

УДК 351:614.2.001.73

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ В САНАТОРНО-КУРОРТНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

*Демиденко О.В.*

аспірант Класичного приватного університету

### I. Вступ

Враховуючи те, що Україна має необхідний природно-ресурсний потенціал для розвитку санаторно-курортної галузі, яка в перспективі відіграватиме дуже важливу роль у вирішенні соціально-економічних проблем, насамперед, щодо зниження рівня захворюваності населення, покращення демографічної ситуації, доцільно дослідити систему нормативно-правового регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі.

Вивченню питань розвитку та функціонування санаторно-курортних закладів присвячені праці таких вітчизняних науковців, як В.Д. Безносюк, О.П. Дудкіна, О.С. Шаптала та ін. Водночас недостатньо висвітленими залишаються питання нормативно-правового регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі України.

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути систему нормативно-правового регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі України.

### III. Результати

Правове регулювання – це діяльність держави, а також 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 удосконалення функціонування управлінських інститутів, формалізація взаємовідносин, що складаються у процесі вирішення суспільних проблем.

До форм правового регулювання відносяться Конституція України, закони, укази Президента, підзаконні нормативно-правові акти [1, с. 131].

Головними нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність у санаторно-курортній галузі України, є Закони України “Про курорти”, “Основи законодавства України про охорону здоров'я”, “Загальне положення про санаторно-курортний заклад”.

Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних” від 11.12.1996 р. № 1499 затверджено перелік 121 родовища мінеральних вод та 59 грязьових родовищ, які мають статус природних лікувальних ресурсів [8].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження нормативів плати за користування надрами для видобування мінеральних підземних вод” від 07.03.2000 р. № 456, родовища мінеральних підземних вод диференційовані на три категорії: унікальні, рідкісні мінеральні підземні води та всі інші [9].

Але необхідно зауважити, що все ще не встановлено критерії віднесення родовищ до вищевказаних категорій.

Закон України “Про курорти” визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку курортів в Україні і спрямований на забезпечення використання з метою лікування та оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територій курортів, які є надбанням народу України, та їх охорону [13].

Згідно зі ст. 22 Закону України “Про курорти”, санаторно-курортні заклади – це заклади охорони здоров'я, що розташовані на територіях курортів і забезпечують надання громадянам послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру з використанням природних лікувальних ресурсів. Перелік видів санаторно-курортних закладів затверджується органом виконавчої влади з охорони здоров'я [13].

Відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я “Про затвердження переліку закладів охорони здоров'я, лікарських провізорських посад та посад молодих спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я”, до санаторно-курортних закладів належать:

- бальнеологічні лікарні (у тому числі дитячі);
- грязелікарні (у тому числі дитячі);
- дитячі оздоровчі центри;
- курортні поліклініки;
- міжнародні дитячі медичні центри;
- санаторії (у тому числі дитячі, однопрофільні, багатoproфільні, спеціалізовані);
- санаторії для дітей з батьками;
- санаторії-профілакторії.

На виконання положень Закону України “Про курорти” впродовж 2001–2003 рр. було прийнято ряд нормативно-правових актів у сфері курортів. Постановами та розпоря-

дженнями Кабінету Міністрів України затверджено:

1) порядок розроблення та затвердження спеціальних методик щодо економічного обґрунтування проектів розвитку курортів та економічного оцінювання їх природних лікувальних ресурсів, згідно з яким економічне обґрунтування проектів розвитку курортів та економічне оцінювання їх природних лікувальних ресурсів включають:

- заходи щодо розвитку курортів із зазначенням очікуваних результатів їх здійснення;
- розрахунок економічних показників діяльності курортів із визначенням параметрів та режимів використання природних лікувальних ресурсів (з урахуванням екологічних і санітарно-гігієнічних обмежень);
- заходи щодо інвестування курортів, поліпшення їх інфраструктури, збереження кліматичних умов (із зазначенням конкретних джерел фінансування цих заходів – державний бюджет, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, місцеві бюджети, кошти інвесторів тощо);

2) положення про Державний департамент з питань діяльності курортів;

3) порядок створення і ведення державних кадастрів природних територій курортів і природних лікувальних ресурсів;

4) загальне положення про санаторно-курортний заклад, яким визначено джерела формування майна санаторно-курортного закладу. Такими джерелами є: майно, грошові внески власників або уповноваженого ними органу до статутного фонду; кошти, одержані від реалізації путівок на санаторно-курортне лікування та надання інших платних послуг; кошти відповідних бюджетів; благодійні внески; інші джерела, не заборонені законодавством [11];

5) концепцію розвитку санаторно-курортної галузі, яка спрямована на реалізацію положень Конституції України, Закону України “Про курорти” та інших нормативно-правових актів з питань санаторно-курортної галузі.

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.

