Література:

1. *Гуляев А.П. Следователь в уголовном процессе //А.П. Гуляев/ - М.: Юрид. лит. 1981.- 298с.*
2. *Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. //А.М. Ларин/ -М.: Юрид. лит. 1986. - 260с.*
3. *Стахівський С.М. Слідчі дії як основні засоби збирання доказів //С.М.Стахівський/ - К. Атака. 2009. -64с.*
4. *Слінько С.В. Теорія та практика реформування досудового розслідування. //С.В. Слінько/ -Х. Арциз. 2011. – 280с.*

УДК 342.328

І.Г.Богатюк
здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права
Академії праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ОЗДОРОВЧО-ЛІКУВАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Стаття присвячена розкриттю особливостей механізму регулювання використання земель оздоровчо-лікувального призначення державними органами управління України, висвітленого на основі історичного аналізу становлення цього виду земель.

Ключові слова: *оздоровчо-лікувальні землі, механізм державного регулювання, санаторно-курортне господарство, органи управління.*

Статья посвящена раскрытию особенностей механизма регулирования использования земель оздоровительно-лечебного предназначения государственными органами управления Украины, освещенного на основе исторического анализа становления этого вида земель.

Ключевые слова: *оздоровительно-лечебные земли, механизм государственного регулирования, санаторно-курортное хозяйство, органы управления.*

The article is sanctified to opening of features of mechanism of adjusting of the use of earth of the health-curative setting by the public organs of management of Ukraine, becoming of this type of earth lighted up on the basis of historical analysis.

Keywords: *health-curative earth, mechanism of government control, sanatorium-resort economy, management organs.*

Мета. Сучасні напрями розвитку рекреаційної сфери в Україні супроводжуються впровадженням ринкових засад господарювання. Ринкова економіка з такими її базовими регуляторами, як ціна і прибуток, вводить критерій економічної ефективності раціонального природокористування як ключовий.

Питання раціоналізації природокористування постійно перебувають в полі наукових пошуків як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Різним аспектам природокористування (економічним, екологічним, правовим) свого часу було приділено увагу у працях Б. Буркинського, О. Веклич, Е. Гірусова, К. Гофмана, Б. Данилишина, О. Мінца, В. Міщенка, М. Паламарчука, М. Реймерса, В. Руденка, Ю. Туниці, М. Федоренка, С. Харічкова, М. Хвесика, Л. Шостак та інших.

Перш, ніж розкрити специфіку механізму державного регулювання використання земель оздоровчо-лікувального призначення, що існує сьогодні, звернемося до етимології їх становлення в Україні.

Перші відомості про наявність лікувальних мінеральних вод на території України стосуються Передкарпаття і належать до кінця XVI - початку XVII ст. Зокрема, видатний польський лікар В. Очко в 1578 році описав джерела курортів Шкла, Великого Любеня, Немирова, Трускавця (Львівська область). Перші заклади в Україні, які почали функціонувати, використовуючи мінеральну воду для лікування, виникли у Шклі (1576), Саках (1799), Трускавці (1827 р.), Моршині (1877 р.) Львівської області, Березівці під Харковом (1862 р.) і Миргороді Полтавської області (1917 р.); грязеві - наСакському озері в Криму (1799-1803 рр.), на Одеських лиманах (1828 р.), Слов'янських озерах у Донбасі (1832 р.), в Євпаторії (1890 р.) і Бердянську (1902 р.). Лікувальні властивості грязей - на узбережжі Куяльницького лиману (1833), поблизу Голої Пристані (Гопри) (1895) [7].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Становлення державного господарства земель оздоровчо-лікувального призначення починається у 20-і рр. ХХ ст. Вже в 1925 році на території України функціонувало сім оздоровчо–лікувальних закладів, з яких Одеса, Слов'янськ і Бердянськ мали статус загальнодержавних. Передвоєнні роки можна охарактеризувати як період інтенсивної розбудови оздоровчо-лікувальних закладів України [7].

