

від 17.12.1993 // Електронна нормативно-правова бібліотека „Експерт-Юрист”. – www.expertsoft.com.ua.

4. Махмудов А.Г. Инвестиционная политика и управление. – Донецк: Донбасс, 2000. – 592 с.
5. Stosberg J. Political risk and the institutional environment for foreign direct investment: an empirical analysis with a case study. - Frankfurt am Main [u.a.]: Lang, 2005. - 321 S.

Рецензент: Дацій О.І., д.е.н., професор.

УДК 354:711.455

Савоста О.П.,
аспірант кафедри
регіонального управління та
місцевого самоврядування
Харківського регіонального інституту
Національної академії державного
управління при Президентіві України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ КУРОРТІВ ЯК СКЛАДОВА ЕКОЛОГІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Вивчено необхідність виокремлення екологічної функції державного управління та доцільність віднесення до неї державного регулювання розвитку курортів.

Ключові слова: екологічна функція державного управління; державне регулювання розвитку курортів.

Аннотация. Изучена необходимость выделения экологической функции государственного управления и целесообразность отнесения к ней государственного регулирования развития курортов.

Ключевые слова: экологическая функция государственного управления; государственное регулирование развития курортов.

Annotation. The necessity of separating public administration ecological function and including in it the state regulation health resorts development is studied.

Key words: ecological function of public administration; state regulation of health resorts development.

Постановка проблеми. Україна володіє міцним курортним потенціалом, але сучасний стан державного регулювання розвитку курортів не створює умов для посилення впливу курортів на вирішення низки соціально-економічних проблем, насамперед, у сфері охорони здоров'я та екологічних проблем як найактуальніших. Однією з основних причин цього є недостатня вивченість питання визначення місця державного регулювання розвитку курортів у межах певної функції державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед сучасних наукових праць з питань розвитку курортів найбільш ґрунтовними є дослідження вчених-економістів П. Гудзя, О. Гулич, Л. Черчик та інших, представників юридичних

наук А. Бобкової, А. Орлова та інших, вчених-медиків К. Бабова, М. Лободи та інших. Але з точки зору науки державного управління недостатньо вивчено державне регулювання розвитку курортів як екологічно цінних природних територій, які потребують особливої охорони.

Мета статті – вивчити необхідність виокремлення екологічної функції державного управління та доцільність віднесення до неї державного регулювання розвитку курортів.

Виклад основного матеріалу. До складу внутрішніх функцій держави – основних напрямів її діяльності з управління внутрішніми суспільними процесами, – належать економічна, політична, соціальна, правоохоронна, екологічна функції.

Але головні функції державного управління, які охоплюють діяльність у різних його сферах, розподілено лише на чотири категорії: політико-адміністративні, економічні, соціальні та культурно-освітні [12, с.55–56]. Отже, у головних функціях державного управління не знайшов відображення один з основних напрямів діяльності держави – екологічний.

Аналіз головних функцій державного управління доводить, що екологічні функції в них «поглинуто» і перетворено у складові інших функцій. Так, до соціальної функції державного управління віднесено забезпечення раціонального використання природних ресурсів [12, с.63]. Але, за такою логікою, екологічні функції можна розглядати і як частину політико-адміністративних функцій (наприклад, забезпечення прав і свобод людини та громадянина щодо безпечного навколишнього природного середовища, забезпечення та координація роботи органів влади у сфері охорони природи), і економічних (застосування національних та міжнародних екологічних стандартів, розробка та здійснення державних екологічних програм), і культурно-освітніх (формування системи підготовки та перепідготовки кадрів, підвищення кваліфікації у сфері екологічних знань).

На нашу думку, екологічні функції державного управління мають бути виокремлено серед головних функцій державного управління. До них, окрім забезпечення раціонального використання природних ресурсів, доцільно віднести реалізацію екологічної політики, здійснення заходів щодо екологічної безпеки, формування та реалізацію заходів щодо стійкого розвитку природних територій та об'єктів, насамперед тих, що потребують особливої охорони, розробку та впровадження програм екологічної освіти, формування екологічної відповідальності тощо.

Сьогодні ж державне регулювання розвитку курортів можна віднести як до соціальної, так і до економічної, і навіть до культурно-освітньої функції державного управління.

Саме віднесенням державного регулювання розвитку курортів до культурно-освітньої функції державного управління можна пояснити визначення Міністерства культури і туризму України, у складі якого створено Державну службу туризму і курортів, спеціальним уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань діяльності курортів.

Доцільність віднесення державного регулювання розвитку курортів до екологічної функції державного управління обумовлюється екологічною цінністю курортів для охорони навколишнього природного середовища, наданням курортним та лікувально-оздоровчим територіям з їх природними ресурсами статусу складових структурних елементів екологічної мережі та необхідністю забезпечення їх особливої охорони.

