

УДК 354:346.7:711.455

**О. П. САВОСТА**

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ КУРОРТІВ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано сучасний стан організаційно-правового та економічного механізмів державного регулювання розвитку курортів в Україні та запропоновано заходи з їхнього вдосконалення.*

*The modern condition of organizational and legal, economic mechanisms of state regulation health resorts development is analysed. The measures for improvement are proposed.*

Україна володіє міцним курортним потенціалом, який потребує обліку та оцінки, ефективного та раціонального використання задля вирішення таких важливих державних завдань, як оздоровлення та лікування українських громадян, покращення демографічної ситуації, соціально-економічне зростання територій, залучення інвестицій у розвиток курортів, збереження природних лікувальних ресурсів для нащадків. Але сучасний стан державного регулювання розвитку курортів, який характеризується недосконалою нормативно-правовою базою, відсутністю органу державної влади з питань розвитку курортів, не створює умов для посилення впливу курортів на вирішення низки соціально-економічних проблем, насамперед у сфері охорони здоров'я та екологічних проблем, які є найактуальнішими.

Аналіз наукових досліджень свідчить про значну кількість праць стосовно рекреаційної цінності курортів та проблем їхнього використання. З позицій економічних наук вивчають курорти, методичні підходи до оцінки природних лікувальних ресурсів О. Гідбут [2], П. Гудзь [3], В. Кравців [5] та ін. Ролі курортів у лікуванні та оздоровленні людей присвячено праці представників медичної науки М. Лободи [6], К. Бабова [1], С. Омелянця [9] та ін. Правове забезпечення рекреаційної діяльності, природокористування оздоровчих місцевостей вивчають І. Каракаш [11], А. Орлов [10] та ін. Але роль державного регулювання в розвитку курортів досліджено недостатньо.

Мета цієї статті – проаналізувати сучасний стан організаційно-правового та економічного механізмів державного регулювання розвитку курортів в Україні та запропонувати заходи з їхнього вдосконалення.

Науковцями запропоновані різні підходи до визначення терміна “механізм державного управління”. За Г. Одінцовою, механізм управління є засобом розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовною реалізацією дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямованих на досягнення визначеної мети [4, с. 13].

В. Малиновський визначає механізм державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [7, с. 108].

На думку М. Круглова, механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їхню діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, що взаємодіють [8, с. 39].

На розвиток курортів, їхні використання та охорону, розв'язання наявних між цими процесами суперечностей найбільше впливають організаційно-правовий та економічний механізми державного регулювання. На нашу думку, саме термін “державне регулювання” найдоцільніше використовувати щодо розвитку курортів, адже він передбачає м'який, коригувальний вплив, що дозволить оптимально поєднати інтереси органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо курортів як особливо цінних природних територій.

Реалізація державної політики України у сфері курортної справи ґрунтується на принципах законодавчого визначення умов і порядку організації діяльності курортів та сприяння перетворенню санаторно-курортного комплексу на високорентабельну та конкурентоспроможну галузь економіки [13].

Але аналіз сучасного стану державного регулювання розвитку курортів в Україні довів, що недосконалість організаційно-правового та економічного механізмів призвела до неефективного використання курортного потенціалу.

Чинними нормативно-правовими актами в Україні затвердженій перелік населених пунктів, віднесених до курортних, в якому 27 міст, 76 селищ, 138 сіл – усього 241 назва.

Але це не перелік курортів, створених відповідно до курортного законодавства, це лише перелік населених пунктів, режим оподаткування яких земельним податком визначається в особливому порядку. Крім того, на момент віднесення до курортних вони знаходилися на землях населених пунктів, а не на землях оздоровчого призначення. Та й зараз ці населені пункти знаходяться здебільшого на землях житлової та громадської забудови. Лише незначну частину таких земельних ділянок переведено в категорію земель оздоровчого призначення [11, с. 296].

