

УДК 346.7:711.455

*О. П. САВОСТА*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ КУРОРТІВ**

*Розглянуто форми правового регулювання діяльності у сфері курортів, проаналізовано відповідні повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування та обґрунтовано необхідність удосконалення правового регулювання щодо курортів.*

*This article considers the forms of activity in the health resorts sphere legislative regulation, analyzes according commissions of the Public Administration bodies and Local Government authorities and grounds the necessity of legislative regulation improvement concerning the health resorts.*

Сьогодні в Україні внаслідок відсутності цілісно сформованого правового регулювання діяльності у сфері курортів актуальні питання як підвищення ефективності їхнього використання, так і збереження особливой цінності курортів.

Неврегульованість на законодавчому рівні питань, пов'язаних з управлінням курортами з боку органів державної влади і органів місцевого самоврядування, невизначеність їхньої відповідальності сприяє створенню незадовільного стану використання та охорони курортів.

Зважаючи на те, що Україна має необхідний природно-ресурсний потенціал для розвитку курортів, які в перспективі відіграватимуть значну роль у вирішенні багатьох соціально-економічних проблем, насамперед, щодо зниження рівня захворюваності громадян, покращання демографічної ситуації, залучення інвестицій, доцільно дослідити стан правового регулювання діяльності у сфері курортів.

Проблеми економічно-екологічного розвитку курортів та рекреації розглянуто в роботах П. Гудзя, О. Гулича, С. Омелянця, Б. Омечинського [9; 10; 12; 13], управління сферою рекреаційного обслуговування вивчає О. Шапгала [14]. Але питання правового регулювання діяльності у сфері курортів у науковій літературі досліджені недостатньо.

Мета даної роботи – вивчити стан правового регулювання діяльності у сфері курортів та обґрунтувати необхідність його вдосконалення. Для цього проаналізовано наявні правові акти та досліджено повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо використання та охорони курортів.

Правове регулювання – це діяльність держави (уповноважених органів) з видання юридичних норм поведінки людей, обов'язкових для виконання, яка підтримується громадською думкою та забезпечується можливостями державного апарату. Предметом правового регулювання є вдосконалення функціонування управлінських інститутів, формалізації взаємовідносин, які складаються у процесі вирішення суспільних та приватних проблем. До форм правового регулювання відносяться Конституція, закони, укази Президента, підзаконні правові нормативні акти [11, с. 131].

Конституція України як нормативний акт вищої юридичної сили, джерело та база всього правового регулювання, визначає, що здоров'я людини є найвищою соціальною цінністю (ст. 3), кожен має право на охорону здоров'я (ст. 49) [1]. Але ні загальнодержавні, ні відомчі форми правового регулювання у вигляді відповідних нормативно-правових актів не дають відповіді на запитання, чи можна розглядати курортну діяльність складовою охорони здоров'я України, отже, вважати, що кожен має право на забезпечення санаторно-курортним лікуванням.

Конституцією також визначено, що об'єктами права власності Українського народу є земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, від імені народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13) [1]. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що об'єктами права власності народу є й природні лікувальні ресурси – невід'ємна складова курортів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. № 1499 затверджено перелік 121 родовища мінеральних вод та 59 грязьових родовищ, які мають статус природних лікувальних ресурсів [4]. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2000 р. № 456, родовища мінеральних підземних вод диференційовані на 3 категорії: унікальні, рідкісні мінеральні підземні води та всі інші. Але не встановлено критерії віднесення родовищ до вищевказаних категорій [5].

Головним у правовому регулюванні державного управління курортами є Закон України “Про курорти”, який визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку курортів в Україні, спрямований на забезпечення використання з метою лікування і оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територій України, які є надбанням народу України, та їх охорони [2].

На виконання положень закону протягом 2001 – 2003 рр. було прийнято низку нормативно-правових актів у сфері курортів. Постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України затверджено: Порядок розроблення та затвердження спеціальних методик щодо економічного обґрунтування проектів розвитку курортів та економічної оцінки їх природних лікувальних ресурсів, Положення про Державний департамент з питань діяльності курортів, Порядок створення і ведення Державних кадастрів природних територій курортів і природних лікувальних ресурсів, Загальне положення про санаторно-курортний заклад, Концепція розвитку санаторно-курортної галузі. Також було прийнято Указ Президента України “Про деякі заходи щодо розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер України” та наказ Міністерства охорони здоров'я України, яким затверджено Порядок здійснення медико-біологічної оцінки якості та цінності природних лікувальних ресурсів, визначення методів їх використання.

У лютому 2007 р. вийшов Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні”, згідно з яким 2008 р. було оголошено роком туризму і курортів і надано завдання Кабінету Міністрів України розробити і затвердити Стратегію сталого розвитку туризму і курортів в Україні.

