

Камінецький В.В.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

ВПЛИВ ПРАВОВИХ ІМПЕРАТИВІВ НА РОЗВИТОК КУРОРТНО-РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ РЕГІОНІВ

У статті теоретично узагальнено законодавчі та нормативно-правові імперативи, шляхи та тенденції розвитку державного регулювання курортно-рекреаційної сфери. Визначено низку проблем у цій галузі, невирішеності яких перешкоджають, насамперед, збройна агресія з боку Російської Федерації, кризові явища в економіці країни, низький життєвий рівень населення України, масштаби реального безробіття, багаторазове збільшення транспортних тарифів, комунальних платежів, інші проблеми, які мають переважно локальний і галузевий характер. Особливо гострими є проблеми власності, оподаткування та фінансування. З'ясовано, що на курортно-рекреаційну сферу як значимий сектор економіки регіону поширюється і повною мірою її регулює вплив норм різних галузей права: цивільного, медичного, страхового, адміністративного, екологічного, захисту прав споживачів та ін.

У процесі дослідження було окреслено, що стратегічною метою державної політики у сфері діяльності курортів у контексті її нормативно-правового забезпечення є: розроблення Національного стандарту України «Послуги курортно-рекреаційні. Медичні та немедичні. Терміни та визначення», використання якого дасть змогу проводити сертифікацію курортно-рекреаційних послуг, здійснювати нагляд і контроль за дотриманням їх якості відповідно до усталеної практики регулювання курортно-рекреаційного сервісу в країнах ЄС; закріплення на нормативному рівні регіональних стратегій розвитку курортів на найближче десятиліття, спрямованих на створення умов для поліпшення стану здоров'я, продовження тривалості життя і періоду активного довголіття населення шляхом формування та розвитку ефективних, конкурентоспроможних на світовому ринку регіональних курортних комплексів. Реалізація регіональної політики у сфері діяльності курортів має стати одним із пріоритетних напрямів національної соціальної політики та економіки, важливим і ефективним завданням організації відпочинку, профілактики, запобігання і зниження захворюваності та рівня інвалідності, зміцнення здоров'я населення усіх вікових груп, насамперед дітей та жінок репродуктивного віку.

Ключові слова: курортно-рекреаційна сфера, лікувально-оздоровча місцевість, законодавчі та нормативно-правові засади, санаторно-курортні заклади, санаторно-курортна справа.

Постановка проблеми. Нині регіони України мають усі передумови для розвитку курортно-рекреаційного господарства і конкурентоздатної туристичної індустрії. Але незважаючи на певні позитивні зрушення в окремих курортних і туристичних центрах, загалом ця сфера знаходиться в нашій державі в занепаді. Розвитку курортно-рекреаційного господарства регіонів України перешкоджає невирішеність низки проблем, насамперед: збройна агресія з боку Російської Федерації, кризові явища в економіці країни, низький життєвий рівень населення України, масштаби реального безробіття, багаторазове збільшення транспортних тарифів, комунальних платежів, інші проблеми, які мають переважно локальний і галузевий характер. Особливо гострими є проблеми власності, оподаткування та фінансування. Якщо протягом багатьох десятиліть існування курортно-рекреаційна сфера була

дотаційною, то тепер вона не тільки позбавлена державних асигнувань, але і за порядком сплати податків прирівнюється до промислових підприємств. Такі чинники, при незмінному механізмі господарювання, призводять до подорожчання санаторно-курортних послуг, зменшення навантаження на рекреаційні установи і, насамкінець, до величезних збитків галузі. Гальмує відновлення і розвиток санаторно-курортного комплексу регіонів України і відсутність чіткого законодавства щодо курортно-рекреаційної діяльності в нових умовах. Радикально ситуацію може змінити тільки оздоровлення економіки, подолання системної кризи, підвищення життєвого рівня населення та його купівельної спроможності, які будуть підкріплені відповідними правовими нормами. Визнаючи незаперечну наукову та практичну значущість проведених досліджень, вважаємо, що питання нормативно-правового забезпечення курортно-

рекреаційної сфери залишаються мало опрацьованими і потребують подальшого вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Актуальні проблеми формування та розвитку рекреаційних територій, відтворення людського капіталу, нормативно-правового забезпечення рекреаційної та туристичної діяльності, функціонування курортів, організаційно-економічного забезпечення розвитку курортно-рекреаційної сфери висвітлювали вітчизняні та зарубіжні дослідники: О. Амоша, А. Бобкова, М. Бутко, Р. Браймер, Дж. Котлер, Д. Фостер, І. Валентюк, С. Левцов, С. Максименко, В. Макутов, А. Мерзляк, В. Мещеряков та інші.

