

До питання про управління рекреаційною зоною Криму

За період з 1917 по 1991 рр. в СРСР була побудована унікальна система санаторно-курортних закладів. Її відмінною рисою стала можливість поєднувати відпочинок та лікування на підставі придбання путівок (курсівок). При цьому, така окрема галузь народного господарства, як "рекреація", була відсутня. За відсутністю рекреаційного комплексу як галузі народного господарства виникла система управління, яка поєднувала в собі сувору підпорядкованість санаторно-курортних закладів різним міністерствам, відомствам, окремим підприємствам та організаціям при повній відсутності підпорядкування їх за горизонталлю. Таке управління впливало на формування джерел фінансування витратів санаторно-курортних закладів: поряд з тим про, наприклад, здравниці профспілок здійснювали свою діяльність на принципах господарського розрахунку, бюджетні копії у вигляді прямих асигнувань або дотацій були важливим джерелом покриття капітальних та експлуатаційних витратків як державних, так і профспілкових санаторно-курортних закладів.

У світлі політичних та соціально-економічних змін, які відбуваються в Україні за останнє десятиліття, стає очевидним факт того, що політика, яка проводилася державою в галузі управління та фінансування санаторно-курортних закладів за централізованих методів господарювання, непридатна в умовах ринку. Сьогодні державну політику в галузі рекреаційних відносин, правові та економічні гарантії її реалізації визначає Верховна Рада України. Вона ж здійснює законодавче регулювання в галузі курортів, туризму та рекреації в цілому.

Розглядаючи рекреаційну діяльність на території Криму, слід зауважувати на особливий статус Автономної Республіки Крим (АРК). Так, рекреаційна діяльність на території Криму регулюється не тільки законодавством України, але і нормативно-правовими актами АРК. Згідно ст. 21 Конституції АРК Верховна Рада Автономної Республіки Крим є представницьким органом АРК, який наділений правом прийняття, згідно Конституції України Конституції і Автономної Республіки Крим, нормативно-правових актів, для яких розповсюджується на територію АРК.

Складовою частиною структури Верховної Ради АРК є її постійні комісії. Згідно Положення "Про постійні комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим та їх функції" до їх числа входить і постійна комісія по рекреаційному та санаторно-курортному комплексам. Основним завданням цієї комісії є розробка проектів нормативно-правових та інших актів Верховної Ради АРК, зокрема, з наступних питань: про визначення статусу місцевостей Автономної Республіки Крим як курортів; про управління майном санаторно-курорт-

них і оздоровчих установ, які належать Автономній Республіці Крим, про визначення переліку санаторно-курортних і оздоровчих установ, що не підлягають приватизації.

Таким чином, якщо на республіканському рівні статус рекреаційної сфери як пріоритетної для всього господарського комплексу Криму більш чи менш визначено, то на державному рівні єдина політика у відношенні рекреаційної діяльності відсутня. Про це свідчить той факт, що Закон України "Про курорти" приймався протягом дев'яти років. Відсутність єдиного рекреаційного законодавства в державі, яка володіє величезними курортними територіями національного значення (Крим, Карпати), численними курортними зонами місцевого значення, а також, яка має унікальні курортні ресурси (мінеральні води, лікувальні грязі, солоні шахти) – недопустимо. У зв'язку з цим доцільним є створення аналогічного постійного комітета по санаторно-курортному і рекреаційному комплексам у складі Верховної Ради України. Діяльність такого комітета, в першу чергу, повинна бути спрямована на розробку законопроектів по формуванню єдиної рекреаційної політики держави.

Безпосередньо реалізацію державної політики в сфері рекреації забезпечують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Кабінет Міністрів України в галузі рекреації скеровує діяльність підвідомчих йому органів на виконання законів України "Про туризм" та "Про курорти". Але центральним органом виконавчої влади в галузі туризму є Державний комітет молодіжної політики, спорту та туризму, основні завдання якого це: підготовка аналітичних, інформаційних та статистичних матеріалів, організація проведення досліджень стану та перспектив розвитку дітей, молоді, сім'ї, фізичної культури, спорту, туризму, міжгалузєва координація та функціональне регулювання з питань дітей, молоді, жінок, сім'ї, фізичної культури, спорту, туризму; міжнародне співробітництво з питань дітей, молоді, жінок, сім'ї, фізичної культури, спорту, туризму та ін. [5, п. 3].