Правова неврегульованість земельних питань є однією з найгостріших проблем курортів. Земельне законодавство визначає, що до земель оздоровчого призначення належать землі, що мають природні лікувальні властивості, які використовуються або можуть використовуватися для профілактики захворювань і лікування людей. Але землі, які використовуються для організації відпочинку населення, ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, дитячих таборів, є землями рекреаційного призначення. Отже, невизначеність критеріїв віднесення до земель оздоровчого та рекреаційного призначення призводить як до недостовірного оцінювання наявності земель цих категорій в Україні, так і до уповільнення процесів переведення в цю категорію земельних ділянок, зайнятих природними лікувальними ресурсами, санаторіями, закладами відпочинку тощо.

Уже сьогодні спостерігається незацікавленість місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у збільшенні площ земель оздоровчого призначення, адже встановлення на них правового режиму курортів, округів санітарної охорони приведе до певних обмежень природокористування.

Нині територіальні громади сіл, селищ, міст, як суб'єкти прав комунальної власності на землю, через відсутність належного фінансування поповнюють місцеві бюджети та здійснюють соціально-економічний розвиток курортних населених пунктів за рахунок виставлення комунальної власності, землі та природних ресурсів як об'єктів товарно-грошових відносин на ринку курортно-рекреаційних послуг. Науково та економічно необґрунтоване використання земель та природних ресурсів курортів як об'єкта товарно-грошових відносин без урахування екологічного фактора призводить до втрати лікувальних та оздоровчих властивостей природного середовища курортів [10, с. 185].

Неврегульованість багатьох питань, пов'язаних із курортами, зумовлена відсутністю єдиного органу державної влади з питань розвитку курортів.

Незважаючи на проголошення Міністерства охорони здоров'я України відповідальним за виконання функцій з реалізації державної політики у сфері розвитку курортів, а Міністерства культури і туризму України – спеціально уповноваженим органом державної влади з питань діяльності курортів фактично ці міністерства не мають необхідних повноважень. Державна служба туризму і курортів, створена у складі Міністерства культури і туризму України, також не є органом державної влади з питань розвитку курортів. Аналізуючи її повноваження, можна відмітити, що вони певною мірою стосуються курортної галузі, а не курортів. А про рівень їхнього виконання можна судити по тому, що в структурі служби відсутнє навіть профільне управління курортами, а відділ розвитку курортів та рекреаційної сфери входить до складу Управління туристичної політики та з питань підготовки до проведення чемпіонату Європи 2012 р. з футболу.

Попри очевидну економічну доцільність і потребу в розвитку оздоровчо-рекреаційного комплексу, на сьогодні в Україні, за незначними винятками, не встановлено меж охоронних зон усіх видів, майже не визначено показники резервних територій для розвитку курортів навіть на найближчу перспективу [1, с. 69].

Потреба в санаторно-курортній допомозі зумовлена рівнем захворюваності працездатного населення. Доведено, що в результаті санаторно-курортного лікування в 2-3 рази зменшується кількість загострень захворювань, хворі у 3-4 рази частіше і в 1,5 – 2,5 рази швидше повертаються до виробничої праці, у 2 – 4 рази знижується рівень працевтрат від хвороби [6, с. 3].

Сьогодні ж помітна тенденція скорочення кількості санаторно-курортних закладів, яка не відповідає тенденції зростання рівня захворюваності населення України. За даними Державного комітету статистики України, протягом 2000 – 2008 рр. кількість санаторіїв та пансіонатів з лікуванням скоротилась на 31 і становила у 2008 р. 518 об'єктів, кількість санаторіїв-профілакторіїв скоротилась на 115 і становила 262 об'єкти [16]. Отже, починаючи з 2000 р., кількість санаторіїв та пансіонатів з лікуванням щорічно зменшувалась у середньому на 5 об'єктів, кількість санаторіїв-профілакторіїв – на 16 об'єктів.