Курорти віднесено до природоохоронних територій, але сьогодні зміст поняття «природоохоронні території», як і поняття «екологічна мережа» обмежується територіями та об'єктами природно-заповідного фонду. Фактично це означає, що курорти не мають статусу природних територій, які підлягають особливій охороні.

Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки визначено, що курортні і лікувально-оздоровчі території є частиною її структурних територіальних елементів – природних регіонів, природних коридорів, буферних зон. В Україні виділено 13 природних регіонів [6], але серед переліку основних їх територій та об'єктів не зустрічаємо курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей, тому не визначеним є питання включення їх до складу природних регіонів.

В Російській Федерації свого часу важливу роль для раціонального використання та охорони курорту Кавказькі Мінеральні Води зіграло присвоєння йому статусу еколого-курортного регіону, який особливо охороняється, та створення відповідної адміністрації, яка почала ефективно курирувати розвиток курорту шляхом координації діяльності регіональних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань природокористування, охорони навколишнього природного середовища, надрокористування, розвитку курортної справи та інфраструктури.

В Україні доцільно надання аналогічного статусу, наприклад, Криму, Закарпаттю, адже на територіях цих регіонів знаходиться значна кількість природних лікувальних ресурсів, потенціальних курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей, які за сучасних темпів антропогенного освоєння можуть втратити свої лікувальні якості.

У доповіді про сучасний стан, проблеми та перспективи формування екологічних мереж у країнах колишнього СРСР [13] відмічається, що основними проблемами їх формування є фрагментація природних територій, які особливо охороняються, на значних частинах територій країн, нестача фінансування природоохоронних заходів та труднощі виконання природоохоронного законодавства, пов'язані зі складною економічною ситуацією, відсутність міжвідомчої координації при управлінні.

Навколо природних територій, які особливо охороняються, можуть виникати й соціально-економічні конфлікти внаслідок обмежень природокористування. Оскільки повністю компенсувати їх не вдається, нерідко приходиться або відмовлятися від оптимального розміщення таких територій, або ослаблювати природоохоронний режим.

Хоча у Російській Федерації ще у 1995 р. було прийнято закон «Про особливо охоронювані природні території», до цього часу не вдалося вирішити

питання формування управління такими природними територіями, як єдиною системою; визначення норм компенсації користувачам землі у випадках вилучення в них земель для створення особливо охоронюваних природних територій; встановлення відповідальності користувачів землі за збереження природних об'єктів, які підлягають охороні, у випадках їх незгоди на створення особливо охоронюваних природних територій [13].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає, що нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних та біологічних впливів на нього є єдиними для всієї території країни. Але при необхідності, для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище [10].

Очевидно, що необхідність встановлення жорстких екологічних нормативів існує, адже особлива цінність природних лікувальних ресурсів і територій курортів обумовлює їх «чутливість» до антропогенних впливів і господарської діяльності. Найбільш актуальним це завдання є для природних територій, які мають або матимуть статус курортів державного значення, адже розташовані на них природні лікувальні ресурси є особливо цінними та унікальними.

Не менш важливо розробити методикау розрахунку платежів за недотримання таких екологічних нормативів та механізм їх стягнення, адже заподіяна навколишньому природному середовищу курортів та лікувально-оздоровчих місцевостей шкода має бути компенсована відповідно її розміру.

На нашу думку, сучасне ставлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування до екологічних проблем в країні не адекватно потенціалу їх небезпечності, не усвідомлюється важливість вирішення екологічних проблем для запобігання настання їх незворотних наслідків.

Хоча чинним законодавством визначено, що екологічні знання є обов'язковою кваліфікаційною вимогою для всіх посадових осіб, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан навколишнього природного середовища [10], не встановлено відповідальності посадових осіб за відсутність або невикористання екологічних знань, що призводить до неефективної роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища як відповідних спеціалізованих органів державної влади, так і суб'єктів господарювання.

На відміну від природоохоронного та курортного законодавства, якими проголошено особливу цінність курортів та необхідність їхньої особливої охорони, підходи земельного законодавства до цього питання дещо відрізняються.

Охорону земель визначено як систему правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, захист від шкідливого антропогенного впливу, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного,

оздоровчого, рекреаційного призначення, але механізми забезпечення охорони земель не розроблено.

Земельне законодавство визначає лише поняття консервації, якій підлягають деградовані та малопродуктивні землі, а також техногенно забруднені земельні ділянки. Натомість поняття резервування, яке повинно застосовуватися для територій лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів у якості механізму охорони земель, не визначено [2].