На виконання Указу Президента розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 р. № 1088-р було схвалено Стратегію розвитку туризму і курортів [8]. Проаналізувавши її основні положення, можна дійти таких висновків. По-перше,

синонімічне об'єднання різних термінів однією стратегією розвитку, на нашу думку, є не зовсім коректним. Зважаючи, що курорти – це території, туризм – це діяльність або галузь, логічнішим було б поєднання понять “курортна діяльність” або “санаторно-курортна галузь” і “туризм”, адже вони є видовими до термінів “рекреація” або “рекреаційна діяльність”, які є для них родовими, об'єднуючими. По-друге, Стратегія не визначає перспектив розвитку особливо цінних природних територій України, якими є курорти, і взагалі не оперує терміном курорт у тому значенні, яке було визначено законом “Про курорти”. Натомість зустрічаємо в тексті Стратегії такі словосполучення, як “туристичний і курортний простір”, “зони розвитку туризму і курортів”, “туристичні території”, які не називають строго визначених у науковій літературі або в нормативно-правових актах понять, отже, не є термінами.

Одним з пунктів вищеназваного Указу Президента було дано завдання Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям забезпечити розроблення та внесення проектів оголошення природних територій курортами державного та місцевого значення. Але в Україні досі не визначено переліки особливо цінних, унікальних і загальнопоширених природних лікувальних ресурсів, за характером яких, як встановлює закон, природні території можуть бути оголошені курортами державного або місцевого значення.

Сьогодні чинною є постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 р. № 827, згідно з якою до корисних копалин загальнодержавного значення віднесені мінеральні (лікувальні, лікувально-столові, природні столові) води, ропа лікувальна, грязі лікувальні (мулові сульфідні, сапропелеві, сопокві, торфові) [5]. Якщо припустити, що органи державної влади керуватимуться цим нормативно-правовим актом для підготовки проектів документів щодо оголошення природних територій курортними державного значення, то який статус може бути встановлено для приморських територій? Адже вищеназвана постанова відносить гальку, гравій, пісок, піщано-гравійний матеріал, ракушник до корисних копалин місцевого значення. Але не можна погодитися з тим, що морські пляжі, морський клімат є загальнопоширеними ресурсами, які зустрічаються в різних регіонах України і мають значні запаси. Отже, за умов наявності необхідної інфраструктури для використання природних лікувальних ресурсів приморські території мають бути оголошені лікувально-оздоровчими місцевостями. Якщо ж відповідна інфраструктура наявна, вони повинні мати статус курортів державного значення. Таким чином, сьогодні вкрай необхідне правове регулювання у сфері діяльності приморських територій, адже, за сучасних темпів забудови прибережних територій і переходу їх у приватну власність країна може втратити ці особливо цінні природні території як курорти.

Перелік населених пунктів, віднесених до курортних, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1997 р. № 1391, визначає в Україні 241 курортний населений пункт, у т. ч. 27 міст, 76 селищ і 138 сіл [6]. До органів, які здійснюють управління у сфері діяльності курортів, законодавством віднесені: Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань діяльності курортів, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, інші органи виконавчої

влади та органи місцевого самоврядування. Повноваженнями Кабінету Міністрів України у сфері діяльності курортів визначено:

- 1) реалізацію державної політики у сфері діяльності курортів;
- 2) забезпечення розроблення і виконання державних програм і прогнозів розвитку курортів;
- 3) установлення норм і правил користування природними лікувальними ресурсами;
- 4) організацію ведення державного обліку природних лікувальних ресурсів, лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів;
- 5) затвердження режиму округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів державного значення;
- 6) проведення державної експертизи державних програм розвитку курортів і генеральних планів курортів, що мають державне значення, та їх затвердження;
- 7) 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;
- 8) затвердження типового положення про санаторно-курортний заклад.

До повноважень Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері діяльності курортів належать:

- 1) реалізація загальнодержавних і місцевих програм освоєння земель оздоровчого та рекреаційного призначення, генеральних планів (програм) розвитку курортів;
- 2) здійснення контролю за раціональним використанням і охороною природних лікувальних ресурсів, природних територій курортів і прилеглих до них округів санітарної охорони;
- 3) затвердження режиму округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів місцевого значення.

Повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері діяльності курортів визначено:

- 1) затвердження місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів;
- 2) управління курортами місцевого значення відповідно до закону;
- 3) погодження видачі дозволів на користування природними лікувальними ресурсами державного значення;
- 4) видача дозволів на користування природними лікувальними ресурсами місцевого значення;
- 5) здійснення контролю за використанням природних лікувальних ресурсів;
- 6) внесення до відповідних органів виконавчої влади клопотань про оголошення природних територій курортними;
- 7) оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення [11].