Необхідна стратегія розвитку курортів як особливо цінних природних територій, що потребують особливої охорони. Чинна Стратегія розвитку туризму і курортів [14] запропонувала єдине бачення перспектив розвитку туризму і курортів, але зробила акцент саме на перспективах розвитку туризму як діяльності та як галузі, не приділивши достатньої уваги баченню майбутнього курортів. Зважаючи на суттєві відмінності між термінами “туризм” і “курорти”, доцільним було б об’єднати однією стратегією розвитку туризм і курортну діяльність або туризм і санаторно-курортну галузь, адже ці терміни є видовими стосовно термінів “рекреаційна діяльність”, “рекреаційна галузь”, які їх об’єднують.

Положення Стратегії [Там само] щодо розвитку курортів не узгоджені з іншими стратегічними документами. Так, згідно з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р. розвиток курортно-рекреаційної сфери визначено пріоритетним напрямом для Автономної Республіки Крим, Закарпатської, Запорізької, Львівської, Миколаївської, Одеської областей, а розвиток туристично-рекреаційного комплексу – для Вінницької, Волинської, Івано-Франківської, Тернопільської, Херсонської. Хмельницької областей [12]. Для цих регіонів необхідно, у першу чергу, розробити регіональні стратегії та програми розвитку курортів.

Вищезазначені положення не враховуються й Угодами про регіональний розвиток. Наприклад, в Угоді щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою [15] пріоритетним напрямом розвитку регіону не визначено використання його курортного потенціалу. Незважаючи на те, що на території області знаходиться 18 курортних населених пунктів, 11 родовищ лікувальних мінеральних вод та 6 лікувальних грязьових родовищ, Угода не містить жодного слова про розвиток курортів та курортно-рекреаційної сфери.

Сьогодні відсутні економічна оцінка природних лікувальних ресурсів та економічне обґрунтування проєктів розвитку курортів. Відповідно до методології оцінювання природних ресурсів, первинним об’єктом вартісної оцінки виступає цілісний об’єкт природокористування, після чого проводиться оцінка його одиничних природних ресурсів. Отже, у першу чергу, проведенню вартісного оцінювання підлягають територіальні комплекси одиничних природних ресурсів у сукупності з умовами навколишнього середовища. Курортні місцевості, будучи просторовими господарськими системами, водночас є цілісними об’єктами природокористування. Тому, проводячи їхнє вартісне оцінювання, необхідно враховувати диференціацію результативності здійснюваного в них рекреаційно-оздоровчого процесу. Оцінка повинна відбивати весь “виграш”, одержуваний державою від функціонування курорту. Цей “виграш” у вартісному виразі становитиме ренту, принесену цим курортом, тобто той надлишковий кінцевий продукт курорту, який втілюється в національному доході держави.

Основними показниками соціально-економічної ефективності використання природних лікувальних ресурсів можна визначити: економічний ефект оздоровлення одного рекреанта; ефект від освоєння природних лікувальних ресурсів рекреаційного району; ефект від курортного використання 1 м<sup>3</sup> різних

видів лікувальних ресурсів; загальне скорочення тимчасової непрацездатності протягом року після оздоровлення одного рекреанта; чисельність умовно вивільнених працівників за рахунок зниження втрат робочого часу протягом року після оздоровлення в санаторіях; економію грошей на оплату листів тимчасової непрацездатності рекреантів протягом року після санаторно-курортного лікування.

Для визначення економічного ефекту від використання природних лікувальних ресурсів оцінюють різницю між економічним ефектом від лікування одного рекреанта в санаторії, де природний лікувальний ресурс є основним інструментом оздоровлення, та ефектом від оздоровлення одного рекреанта в будинку відпочинку в тих же природних умовах, але без використання природних лікувальних ресурсів [2].

“Продукцією” курортного обслуговування є, перш за все, оздоровлені й вилікувані люди. У зв’язку з цим за основний критерій ефективності курортного оздоровлення береться показник медичної ефективності.