У радянський період оздоровчо-лікувальні землі, у тому числі курорти, розвивалися та були складовою загальнодержавної системи охорони здоров'я. Її послуги були соціально орієнтованими і доступними для більшості громадян (за рахунок фонду соціального страхування та інших джерел фінансування). Але недостатньо розвинена матеріально-технічна база галузі, її низька пропускна спроможність і застаріле обладнання, навіть при високій кваліфікації персоналу й досконалості методик профілактики та лікування, робила санаторно-курортні заклади важкодоступними для більшості населення. Тому в період розвитку масового туризму в країні (60-80-ті роки ХХ ст.) курорти, особливо кліматичні, заповнювались неорганізованими відпочиваючими, які користувались переважно приватним житлом.

Виклад основного матеріалу. Санаторно-курортне господарство перебувало у віданні Наркомату охорони здоров'я УРСР, а в 1925 році у складі комісаріату було створено Курортне управління. З 1960 року координування діяльності курортів здійснювалось Центральною радою з управління курортами при ВЦРПС, до якої входили управління (лікувально-профілактичне; планово-фінансове; з реалізації путівок і контролю за їх розподілом; проектування і капітального будівництва; пошуку, експлуатації і охорони природних лікувальних ресурсів тощо) і відділи (охорони праці і техніки безпеки). Цьому центральному органу підпорядковувались республіканські та крайові ради [7].

Із здобуттям Україною незалежності загальносоюзну вертикаль було значно порушено, але в межах республіки аналогічна структура управління оздоровчо-лікувальною індустрією в цілому збереглася.

Так, на базі Республіканської ради України в 1992 році було створено ЗАТ „Укрпрофоздоровниця”, яке нині володіє найбільш розгалуженою мережею санаторно-курортних закладів у країні. Оскільки, більшість українських здравниць перебуває у віданні профспілок „Укрпрофоздоровниця”, координація їх діяльності здійснюється регіональними управліннями (закритими акціонерними товариствами).

Завдяки вдалому збігу географічного розташування, геологічної будови та гідрогеологічних умов, Україна має багаті рекреаційні й бальнеологічні ресурси для лікування та відпочинку населення, розвитку туризму і спорту. За даними Державного комітету статистики в 2002 р. в Україні загальна кількість закладів тривалого перебування становила 3229 одиниць. За формами власності ці заклади розподіляються наступним чином: державні - 40%, колективні - 55%, приватні - 0,8%, міжнародних організацій - 4,2% [8]. Так, лише за 2002 р усього по Україні в санаторно-курортних закладах оздоровлено 2 869 976 осіб, з яких іноземців складало 10,7 % [8].

Із зазначеного вище випливає, що відсутність належної структури управління оздоровчо-лікувальною галуззю України призвела до ситуації, коли країна з багатим оздоровчо-рекреаційним потенціалом впродовж понад десятиріччя (1989 – 2000 рр.) не сприймалась світовою спільнотою як країна, спроможна виконувати цю функцію. Все це ще раз підкреслює важливість та необхідність державного регулювання таких земель, в тому числі через формування дієвої структури органів управління галуззю.

До системи органів загальної компетенції, які здійснюють управління у галузі використання та охорони земель, у тому числі й оздоровчо-лікувальних, належать: Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади

Органами управління спеціальної компетенції у даній сфері відповідно до ст. 188 ЗК України, ст. 5 Закону України „Про державний контроль за використанням та охороною земель” [1] та ст. 19 Закону України „Про охорону земель” [2] є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Державний комітет України по земельних ресурсах та Міністерство аграрної політики України.

Як орган загальної компетенції Верховна Рада України, відповідно до ст. 75 Конституції України [6], у галузі управління використання та охорони земель наділена такими повноваженнями: прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин; визначення засад державної політики у галузі використання та охорони земель; затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; встановлення і зміна меж районів і міст; погодження питань, пов’язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель; вирішення інших питань у галузі земельних відносин згідно з Конституцією України.

Загальне керівництво діяльністю оздоровчо–лікувальними закладами здійснюється Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань діяльності курортів, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, а також обласними і Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, іншими органами виконавчої влади і місцевого самоуправління.

Серед головних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері діяльності курортів можна виділити: реалізацію державної політики в галузі діяльності курортів; установлення норм і правил користування природними лікувальними ресурсами; організацію ведення державного обліку природних лікувальних ресурсів, лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів; затвердження режиму округів і зон санітарної охорони курортів державного значення; затвердження порядку ведення моніторингу природних територій курортів і порядку створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів України і Державного кадастру

природних лікувальних ресурсів України.