Між тим, відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні» передбачено резервування територій для розвитку курортів, здійснення заходів, спрямованих на збільшення площ земель оздоровчого та рекреаційного призначення [8].

Не знайшли відображення у Земельному кодексі закріплені у природоохоронному законодавстві положення про особливу цінність курортів та лікувально-оздоровчих місцевостей, внаслідок чого до особливо цінних земель не віднесено землі оздоровчого призначення, у той час як такими визнано землі природно-заповідного фонду.

Порівняльний аналіз окремих положень Законів «Про курорти» [9] та «Про природно-заповідний фонд» [11] свідчить про наявність між ними багатьох спільних рис.

Так, природні території курортів і території природно-заповідного фонду визнані національним надбанням і визначено, що вони підлягають особливому режиму охорони, для чого на них встановлюються спеціальні охоронні зони.

І курорти, і території природно-заповідного фонду можуть використовуватися в оздоровчих та рекреаційних цілях. Економічне забезпечення обох видів природних територій передбачає здійснення економічної оцінки та ведення кадастрів. І курорти, і території природно-заповідного фонду диференціюються на території державного та місцевого значення, встановлено порядок підготовки і подання клопотань про оголошення їх такими. Рішення про оголошення курортними і природно-заповідними територіями місцевого значення приймають обласні, Київська та Севастопольська міські ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Відмінностями законів є невизначеність питань власності щодо курортів, у той час як території природних заповідників, заповідних зон біосферних заповідників, земель та інших природних ресурсів, наданих національним природним паркам, віднесено до власності українського народу.

На відміну від закону «Про курорти» закон «Про природно-заповідний фонд» передбачає резервування відповідних природних територій з метою недопущення їх знищення або руйнування в результаті господарської діяльності до прийняття у встановленому порядку рішень про організацію чи оголошення територій природно-заповідного фонду.

Не зважаючи на те, що нині до складу природно-заповідного фонду в Україні входить понад 7 тис. територій та об'єктів загальною площею 2757427 га, що становить 4,6% території держави, вона є недостатньою [5, с.106]. Але, порівнюючи площі природно-заповідного фонду і земель оздоровчого

призначення, на яких мають розміщатися курорти, відмічаємо, що площа останніх є недостовірно мізерною.

За одними даними, в Україні 34,5 тис. га земель оздоровчого призначення [1, с.113], за іншими – 23,9 тис. га земель [14, с.77], тобто площа цієї категорії земель становить близько 0,06% території держави. Отже, фактично цей показник відображає не реальну площу земель оздоровчого призначення, яка має бути значною завдяки великій кількості природних лікувальних ресурсів в Україні, а віддзеркалює стан вкрай незадовільної роботи з переводу до цієї категорії інших категорій земель. Сьогодні основну площу земель, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей, віднесено до різних категорій земель окрім тієї, що встановлено відповідно до земельного законодавства – земель оздоровчого призначення.

Законами «Про курорти» та «Про природно-заповідний фонд» встановлено однакові види відповідальності за їх порушення (цивільно-правова, адміністративна, кримінальна), але тільки закон про природно-заповідний фонд визначає перелік дій, за які настає відповідальність. Курортним ж законодавством не передбачено механізмів притягнення до відповідальності за його порушення.

Таким чином, хоча і курорти, і природні території природно-заповідного фонду підлягають особливій охороні, є структурними елементами екологічної мережі, тільки щодо територій природно-заповідного фонду чітко встановлено їх особливий природоохоронний статус на всіх рівнях законодавства. Стосовно курортів має місце невизначеність на рівні земельного законодавства їх природної цінності, механізмів їх особливої охорони, що потребує внесення відповідних змін як до Земельного кодексу, так і до Закону про курорти.

Розробка екологічних програм має бути обов'язковою для територій курортних населених пунктів. Сьогодні завдяки цьому статусу органи місцевого самоврядування застосовують підвищенні коефіцієнти до плати за землю, місцевих податків та зборів, але не здійснюють ані комплексний аналіз екологічної ситуації, ані розробку стратегій чи прогнозів розвитку курортів.

Нині регіональні та місцеві влади практично не реалізують надані законодавством повноваження щодо розробки і прийняття програм раціонального використання і відтворення природних ресурсів, проведення заходів з охорони навколишнього природного середовища із залученням громадськості.

Сучасне бачення регіональними та місцевими владами перспектив соціально-економічного розвитку територій не співвідноситься з природоохоронними вимогами. Але саме для курортних територій особливо важлива економіко-екологічна збалансованість розвитку, адже економічні досягнення не можливі без збереження екологічно сприятливої ситуації.