Постановка завдання. Метою статті є поглиблений аналіз впливу правових імперативів на розвиток курортно-рекреаційної сфери регіонів. Досягнення поставленої мети зумовлює необхідність вирішення *завдань*, пов'язаних з імплементацією основних законодавчих та нормативно-правових актів у діяльність органів публічної влади і визначенням напрямів удосконалення розвитку курортно-рекреаційної сфери в регіонах України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Історично на території нашої країни курортно-рекреаційна галузь асоціюється із соціальною функцією держави, що разом із порівняно низьким рівнем доходів населення для українського туриста особливе значення мають економічні чинники вибору курортно-рекреаційних послуг. Разом з економічними чинниками (рівень доходів, вартість послуг, структура сімейного бюджету) вирішальну роль можуть відігравати соціальні (чисельність населення, ментальність, культура відпочинку), функціональні (захворюваність, потреба в послугах) та інфраструктурні (засоби розміщення, обслуговуючі об'єкти, клімат, рекреаційні ресурси) [8, с. 62–65].

Тому курортно-рекреаційна сфера як значимий сектор економіки регіону вимагає надійного правового регулювання та створення сприятливих умов для її розвитку. На курортно-рекреаційну сферу поширюється і повною мірою її регулює вплив норм різних галузей права: цивільного, медичного, страхового, адміністративного, екологічного, захисту прав споживачів та ін.

У початковий період реформ для курортної сфери потрібен був державний акт, який виключив би стихійну нормотворчість і спрямував роботу тисячі вітчизняних курортних організацій та індивідуальних підприємств, які працюють на курортах, в єдине правове русло, де поряд із нор-

мами цивільного права діють спеціальні норми, які регулюють курортну діяльність. Тому регулювання такого виду діяльності базується, перш за все, на положеннях Конституції України [1], складається із Закону України «Про курорти» [7] та низки нормативно-правових актів, серед яких на особливу увагу заслуговують такі: 1) Постанова Верховної Ради України від 29.10.2008 р. № 3324 «Про заходи щодо забезпечення державної підтримки санаторно-курортних закладів, в яких лікуються і проходять реабілітацію інваліди» [2]; 2) Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 р. № 231 «Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі» [3]; 3) накази Міністерства охорони здоров'я «Про удосконалення роботи санаторно-курортних закладів Міністерства охорони здоров'я України» від 18.09.2008 р. № 534 [4], «Про затвердження Критеріїв державної акредитації санаторно-курортних закладів України» [5] від 08.05.2002 р. № 167, Наказ Міністерства оборони України від 23.06.2014 р. № 411 «Про затвердження Положення про організацію роботи санаторно-курортних закладів Збройних сил України» [6] та інші.

Закон України «Про курорти» як основоположний законодавчий акт нашої держави визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку курортів в Україні і спрямований на забезпечення використання з метою лікування й оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територіальних курортів, які є надбанням народу України [7]. Відповідно до цього Закону державна політика України у сфері курортної справи визначається Верховною Радою України і будується на принципах:

- законодавчого визначення умов і порядку організації курортів;

- забезпечення доступності санаторно-курортного лікування для всіх громадян, у першу чергу для інвалідів, ветеранів війни та праці, учасників бойових дій, громадян, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, дітей, жінок репродуктивного віку, які страждають на гінекологічні захворювання, хворих на туберкульоз та хворих із травмами і захворюваннями спинного мозку та хребта;

- врахування попиту населення на конкретні види санаторно-курортних послуг у процесі розробки та затвердження загальнодержавних і місцевих програм розвитку курортів;

- економічного та раціонального використання природних лікувальних ресурсів і забезпечення їх належної охорони;

– сприяння перетворенню санаторно-курортного комплексу України на високорентабельну і конкурентоспроможну галузь економіки [7, ст. 3].