Представницькі органи місцевого самоврядування (обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, районні у містах, сільські, селищні та міські ради) виконують управлінські функції у сфері земельних відносин відповідно до статей 8-12 Земельного кодексу України, законів України „Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року (з відповідними змінами) [2], „Про столицю України – місто-герой Київ" від 15 січня 1999 року [4]. До їхніх повноважень належать: розпоряджання землями територіальних громад; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводять органи виконавчої влади; встановлення та зміна меж відповідних адміністративно-територіальних одиниць; організація землеустрою; забезпечення реалізації державної політики у галузі використання та охорони земель та інші.

Органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції мають повноваження щодо регулювання процесу рекреаційного освоєння підпорядкованої їм території. Відносини між ними та суб'єктами оздоровчо-лікувального господарювання мають здійснюватись на основі взаємовигідних угод. Тобто, в Україні координацією діяльності оздоровчо–лікувальних закладів займається ціла низка установ і організацій. Так, приклад, у 2006 році в структурі Міністерства культури і туризму створено Державну службу туризму і курортів. Окремі міністерства і відомства України (Міністерство оборони, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство транспорту, відомчі профспілки) мають свої відомчі зони відпочинку. Зокрема, 22 лікувально-оздоровчі заклади, 80 бюро подорожей та екскурсій, значна кількість готелів, турбаз та інші підрозділи входять до ЗАТ „Укрпрофтур".

Серед громадських організацій, що діють у туристичній і курортній сферах найбільш впливовими є Асоціація санаторіїв та курортів України (до неї входять курорти Трускавець, Моршин, Миргород, Хмільник, Східниця, БерМінВоди, курорти Закарпаття і Криму), Всеукраїнська асоціація фізіотерапевтів і курортологів (ВАФК), Асоціація сільського та екологічного (зеленого) туризму, Асоціацію навчальних закладів, що займаються підготовкою менеджерів туризму тощо. Існують також об'єднання санаторно-курортних закладів — зокрема, Кримське санаторно-курортне об'єднання „ПБК", яке включає пансіонати „Таврида" і „Північна Двіна" в Алушті, „Мрія" в Понизівці, „Казка" в Євпаторії.

Реформування господарського комплексу зумовило появу нових форм власності, нових методів господарювання, збільшення числа суб'єктів, що ускладнило формування вертикалі управління.

На сьогодні в низовій ланці організації та управління набуває популярності ідея курортно-рекреаційних кластерів як форми розвитку територіальних систем.

Повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері здійснення державного контролю за використанням та охороною земель визначено в ст. 17 Земельного кодексу України та (з відповідними змінами) [5]. Так, державні адміністрації розпоряджаються землями державної власності у межах, визначених Земельним кодексом України; беруть участь у розробці та забезпеченні виконання загальнодержавних і регіональних програм з питань використання та охорони земель; координують здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; готують висновки щодо надання або вилучення (викупу) земельних ділянок; викуповують земельні ділянки для суспільних потреб у межах, визначених Земельним кодексом України [5]; готують висновки щодо встановлення та зміни меж сіл, селищ, районів, районів у містах та міст.

Отже місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування теж мають так звані земельні повноваження відповідно до чинного законодавства. Сільські та селищні ради можуть здійснювати контроль лише на землях комунальної власності, але оскільки ще досі не проведено їх розмежування з державними землями, то сільради по-суті залишаються безземельними і безправними. Те ж саме стосується держадміністрацій, для яких власне законодавчо ще не встановлений порядок здійснення контролю, не визначений перелік осіб, які є відповідальними за цю роботу, їх повноваження та обов'язки. Все це звісно гальмує процес здійснення державного земельного контролю на місцях.

Розглянувши вищевикладене, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування є визнаними органами, які повинні управляти курортами місцевого значення. Але, водночас, законом не визначено, які органи уповноважені управляти курортами державного значення. Не визначено також і повноваження районних державних адміністрацій у сфері курортів, незважаючи на те, що Постановами Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2009 р. № 1415 було затверджено Типове положення „Про управління культури і туризму обласної, Севастопольської міської, Головне управління культури, Головне управління охорони культурної спадщини, управління туризму і курортів Київської міської державної адміністрації" та Постанова Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2009 р. № 1415 затверджено Типове положення „Про відділ культури і туризму районної, районної у м. Севастополі, відділ культури, туризму та охорони культурної спадщини районної у м. Києві державної адміністрації", де було наголошено про затвердження відділу з питань туризму і курортів саме районної державної адміністрації. Втім, Постановами затверджено основні завдання щодо діяльності в сфері оздоровчо–лікувальних закладів та курортів, а саме:

1) реалізація державної політики у сфері культури, туризму і курортів, охорони культурної спадщини, а також державної мовної політики;

2) забезпечення доступності всіх видів культурних послуг і культурної діяльності для кожного громадянина;

3) сприяння: відродженню та розвитку традицій і культури української нації, етнічної, культурної і мовної самобутності корінних народів і національних меншин; захисту прав професійних творчих працівників та їх спілок, соціальному захисту працівників підприємств, установ та організацій у сфері культури, туризму і курортів та охорони культурної спадщини, а також споживачів культурного і туристичного продукту, встановленню контролю за його якістю; загальнонаціональній культурній консолідації суспільства, формуванню цілісного культурно-інформаційного простору, захисту та просуванню високоякісного різноманітного культурного продукту;

4) участь у розробленні та виконанні державних і регіональних програм розвитку культури, туризму і курортів, охорони культурної спадщини, а також державної мовної політики.

5) створює умови для розвитку: соціальної та ринкової інфраструктури у сфері культури, туризму і курортів та охорони культурної спадщини, підвищення рівня матеріально-технічного забезпечення такої інфраструктури; внутрішнього та іноземного туризму, туристичної і курортно-рекреаційної індустрії, провадження екскурсійної діяльності, а також для залучення інвестицій у будівництво нових та реконструкцію діючих об'єктів туристичної інфраструктури;

6) бере участь у: розробленні проектів програм соціально-економічного розвитку, державних цільових і регіональних програм; реалізації міжнародних проектів у сфері культури, туризму і курортів та охорони культурної спадщини; організації та проведенні вітчизняних і міжнародних виставок, виставок-ярмарків, методичних і науково-практичних семінарів, конференцій тощо.

Безумовно, санаторно-курортна допомога, яка має особливу соціальну корисність, повинна бути під опікою держави, і в цьому контексті мають бути чітко розраховані її можливості та визначені відповідні зобов'язання, що повинні виконуватися.

Висновоки. Проаналізувавши вище зазначене, стає зрозумілим, що сьогочасний стан державного регулювання піднесення санаторно-курортної сфери України характеризується слабкою нормативно-правовою базою, відсутністю органу державної влади з питань розвитку оздоровчо–лікувальних закладів та курортів, слабкою системою фінансування санаторно-курортної галузі, яка на сьогодні практично виживає за рахунком самофінансування, що, у свою чергу, призводить до неефективного використання санаторно-курортного потенціалу,неприбутковості державі та заниженому авторитету країни. Зважаючи на неврегульованість багатьох проблем стосовно діяльності в оздоровчо–лікувальній та санаторно-курортній сфері держави, необхідно опрацювати заходи з метою вдосконалення правового регулювання діяльності скерованістю внесення змін до чинного законодавства України, та розробити більш потужні нормативно-правові акти щодо діяльності в цій галузі. Також установити відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування в діяльності оздоровчо–лікувальної та курортної галузі держави.

Література:

1. *Закон України „Про державний контроль за використанням та охороною земель” // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - № 39. - Ст.350.*
2. *Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України від 25.06.1997. - 1997. - № 24. - Ст. 170.*
3. *Закон України „Про охорону земель” від 19.06.2003 № 962-IV // Відомості Верховної Ради України від 26.09.2003 - 2003 р. - № 39. – Ст. 349.*
4. *Закон України „Про столицю України – місто-герой Київ” від 15 січня 1999 року // Відомості Верховної Ради України від 19.03.1999 - 1999 р. - № 11. – Ст. 79.*
5. *Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 3-4. - Ст.27.*
6. *Конституція України: [прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996] // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.*
7. *Рекреаційна політика в Карпатському регіоні: принципи формування, шляхи реалізації / В.С. Кравців, В.К. Євдокименко, М.М. Габрель, М.В. Копач. – Чернівці, 1995. – 72 с.*
8. *Федорченко В.К., Дьорова Т.А. Історія туризму в Україні / В.К. Федорченко, Т.А. Дьорова. - К.: Вища школа, 2002. – 195 с.*