не буде перевищено, а людина і навколишнє природне середовище матимуть надійний захист [13, с. 382].

Право на відвідування Чорнобильської зони реалізується особами, котрі досягли 18-тирічного віку, не мають медичних протипоказань щодо перебування за умов іонізуючого випромінювання, за умови дотримання затвердженої туристичної програми та маршруту, санітарно-пропускового режиму, з використанням засобів індивідуального захисту та за присутності супроводжувачої особи. У свою чергу, здійснення нелегального туризму у Чорнобильській зоні пов'язане з певними радіаційними ризиками, що не гарантує безпечність перебування зазначених осіб у межах цієї території.

Популяризація зон відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення для відвідування з туристичною метою, а також підвищення туристичної привабливості зазначеної території вимагає поступового впровадження заходів, спрямованих на створення сучасної інфраструктури; поліпшення умов відвідування Чорнобильської зони задля забезпечення комфорту та безпеки її відвідувачів; оновлення застарілих приладів дозиметричного контролю; подолання нелегального туризму, пов'язаного з радіаційними ризиками, у т. ч. шляхом удосконалення контролю пропуску у Чорнобильську зону тощо. Зазначені способи розв'язання проблем радіоактивно забруднених територій мають впроваджуватися за умови дотримання оптимального балансу між задоволенням туристичних потреб населення, з одного боку, і необхідністю збереження самобутніх територій Чорнобильської зони, з іншого.

**Висновки.** Проведений системний аналіз дає змогу дійти висновку про те, що відвідування Чорнобильської зони доречно визначати як «чорнобильський туризм». З урахуванням встановленого законодавством суворого природоохоронного режиму зазначеної території та неухильного його дотримання чорнобильським туризмом є особливий (специфічний) вид туризму, правила здійснення якого визначаються відповідно до законодавства, що регулює правовий режим території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Чорнобильський туризм – це відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення з туристичною метою, за умови дотримання режиму радіаційної безпеки, у порядку й у спосіб, встановлені законодавством про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Це, у свою чергу, вимагає внесення відповідних законодавчих змін, зокрема, до Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» задля удосконалення правового регулювання у зазначеній сфері з метою напрацювання єдиного понятійно-категоріального апарату.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України № 392/2020 від 14 вересня 2020 р. *Офіційний вісник України*. 2020. № 75. Ст. 2377.

2. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років»: постанова Верховної Ради України від 14 січня 2020 р. № 457-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 30. Ст. 211.
3. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2018 році, підготовлена Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України URL: <https://mepg.gov.ua/news/35937.html>.
4. Про додаткові заходи щодо перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему та відродження територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Указ Президента України № 141/2016 від 13 квітня 2016 р. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. № 11. Ст. 258.
5. Про деякі питання розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Указ Президента України № 512/2019 від 10 липня 2019 р. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 16. Ст. 460.
6. Юрескул В.О. Поняття та види режимів екологічно уражених територій. *Екологічне право України*: навчальний посібник / за ред. І.І. Каракаша, Т.Є. Харитонової, А.І. Черемнової. Одеса: Гельветика, 2018. С. 276–303.
7. Про затвердження Порядку відвідування зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення: наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 2 листопада 2011 р. № 1157. *Офіційний вісник України*. 2011. № 91. Ст. 3327.
8. Кривенкова Р., Затилюк Ю. Особливості формування туристичного потенціалу Чорнобильської зони. *Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції «Теоретичні і прикладні напрямки розвитку туризму та рекреації в регіонах України»*: збірник наукових праць. Кропивницький: ЛА НАУ, 2019. С. 408–420.
9. Відповідь Голови державного агентства України з управління зоною відчуження В. Петрука на питання щодо розвитку туризму в зоні відчуження. URL: <http://dazv.gov.ua/aktualni-pitannya/vidpovid-golovi-derzhavnogo-agentstva-ukrajini-z-upravlinnya-zonoyu-vidchuzhennya-vitaliya-petruka-na-pitannya-shchodo-rozvitku-turizmu-v-zoni-vidchuzhennya.html>.
10. Вишницька А., Беловольченко Г. Місце пам'яті чи «Діснейленд»? Як в Україні планують змінити розуміння Чорнобильської зони відчуження. URL: <https://zaborona.com/miscze-pamyati-chi-disnejlend-yak-v-ukrayini-planuyut-zminiti-rozuminnya-chornobilskoj-zoni/>.
11. Про занесення об'єкта культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України: постанова Кабінету Міністрів України № 375 від 21 квітня 2021 р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 35. Ст. 2071.
12. Про створення Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника: Указ Президента України від 26 квітня 2016 р. № 174/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 35. Ст. 1355.
13. Проблеми права екологічної безпеки: навчальний посібник / М.В. Краснова, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова та ін.; під заг. ред. М.В. Краснкової та Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. Дніпро: НГУ, 2016. 575 с.