Позавідомчим колегіальним органом, який входить до системи державних органів управління рекреацією, є Національна рада по туризму, яка діє на підставі Положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 322 від 13.03.96 р. Основні завдання Національної ради по туризму полягають у: координації діяльності міністерств і відомств, Уряду АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, пов'язаної з реалізацією державної політики в галузі туризму як одного з пріоритетних напрямків розвитку національної культури та економіки, розгляд пропозицій щодо перспектив і напрямків розвитку внутрішнього та міжнародного туризму, розробка та запровадження системи управління туристичною галуззю; розробка заходів щодо захисту інтересів держави в галузі туризму.

Державним органом управління рекреацією на республіканському рівні є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Згідно зі ст. 38 Конституції АРК Рада міністрів АРК здійснює виконавчі функції та повноваження, які віднесені до самостійного ведення АРК, у тому числі з питань: організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму, управління санаторно-курортними і туристичними комплексами АРК.

У своїй діяльності Рада міністрів АРК керується Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим, законами України, а також нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК з 1993 р. спеціально уповноваженим республіканським органом виконавчої влади в галузі рекреації є Міністерство курортів і туризму Автономної Республіки Крим, на яке покладені наступні завдання: відновлення курортно-рекреаційної і туристичної сфери як провідної, заснованої на ринкових принципах діяльності галузі народного господарства АРК; підвищення конкурентоспроможності кримських курортів, поширення експорту послуг рекреаційно-туристичного комплексу, координація діяльності та підтримка курортно-туристичних закладів всіх форм власності; координація роботи підприємств, закладів та організацій всіх форм власності галузей, які забезпечують життєдіяльність та подальший розвиток курортно-туристичної сфери. Таким чином, на Міністерство курортів і туризму АРК вперше були покладені функції координації діяльності суб'єктів надання рекреаційних послуг, до яких належать як підприємства, які безпосередньо їх надають (санаторії, будинки відпочинку, турбази та ін.), так і підприємства, віднесені до інфраструктури (транспорт, реклама та ін.).

До системи органів державного управління рекреацією входять також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які здійснюють свою діяльність у тісному взаємозв'язку. Так, наприклад, згідно ст. 17 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" місцева держадміністрація розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку відповідної території, у свою чергу органи місцевого самоврядування згідно ст. 42 Закону України "Про курорти" затверджують місцеві програми розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів.

Потужною структурою в галузі санаторно-курортної діяльності є закрите акціонерне товариство лікувально-оздоровчих закладів профспілок України "Укрпрофоздоровниця". Створене в 1992 р. ЗАТ "Укрпрофоздоровниця" є правонаступником Української республіканської ради по управлінню курортами профспілок, оздоровниць і господарств, об'єднань санаторно-курортних закладів профспілок України. Засновниками ЗАТ є Федерація профспілок України і Фонд соціального страхування України.

Сучасній системі державних органів управління рекреаційною діяльністю притаманна низка недоліків. У першу чергу, це яскраво виражена відомча належність санаторно-курортних закладів. Санаторно-курортні та туристичні заклади Криму зніходяться в сфері управління 11-ти міністерств і відомств Російської Федерації, 17 – України, 1 – Білорусі, 1 – Узбекистану, 10 – Автономної Республіки Крим. 71 заклад є власністю підприємств Росії, 112 – України, 3 – Білорусі, 1 – Латвії, 113 – власністю підприємств АРК.