Стратегічною метою державної політики у сфері діяльності курортів є розроблення Національного стандарту України «Послуги курортно-рекреаційні. Медичні та немедичні. Терміни та визначення», використання якого дасть змогу проводити сертифікацію курортно-рекреаційних послуг, здійснювати державний нагляд і контроль за дотриманням їх якості відповідно до установлені практики регулювання курортно-рекреаційного сервісу в країнах ЄС, закріплення на нормативному рівні стратегії розвитку курортів на найближче десятиліття, спрямованих на створення умов для поліпшення стану здоров'я, продовження тривалості життя та періоду активного довголіття населення, впровадження здорового способу життя шляхом формування та розвитку ефективного, конкурентоспроможного на світовому ринку курортного комплексу. Реалізація державної політики у сфері діяльності курортів має стати одним із пріоритетних напрямів національної соціальної політики та економіки, одним із важливих і ефективних заходів організації відпочинку, профілактики, запобігання і зниження захворюваності та рівня інвалідності, зміцнення здоров'я населення усіх вікових груп, насамперед дітей та жінок репродуктивного віку [3].

В Україні розвиток курортів здійснюється згідно з довгостроковими комплексними і цільовими державними та місцевими програмами. А програми розвитку курортів, відповідно до чинного законодавства, розробляються на основі даних кадастрів природних лікувальних ресурсів, об'єктивних показників ефективності лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань, результатів спеціальних наукових досліджень і проектних робіт, фінансово-економічних показників діяльності курортів. При цьому визначаються параметри та режими використання природних лікувальних ресурсів з урахуванням екологічних та санітарно-гігієнічних обмежень тощо [7]. Управління у сфері діяльності курортів здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері діяльності курортів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері курортів, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [7, ст. 38].

У контексті нашого дослідження на особливу увагу заслуговує питання управління у сфері діяльності курортів на місцевому рівні. Відповідно, Законом України «Про курорти» визначені повноваження Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері курортів, а саме: 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 та видача дозволів на користування природними лікувальними ресурсами державного значення; 4) здійснення контролю за використанням природних лікувальних ресурсів; 5) внесення до відповідних органів виконавчої влади клопотань про оголошення природних територій курортними; 6) оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення; 7) вирішення інших питань у сфері діяльності курортів відповідно до законів України [7, ст. 41–42].

Аналіз вітчизняної нормативно-правової бази з питань забезпечення діяльності санаторно-курортної галузі дає усі підстави стверджувати, що її не можна вважати достатньою і досконалою. Зазначене підтверджується необхідністю: 1) розширення основних принципів охорони здоров'я; 2) внесення пояснень стосовно тлумачення таких понять і термінів, як «медична допомога», «медична послуга», «стандарт медичної допомоги», «гарантований обсяг медичної допомоги», «медичне страхування» тощо; 3) врегулювання нормативно-правової бази стосовно розвитку правових механізмів фінансування медичної допомоги та введення обов'язкового медичного страхування та ін. Варто погодитися з думкою вітчизняних фахівців у галузі державного управління, що нині нормативно-правова база у сфері охорони здоров'я України як інструмент удосконалення державного управління цією сферою вимагає подальшого опрацювання та гармонізації із правовими стандартами Ради Європи і ЄС. Загалом нині Закон України «Про курорти» [7] потребує осучаснення та доповнення шляхом внесення низки змін до окремих розділів, а можливо, прийняття нового закону, оскільки поза межами законодавчого поля залишається діяльність таких господарюючих суб'єктів, які функціонують на території курортів і мають безпосереднє відношення до використання та експлуатації рекреаційних ресурсів як санаторії, у тому числі дитячі,

пансіонати, профілакторії, бальнеологічні лікарні, будинки та бази відпочинку, оздоровчі заклади короткотермінового перебування та інші.

З метою підвищення ефективності управління курортно-рекреаційним потенціалом у регіонах країни та підвищення рівня його віддачі потребують врегулювання на законодавчому рівні питання розподілу повноважень між низкою органів державної виконавчої влади, що мають безпосереднє відношення до здійснення курортно-рекреаційної діяльності: центральним органом із питань регулювання розвитку курортно-рекреаційної сфери (нині це Департамент туризму та курортів у складі Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України), Міністерством культури, молоді та спорту України, Міністерством енергетики та захисту довкілля України, а також Міністерством охорони здоров'я України, функціональними обов'язками якого є створення умов для отримання населенням доступу до лікування та оздоровлення на курортно-рекреаційних територіях.