Отже, органи місцевого самоврядування визначені органами, які повинні управляти курортами місцевого значення. Але законом не встановлено, які органи уповноважені управляти курортами державного значення, як і взагалі не

тлумачиться зміст поняття “управління курортами”. Закон України “Про курорти” також не встановлює відповідальності органів, які здійснюють управління у сфері діяльності курортів. Не визначені законом й повноваження районних державних адміністрацій у сфері курортів, хоча постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. № 727 було затверджено типові положення про відділ з питань туризму і курортів саме районної державної адміністрації.

Таким чином, основним чинником, що стримує реалізацію курортного і рекреаційного потенціалу, є недосконала система державного управління в цій сфері [13, с. 16]. Сьогодні в Україні відсутній орган державного управління у сфері курортів. Державний департамент з питань діяльності курортів, який було створено у складі Міністерства охорони здоров’я як урядовий орган державного управління [7] фактично не існує. Аналіз завдань і повноважень Державної служби туризму і курортів у складі Міністерства культури і туризму України, визначених відповідним Положенням, свідчить про опосередкований зв’язок між цим органом і питаннями управління курортами.

Особливістю курортної сфери є її взаємозв’язок з багатьма галузями, адже проблеми курортів взаємопов’язані з вирішенням земельних, природоохоронних, медичних та інших питань, тому до форм правового регулювання курортами відносяться Водний, Земельний, Лісовий кодекси, Кодекс про надра та інші.

Так, Водний кодекс України визначає порядок віднесення водних об’єктів до категорії лікувальних та наголошує на використанні лікувальних водних об’єктів виключно в лікувальних і оздоровчих цілях.

Згідно із Земельним кодексом України, курортні і лікувально-оздоровчі зони як території, що мають природні лікувальні фактори, сприятливі для профілактики і лікування, відносяться до земель оздоровчого призначення, які перебувають у державній власності і не можуть передаватися в колективну і приватну власність. Отже, Земельний кодекс встановлює, що правовими формами використання курортних, лікувально-оздоровчих зон і курортів може бути лише користування, у тому числі оренда.

Основою розвитку курортів має стати еколого-економічне природокористування, яке передбачає сукупність методів державного контролю і регулювання збереження, ефективного використання, економічного відтворення унікальних природних лікувальних ресурсів України [12]. Між тим, нерегульованими на законодавчому рівні залишаються питання моніторингу природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів. Сьогодні моніторинг природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів фактично не ведеться, окрім тих курортів, на яких знаходяться гідрогеологічні режимно-експлуатаційні станції ЗАТ “Укрпрофоздоровниця”, що здійснюють спостереження за станом бальнеологічних ресурсів.

Отже, в роботі наведено форми правового регулювання діяльності у сфері курортів, проаналізовано повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо використання та охорони курортів. Зважаючи на нерегульованість багатьох питань щодо використання та охорони курортів чинним законодавством, необхідно прийняти заходи для вдосконалення правового регулювання діяльності у сфері курортів шляхом внесення змін до існуючих та

розробки нових нормативно-правових актів, установлення відповідальності органів державної влади і органів місцевого самоврядування у сфері діяльності курортів.

Література:

1. Конституція України (1996) : [із змін. та допов.] станом на груд. 2004 р. – Одеса : Негоціант, 2005. – 80 с.

2. Про курорти : Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2026–III // ВВР України. – 2000. – № 50. – С. 1026–1036.

3. Про затвердження нормативів плати за користування надрами для видобування мінеральних підземних вод : постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2000 р. № 456 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 10. – С. 21.

4. Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних : постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. № 1499. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

5. Про затвердження переліку корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення : постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 1994 р. № 827. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

6. Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до курортних : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1996 р. № 1576. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

7. Про утворення Державного департаменту з питань діяльності курортів : постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 425 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 20. – С. 91.

8. Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 р. № 1088-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

9. Гудзь П. В. Економічні проблеми розвитку курортно-рекреаційних територій / П. В. Гудзь. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2001. – 270 с.

10. Гулич О. Чинники регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій / О. Гулич // Економіка України. – 2005. – № 5. – С. 78–82.

11. Державне управління і менеджмент: [навч. посіб. у табл. і схемах] / [Г. С. Одинцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.]; за заг. ред. Г. С. Одинцової. – Х. : Вид-во ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.

12. Омелянець С. М. Еколого-економічне природокористування на курортних територіях / С. М. Омелянець // Медична реабілітація і курортологія. – 2004. – № 3. – С. 102–104.

13. Омєцинський Б. Ф. Основні проблеми розвитку курортів та рекреації на сучасному етапі / Б. Ф. Омєцинський, С. М. Омелянець // Медична реабілітація – сучасна система відновлення здоров'я : нац. конгр. фізіотерап. і курортологів, 3-6 жовтня 2006 р. : матер. конгр. – К. : Поліграф-Плюс, 2006. – С. 15–16.

14. Шантала О. С. Автономна Республіка Крим : проблемні питання державного управління сферою рекреаційного обслуговування : [монографія] / О. С. Шантала. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2003. – 264 с.

*Надійшла до редколегії 13.11.2008 р.*