Безумовно, в період існування соціалістичної системи господарства відомчий підхід до формування санаторно-курортного комплексу держави мав деякі переваги. По-перше, це зацікавленість всіх міністерств, відомств, підприємств та організацій у розвитку своїх підрозділів, що забезпечувало

значні інвестиції в сферу рекреації; залучення значних коштів за лінійно централізованого планування на розвиток рекреаційного комплексу [10, с. 119]. Все це у поєднанні з суворим централізованим обліком та контролем за фінансовою діяльністю давало можливість успішно функціонувати та розвиватися санаторно-курортним підприємствам. Однак, така управлінська та фінансова негнучкість неєфективна та неможлива в сучасних умовах, коли усунуто державна монополія на об'єкти рекреаційної сфери [11, с. 71].

Крім цього, згідно статистичних даних Міністерства курортів та туризму АРК санаторно-курортний та туристичний комплекс Криму сьогодні нараховує 624 санаторно-курортних та туристичних заклади, 90 з яких є нерезидентами. У тому числі до власності Російської Федерації належить 84 підприємства, Білорусі – 4, Узбекистану – 1. Україні належить 192 заклади, до власності АРК віднесено 142. Крім цього, на території Криму розташовано 77 підприємств колективної власності, 16 орендних підприємств, 82 акціонерних товариства.

У такій ситуації давно визріла проблема створення єдиного органу з управління рекреаційною діяльністю. Хоча, незважаючи на представлене широке коло повноважень, Міністерство курортів та туризму АРК здійснює структурні зв'язки лише з 5 % рекреаційних підприємств Криму, такий стан речей не говорить про необхідність створення на території Криму додаткового органу з управління рекреаційною діяльністю. Така ситуація склалася в результаті відсутності єдиного загальнодержавного органу з управління рекреаційним комплексом у цілому. У зв'язку з цим вважається доцільним створення міністерства (або комітету) курортів та туризму України. До обов'язків якого, насамперед, повинні входити: розробка комплексної державної програми розвитку курортно-туристичного комплексу, створення єдиної нормативно-правової бази, яка б регулювала рекреаційну діяльність всіх санаторно-курортних закладів незалежно від форми власності та відомчої належності; створення єдиної системи звітності про лікувально-оздоровчу та фінансово-господарську діяльність; розробка єдиних стандартів діяльності санаторно-курортних закладів.

Зрозуміло, що в нових умовах немає необхідності створення суворой централізованої системи підпорядкування. Насамперед це зумовлено зміною системою господарювання: появою різноманітних форм власності, що призводить до зміни джерел фінансування. Тому доцільно закріпити за центральним виконавчим органом (міністерством, комітетом) координуючих, прогнозуючих та контрольних функцій. При цьому зберегти за безпосередніми суб'єктами рекреаційної діяльності право самостійного ведення фінансово-господарчої діяльності (вибір джерел фінансування, розповсюдження путівок тощо).

З метою проведення єдиної рекреаційної політики необхідно також вивести з підпорядкування різних міністерств, відомств, ЗАТ "Укрпрофздоровниця" спеціалізованих санаторно-курортних підприємств та передати їх Міністерству охорони здоров'я України, а спеціалізовані санаторно-курортні заклади, які розташовані на території Криму – у ведення Міністерства охорони здоро-

в'я АРК. При цьому, зберегти на цих рекреаційних об'єктах державну власність. Такі заходи будуть сприяти упорядкуванню підпорядкування спеціалізованих санаторно-курортних закладів, а також раціональному використанню лікувальних рекреаційних ресурсів та контролю за їх використанням.

Ускладнює процес управління рекреаційним комплексом відсутність єдиної номенклатури санаторно-курортних закладів. Сьогодні на території Криму функціонують: санаторії, пансіонати з лікуванням, курортні поліклініки, пансіонати відпочинку; бази відпочинку, бази відпочинку з лікуванням, туристичні бази, будинки відпочинку, молодіжні табори відпочинку, дитячі табори відпочинку, дитячі табори відпочинку санаторного типу, загальнокурортні реабілітаційні центри, курортні грязелікарні (водолікарні), курортні фізіобальнеолікарні, загальнокурортні комплекси відпочинку та розваг (курзали), санаторії-профілакторії, центри здоров'я.