Для вдосконалення організаційно-правового та економічного механізмів державного регулювання розвитку курортів пропонується здійснення таких заходів:

1. Прийняти Закон про природні лікувальні ресурси, в якому визначити переліки особливо цінних та унікальних і загальнопоширених природних лікувальних ресурсів, прописати механізми стягнення збору за погіршення якості природних лікувальних ресурсів у процесі володіння або користування ними, передбачити розроблення статистичної звітності для обліку родовищ природних лікувальних ресурсів, які експлуатуються, обліку підприємств та організацій – їхніх користувачів.

2. Створити єдиний орган державної влади з питань розвитку курортів, санаторно-курортної галузі, використання та охорони природних лікувальних ресурсів. На нашу думку, недоцільно розділяти питання державного регулювання розвитку курортів, санаторно-курортної галузі та використання й охорони природних лікувальних ресурсів, “розпорошуючи” відповідні повноваження по різних міністерствах та державних комітетах. Курорти є територіями розміщення та використання природних лікувальних ресурсів і територіями функціонування санаторно-курортної галузі, отже, вони невід’ємно пов’язані, взаємозумовлені.

Основними функціями єдиного органу державного управління з питань розвитку курортів, санаторно-курортної галузі, використання та охорони природних лікувальних ресурсів необхідно визначити:

- координацію дій різних міністерств, комітетів, підприємств, організацій, закладів із питань розвитку курортів, санаторно-курортної галузі, використання та охорони природних лікувальних ресурсів;

- регулювання питань землекористування, природокористування, забудови курортних територій, функціонування санаторно-курортного комплексу;

- координацію робіт з визначення переліків лікувально-оздоровчих місцевостей, курортів державного та місцевого значення, з оголошення природних територій курортними;

- створення й ведення державних кадастрів природних територій курортів і природних лікувальних ресурсів та здійснення їхнього моніторингу;

- контроль забезпечення охорони й раціонального використання природних лікувальних ресурсів, територій курортів та лікувально-оздоровчих місцевостей.

Крім створення єдиного органу державної влади з питань розвитку курортів, санаторно-курортної галузі, використання та охорони природних лікувальних ресурсів на центральному рівні, необхідно передбачити створення відповідних структур на регіональному та місцевому рівнях управління. Також потребують визначення повноваження районних державних адміністрацій щодо розвитку курортів, санаторно-курортної галузі, використання та охорони природних лікувальних ресурсів, які не повинні дублювати відповідні повноваження органів місцевого самоврядування.

3. Розробити та прийняти Стратегію розвитку курортів в Україні, яка повинна базуватися на достовірних даних про якість та кількість природних лікувальних ресурсів, обґрунтовувати розвиток визначених територій як курортів державного та місцевого значення, враховувати пріоритетність забезпечення режиму санітарної охорони та додержання встановлених екологічних нормативів для територій курортів, передбачати запровадження складання угод про розвиток курортів між Кабінетом Міністрів України та регіональними владами.

4. Посилити вплив державного регулювання розвитку курортів на вирішення завдань охорони здоров'я шляхом:

- визначення потреби в спеціалізованих санаторіях та кількості ліжко-місць на підставі аналізу рівня захворюваності, кількості людей, яким щорічно необхідне санаторно-курортне лікування;

- аналізу фінансово-господарських показників діяльності, медичної бази та перспектив усіх санаторно-курортних закладів в Україні, особливо тих, які працюють неефективно, з метою ініціювання їхньої приватизації, зміни власників тощо;

- підготовки конкретних соціальних програм для організації лікування та оздоровлення окремих категорій населення України, передбачивши обов'язкове фінансування таких програм за рахунок бюджетів усіх рівнів;

- розроблення національного соціально-рекламного проекту, присвяченого інформуванню громадян про можливості лікування та оздоровлення на курортах України, оснований на формуванні цінності здоров'я, усвідомленні необхідності профілактики захворювань та медичної реабілітації не медикаментозними засобами, а з використанням природних лікувальних ресурсів.