Нормативного закріплення потребує також визначення ідентифікаційних ознак, статусу курортно-рекреаційних територій та їх зарахування до різних категорій (міжнародного, державного, місцевого значення), а також уточнення їх переліку і відповідної компетенції органів державної влади різних рівнів щодо здійснення повноважень на таких територіях. Нині єдиним офіційним документом, в якому міститься перелік із 241 населеного пункту, зарахованих до курортних, є Перелік населених пунктів, зарахованих до курортних, який було затверджено у 1997 р. Більше половини таких населених пунктів (131) знаходиться на тимчасово анексованій території АР Крим. А отже, отримання населеним пунктом статусу курортного має надавати йому додаткові права та визначати додаткові обов'язки щодо умов здійснення господарської та інвестиційної діяльності підприємствами й установами, встановлення преференційних режимів, особливих умов оподаткування, порядку використання рекреаційних ресурсів тощо, що також має бути визначено у відповідних документах.

Специфіка курортно-рекреаційної діяльності, що полягає у функціонуванні розгалуженого комплексу установ (медичні заклади, установи, котрі здійснюють природоохоронну діяльність, туристичні агентства, спортивні заклади, транспортні підприємства, заклади громадського харчування та торгівлі, заклади із надання різноманітних послуг – аптеки, перукарні, розважальні

центри, автостоянки), значно ускладнює виокремлення її як окремого виду економічної діяльності, оцінювання результативності функціонування й впливу на соціально-економічний розвиток окремих локальних територій, а також обґрунтування та запровадження ефективного механізму управління нею. Тому оцінювання ролі курортно-рекреаційної сфери в розвитку територіальних утворень доцільно здійснювати за кількома напрямками, а саме:

- за впливом на формування узагальнюючих показників розвитку господарства регіону (частка у валовому регіональному продукті, обсяги залучених інвестицій, у кількості новостворених робочих місць, тобто внесок у вирішення проблем зайнятості);

- за участю у створенні фінансової бази територій (дохідної частини місцевих бюджетів), де здійснюється така діяльність;

- за досягнутими показниками рівня життя населення в курортно-рекреаційних регіонах (розмір середньої заробітної плати працівників у закладах курортно-рекреаційної сфери, рівень розвитку соціальної інфраструктури та дотримання державних соціальних стандартів на відповідних територіях);

- за ступенем участі у формуванні іміджу території (політичного, інвестиційного, туристичного, історико-культурного та ін.) та підвищенні рівня її привабливості для бізнесменів й відпочивальників.

За результатами оцінки за кожним із вищезазначених напрямів доцільно визначати сукупний інтегральний показник впливу курортно-рекреаційної сфери на соціально-економічний розвиток окремих територій.

Висновки. Таким чином, негативна динаміка розвитку курортно-рекреаційної сфери України протягом останніх років стала наслідком одночасної дії двох процесів: по-перше, орієнтації на переважно ринкові регулятори і значному послабленні державного управлінського впливу; по-друге, відчутних втрат галузі через загальновідомі геополітичні події.

Нині актуальним залишається питання розгляду законодавчих і нормативно-правових імперативів розвитку курортно-рекреаційної сфери в регіонах України. Адже з розвитком останньої пов'язується людський розвиток і здоров'я нації, зміцнення фінансової бази регіонів, підвищення добробуту населення з урахуванням мультиплікативного ефекту зайнятості, доходу, інвестицій та інновацій. З огляду на наявний суттєво унікальний

потенціал, матеріально-технічну базу курортно-рекреаційної сфери регіонів України, постійну потребу громадян в її послугах (лікування, оздоровлення, відпочинок), а також із метою швидкого відновлення обсягів діяльності, вкрай необхідною є підтримка подальшого розвитку цієї сфери з боку державних інституцій – як центральної ланки (законодавчо-нормативне забезпечення, програма розвитку як пріоритетної галузі національної економіки, ефективні фінансово-економічні інструменти), так і органів місцевої влади («брендинг» територій, сприятливий інвестиційний клімат, удосконалення інфраструктури, детінізація діяльності суб'єктів господарювання) шляхом створення умов для розвитку нормативно-правового забезпечення, сприяння розробці Національного стандарту України «Послуги курортно-рекреаційні. Медичні та немедичні. Терміни та визначення», стратегії розвитку курортів на найближче десятиліття та довгострокових програм розвитку регіонів та спрощення процесів залучення інвестицій для розширення можливостей галузі.