Згідно діючого законодавства реєстрація та перереєстрація підприємств здійснюється міськими органами виконавчої влади. При цьому статус санаторно-курортного закладу часто визначається статутом необґрунтовано. Так, наприклад, статус санаторію або дитячого табору санаторного типу визначається без погодження з Міністерством охорони здоров'я. Іноді такі заклади мають слабку медичну базу, низький рівень професійної підготовки персоналу, незадовільну якість сервісного обслуговування.

Подібні питання може вирішити лише спеціалізований державний орган, який має низку повноважень та санкцій по відношенню до нижчестоящих закладів. У протилежному разі санаторно-курортні заклади й надалі будуть, у своїй діяльності керуватися відомчими інструкціями та наказами у зв'язку з відсутністю загальнодержавного рекреаційного законодавства. Сьогодні відсутність єдиного рекреаційного законодавства призводить до того, що звіти про лікувально-оздоровчу та фінансово-господарську діяльність санаторно-курортні заклади надають відповідним міністерствам та відомствам. Більш того, кожне міністерство та відомство затверджує свій зразок санаторно-курортної путівки.

Поряд з відсутністю єдиної номенклатури санаторно-курортних закладів, відсутні і єдині стандарти їх діяльності. Практично кожне міністерство (відомство) затверджує свої положення про типи закладів (санаторії, пансіонати та ін.). У такій ситуації і, перш за все, з метою упорядкування рекреаційної діяльності та формування єдиної державної політики в цій галузі необхідно створити єдиний державний орган управління санаторно-курортними та туристичними підприємствами України та наділити його повноваженнями з координації діяльності суб'єктів рекреаційної діяльності; перепідпорядкувати всі спеціалізовані (серцево-судинні, психоневрологічні, туберкульозні та ін.) санаторно-курортні заклади Міністерству охорони здоров'я України, а розташовані на території Криму – у відання Міністерства охорони здоров'я АРК; затвердити загальні для всіх санаторно-курортних закладів "Положення" про типи закладів відповідно до номенклатури; розробити програму приватизації санаторно-курортних закладів, визначити коло тих, на які зберігається державна

платосність. Таке регулювання дозволить, в першу чергу, за рахунок цілеспрямованого бюджетного фінансування зберегти спеціалізовані санаторно-курортні заклади, актуальність яких в останній час зростає у зв'язку із збільшенням в Україні захворювань на туберкульоз, розповсюдження хвороб органів кровообігу, дихання, нервової системи та ін.

У ситуації, що складається, враховуючи зростаючу недосяжність санаторно-курортного лікування через високі ціни на путівки, збільшення транспортних тарифів, запропоновані заходи, на нашу думку, дозволять підвищити рівень доступності та комфортності не тільки спеціалізованих санаторіїв, але й інших закладів, які надають рекреаційні послуги.

Список літератури:

1. Конституція Автономної Республіки Крим. Прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21.10.98. Офіційне видання. – Симферополь, 1998.
2. Закон України «Про курорти» від 05.10.2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – Ст. 1884.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.99 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
5. Закон України «Про туризм» від 15.09.95 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
6. Указ Президента України «Про державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України» від 31.05.2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 22. – Ст. 892.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Національну раду по туризму» від 13.03.96 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1996. – № 8. – Ст. 261.
8. Постанова Верховної Ради АРК «Про Положення про постійні комісії Верховної Ради Автономної Республіки Крим і їх функції» від 30.06.98 // Сборник нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим. – 1998. – № 6. – Ст. 388.
9. Постанова Ради міністрів Автономної Республіки Крим «Про Міністерство курортів і туризму Автономної Республіки Крим» від 25.08.98 // Сборник нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим. – 1998. – № 9. – Ст. 707.
10. Ефремов А.В., Березняк Й.В., Родкин В.И., Гальперина А.М. Тенденции развития организационной структуры управления рекреационно-экономическим комплексом Крыма в условиях становления рыночных отношений // Детская курортология и физиотерапия. – Баиятория, 1997. – С. 119-120.
11. Калитюк В., Ніколюк В. Управління санаторно-курортними підприємствами: нові реалії // Економіка України. – 1997. – № 1. – С. 71-74.

Надійшла до редакції 30.11.2001 р.