5. Посилити вплив державного регулювання розвитку курортів на вирішення екологічних проблем шляхом:

- розроблення екологічних стандартів якості довкілля для територій курортів та лікувально-оздоровчих місцевостей;

- проведення резервування цінних для організації відпочинку та оздоровлення, лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань природних територій з метою недопущення їхніх знищення або руйнування в результаті господарської діяльності до прийняття у встановленому порядку рішень про створення чи оголошення територій курортними;

- встановлення округів санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів та забезпечення виконання їхніх режимів;

- законодавчого закріплення за курортами статусу природних територій, які особливо охороняються, та віднесення земель оздоровчого призначення до особливо цінних земель.

6. Розробити державні цільові та регіональні програми розвитку курортів, які повинні містити заходи з раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів, прогнози розвитку курортів, передбачати зонування курортних територій з метою регулювання рекреаційних навантажень.

7. Здійснити економічне обґрунтування проектів розвитку курортів та економічне оцінювання природних лікувальних ресурсів, об'єктивно відобразивши втрати суспільства в разі їхнього знищення або відмови від експлуатації заради використання територій їхнього розміщення для видів господарської діяльності, не пов'язаних з розвитком курортів та рекреацією.

8. Розробити критерії розмежування земель оздоровчого та рекреаційного призначення, порядок проведення грошового оцінювання земель оздоровчого призначення.

У результаті проведеного дослідження проаналізовано сучасний стан організаційно-правового та економічного механізмів державного регулювання розвитку курортів та запропоновано заходи з їхнього вдосконалення. З метою підвищення ефективності використання курортного потенціалу країни та посилення його впливу на вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем доцільно продовжити вивчення ролі державного регулювання для розвитку курортів в Україні.

#### Література:

1. Передумови та перспективи розвитку курортного комплексу України / К. Д. Бабов, Б. Ф. Омецинський, С. В. Леонова, О. М. Нікіпелова // Український геогр. журн. – 2005. – № 2. – С. 67–70.

2. Гидбут А. В. Курортно-рекреационное хозяйство (региональный аспект) / А. В. Гидбут, А. Г. Мезенцев. – М. : Наука, 1991. – 94 с.

3. Гудзь П. В. Економічні проблеми розвитку курортно-рекреаційних територій / П. В. Гудзь ; ІЕПД України. – Донецьк : Юго-Восток, 2001. – 270 с.

4. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / [Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ, 2002. – 492 с.

5. Науково-методичні засади реформування рекреаційної сфери / В. С. Кравців, Л. С. Гринів, М. В. Копач, С. П. Кузик ; ІРД НАН України. – Львів, 1999. – 78 с. – Режим доступу : [http://tourlib.net/books\\_ukr/kravciv.htm](http://tourlib.net/books_ukr/kravciv.htm)

6. Лобода М. В. Основные направления развития санаторно-курортной отрасли в современных условиях / М. В. Лобода // Медицинская реабилитация, курортология, физиотерапия. – 2005. – № 4. – С. 3–5.

7. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.

8. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

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

10. Орлов А. Н. Значение понятия “оздоровительные и рекреационные местности” при реформировании в Украине территориального устройства и местного самоуправления / А. Н. Орлов // Ученые записки Тавр. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Сер. “Юрид. науки”. – 2007. – Т. 20 (59), № 2. – С. 183–189.

11. Природноресурсове право України : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2005. – 376 с.

12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – Ст. 2132.

13. Про курорти : Закон України // ВВР України. – 2000. – № 50. – С. 1026–1036.

14. Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2008 р. № 1088-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2008-%FO>

15. Про укладення Угоди щодо соціально-економічного розвитку Львівської області між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 681-р // Уряд. кур’єр. – 2009. – № 120.

16. Регіони України. 2008 : стат. зб. Ч. 1 / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Держкомстат, 2008. – 367 с.

*Надійшла до редколегії 19.11.2009 р.*