Актуальне встановлення для курортів особливих економіко-екологічних режимів використання їх потенціалу. Відповідно до чинного законодавства в Україні можуть створюватися спеціальні (вільні) економічні зони різних функціональних типів, серед яких виокремлюються туристично-рекреаційні

зони як особливі територіально-господарські утворення, націлені на ефективне використання наявного природно-ресурсного потенціалу туризму та рекреації.

Але однією з вимог ефективного функціонування спеціальних туристично-рекреаційних зон є відсутність екологічних обмежень та заборон щодо створення з огляду на існуючі або передбачувані антропогенні навантаження та навколишнє середовище [4].

Екологічні ж обмеження є характерною ознакою курортів. Отже, чинним законодавством не передбачено врахування природно-екологічних особливостей території, на якій встановлюється спеціальна туристично-рекреаційна зона, і встановлення режиму такої зони, навіть за умов економічних переваг, не може бути прийнятним для курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей.

На нашу думку, незадовільний стан регулювання багатьох питань, пов'язаних з використанням природних територій, що підлягають особливій охороні, у тому числі курортів, є віддзеркаленням сучасного відношення до екологічної політики взагалі. Її реалізація здійснюється не на належному рівні, ставлення до проблем природокористування характеризується поверхневим підходом, не розумінням важливості посилення ролі державного управління у сфері екології.

Деякі дослідники вважають новою парадигмою сучасної політики екологізацію – як гуманізацію діяльності, коли докільля досягає рівня її найцінніших вимірів [3].

Таким чином, виокремлення екологічної функції серед головних функцій державного управління актуально з позицій необхідності внесення значних змін до діяльності у сфері охорони природного навколишнього середовища в Україні. Це сприятиме забезпеченню раціонального використання природних ресурсів, стійкому розвитку природних територій та об'єктів, розробці та впровадженню програм екологічної освіти, формуванню екологічної відповідальності тощо.

Віднесення ж державного регулювання розвитку курортів до екологічної функції державного управління логічно і необхідне для забезпечення охорони цих особливо цінних територій та посилення їх впливу на вирішення важливих соціально-економічних державних завдань.

Висновки. В результаті проведеного дослідження доведено необхідність виокремлення екологічної функції державного управління та доцільність віднесення до неї державного регулювання розвитку курортів.

Необхідно розробити та прийняти нормативно-правові акти про особливості функціонування регіонів з компактним розташуванням курортів та лікувально-оздоровчих місцевостей, перелік яких має бути визначено на державному рівні, у тому числі передбачити створення на них особливих еколого-економічних режимів господарювання з урахуванням розробки жорстких екологічних стандартів. Доцільно надати курортам статус особливо охоронюваних територій та зарезервувати території розташування бальнеологічних, грязьових та пляжних приморських ресурсів для подальшого

оголошення їх курортами або визнання лікувально-оздоровчими місцевостями, для чого внести відповідні зміни до земельного законодавства.

Використані джерела інформації:

1. Гудзь П.В. Економічні проблеми розвитку курортно-рекреаційних територій. – Донецьк: ІЕПД України, ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2001. – 270 с.
2. Земельний кодекс України. – Сімферополь: Реноме, 2001. – 96 с.
3. Крисаченко В. С. Екологія. Культура. Політика: Концептуальні засади сучасного розвитку/ В. С. Крисаченко, М. І. Хилько. – К. : Знання України, 2002. – 598 с.
4. Миронов Ю.Б. Передумови створення спеціальних туристично-рекреаційних зон в Україні / Ю.Б. Миронов // Динаміка наукових досліджень-2004 : матер. міжнар. наук.-практ. конф., т.41. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2004. – С. 11–12
5. Національна екологічна політика України: оцінка і стратегія розвитку. – Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Програма Розвитку ООН, Глобальний Екологічний Фонд. – К., 2007. – 184 с.
6. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989–III // ВВР України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
7. Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів : Закон України від 22 березня 2001 р. № 2333–III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Ст. 717.
8. Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 21 лютого 2007 р. № 136/2007. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=136%2F2007>
9. Про курорти: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – С. 1026–1036.
10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
11. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 року N 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
12. Теорія та історія державного управління: [навч. посіб.] / [Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.] ; за ред. Г. С. Одінцової, О. Ю. Амосова. – К. : «Видавничий дім «Професіонал», 2008. – 288 с.
13. Формирование экологических сетей в странах бывшего СССР: современное состояние, основные проблемы и перспективы: [доклад]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://neen.narod.ru/nis_report.htm
14. Черчик Л. М. Формування ринкових відносин у рекреаційному природокористуванні / Л. М. Черчик. – Луцьк : ЛДТУ, 2006. – 350 с.

Рецензент: Куц Ю.О., д.держ.упр., професор.