У перспективі, з огляду на катастрофічне зменшення кількості іноземних громадян, які відвідали вітчизняні курорти за останні роки, потребує оптимізації системна робота на місцях щодо активізації реклами вітчизняних курортів на міжнародному рівні, особливо в країнах, які мало обізнані з лікувальними та оздоровчими властивостями українських курортно-рекреаційних ресурсів. Одночасно на державному та місцевому рівнях має бути запроваджена низка преференцій для іноземних інвесторів, які мають намір започаткувати або продовжувати підприємницьку діяльність на курортно-рекреаційних територіях України. Одним із провідних напрямів санації вітчизняної курортно-рекреаційної сфери має стати системна діяльність щодо детінізації ринку надання послуг – як лікувально-оздоровчих, так і супутніх – проживання, харчування тощо, що сприятиме суттєвому поповненню дохідної частини місцевих бюджетів коштом сплати податків господарюючими суб'єктами відповідно до норм чинного законодавства.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. Офіц. вид. Київ : Парлам. Вид-во, 2005. 68 с.
2. Про заходи щодо забезпечення державної підтримки санаторно-курортних закладів, в яких лікуються та проходять реабілітацію інваліди : Постанова Верховної Ради України від 29 жовт. 2008 р. № 3324. URL: <http://rada.gov.ua> (дата звернення: 08.03.2020)
3. Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 квіт. 2003 р. № 231-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 08.03.2020)
4. Про удосконалення роботи санаторно-курортних закладів Міністерства охорони здоров'я України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18 верес. 2008 р. № 534. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0516C86152> (дата звернення: 08.03.2020)
5. Про затвердження Критеріїв державної акредитації санаторно-курортних закладів України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 8 трав. 2002 р. № 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0167282-02> (дата звернення: 08.03.2020)
6. Про затвердження Положення про організацію роботи санаторно-курортних закладів Збройних Сил України : Наказ Міністерства оборони України від 23 черв. 2014 р. № 411. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0995-14> (дата звернення: 08.03.2020)
7. Про курорти : Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2026-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14> (дата звернення: 08.03.2020)
8. Ступень Н.М. Аналіз функціонування та перспектив розвитку курортно-рекреаційної галузі. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2018. № 1. С. 62–72.

Kaminetskiy V.V. LEGISLATIVE AND REGULATORY IMPERATIVES FOR THE DEVELOPMENT OF RESORT AND RECREATIONAL SPHERE IN THE REGION OF UKRAINE

The article theoretically generalizes the legislative and regulatory, ways and tendencies of development state regulation the resort and recreational sphere. There are identify a number of problems in this field, first of all: armed aggression by Russian Federation, crisis phenomena in the economy of the country, low living standards of the population in Ukraine, the scale of real unemployment, multiple increase in transport tariffs, utility bills, other problems, mainly local and sectoral.

Particularly acute are problems of property, taxation and financing. It is found out that the resort and recreational sphere, as a significant sector of region's economy, is to extend and fully regulate by the influence rules in different branches of law: civil, medical, insurance, administrative, environmental, consumer protection, etc.

In the course of the research it is stated the strategic goal of the state policy in the sphere of resort activity in the context of its regulatory legal support is: to develop of the National standard of Ukraine “Resort and recreational services. Medical and non-medical. Terms and definitions”, which will use certification of resort and recreational services, carry out state supervision and control over observance of their quality in accordance with established practice of regulation resort and recreational services in EU countries; fixing at the regulatory level the strategy of resort development for the next decade, aim at creating conditions for improving health status, prolonging life expectancy and active longevity of the population, promoting a healthy lifestyle by forming and developing an effective, competitive on the world market of resort complex.

The implementation of regional policy in the sphere of resort activity will become one of the priority directions of national social policy and economy, an important and effective measures of organization rest, prevention and reduction of morbidity and level of disability, promotion of population health of all age groups, first of all children and women in reproductive age.

Key words: *resort and recreation, medical and recreational area, legislative and regulatory framework, sanatorium and resort establishments, sanatorium and resort business.*