На виконання Указу Президента України Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.08.2008 р. № 1088-р було схвалено Стратегію розвитку туризму і курортів в Україні. Аналізуючи основні положення цієї Стратегії, можна зробити такі зауваження.

По-перше, об’єднання термінів “курорти” і “туризм” у рамках однієї стратегії розвитку є не зовсім коректним. Враховуючи те, що курорти – це території, а туризм – це діяль-

ність, більш правильним було б поєднання понять “санаторно-курортна галузь” і “туризм” [14].

По-друге, зазначена Стратегія, на жаль, не визначає перспектив розвитку особливо цінних природних територій України і взагалі не оперує терміном “курорт” у тому значенні, яке було визначено Законом України “Про курорти”, а саме: курорт – освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об’єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні [14].

До органів, які здійснюють управління в курортній галузі України, належать: 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. Так, серед основних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері діяльності курортів можна виділити:

- реалізацію державної політики в галузі діяльності курортів;
- установлення норм і правил користування природними лікувальними ресурсами;
- організацію ведення державного обліку природних лікувальних ресурсів, лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів;
- затвердження режиму округів і зон санітарної охорони курортів державного значення;
- 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.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері діяльності курортів визначено:

- затвердження місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів;
- погодження видачі дозволів на користування природними лікувальними ресурсами державного значення;
- здійснення контролю за використанням природних лікувальних ресурсів;
- оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення.

Проаналізувавши вищевикладене, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування визнані органами, які повинні управляти курортами місцевого значення, але водночас законом не встановле-

но, які органи уповноважені управляти курортами державного значення. Не визначено також і повноваження районних державних адміністрацій у сфері курортів, незважаючи на те, що Постановою Кабінету Міністрів України від 15.05.2003 р. № 727 було затверджено Типове положення про відділ з питань туризму і курортів саме районної державної адміністрації [14].

Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" встановлено, що нормативи санаторно-курортного забезпечення є одним із державних соціальних нормативів у сфері охорони здоров'я, але досі ці нормативи не визначено [6].

Безумовно, санаторно-курортна допомога, яка має особливу соціальну корисність, повинна бути під опікою держави, і в цьому контексті мають бути чітко розраховані її можливості та визначені відповідні зобов'язання, що повинні виконуватися.

Сьогодні науковцями пропонується створення валеологічних інноваційних центрів як профілактичної та відновлюваної форми охорони здоров'я з метою запобігання захворюваності виключно за допомогою природних лікувальних ресурсів. Організація таких центрів доцільна в Карпатській та Кримській рекреаційних зонах, що, у свою чергу, в майбутньому дасть змогу сформувати загальнонаціональну мережу валеологічних інноваційних центрів та інтегрувати її в міжнародні оздоровчі мережі.

Але на сучасному етапі розвитку в Україні не визначено медичну спеціалізацію наявних курортів з урахуванням властивостей природних лікувальних ресурсів, що є компетенцією центрального органу виконавчої влади з охорони здоров'я.

Цільове призначення земельних ділянок, розташованих у межах територій курортів та природно-лікувальних місцевостей, підпорядковано основному цільовому призначенню курортних земель. У зв'язку із цим чинне земельне законодавство встановило певні обмеження щодо допустимих видів діяльності та, відповідно, цільового призначення земельних ділянок у межах територій курортів і природно-лікувальних місцевостей. Так, згідно з ч. 1 ст. 48 Земельного кодексу України, на землях оздоровчого призначення забороняється діяльність, що суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на їх природні лікувальні властивості.

Однак визначення діяльності, яка заборонена на землях курортів, є недостатньо чітким і потребує доктринального роз'яснення. На нашу думку, до забороненої на землях курортів діяльності потрібно віднести такі її види, які, по-перше, не охоплюються поняттям "курортна справа", а по-друге, мо-

жуть негативно вплинути на природні лікувальні властивості земель оздоровчого призначення [15].

Правова неврегульованість земельних питань є однією із найгостріших проблем курортів. Земельне законодавство України визначає, що до земель оздоровчого призначення належать такі, 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 ділянок 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.

Забезпечення санаторно-курортним лікуванням та оздоровленням застрахованих осіб і членів їх сімей покладено на Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Згідно зі ст. 20 Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" від 18.01.2001 р. № 2240, кошти цього виду страхування спрямовуються і на фінансування санаторно-курортного лікування та оздоровлення застрахованих осіб і членів їх сімей [7].

Разом з тим відповідним Законом не визначено умови виділення і розмір частки витрат Фонду соціального страхування на фінансування утримання санаторіїв-профілакторіїв і дитячих оздоровчих таборів.

#### IV. Висновки

На жаль, сучасний стан державного регулювання розвитку санаторно-курортної галузі України характеризується недосконалою нормативно-правовою базою, відсутністю органу державної влади з питань розвитку курортів, слабкою системою фінансування санаторно-курортної галузі, що, у свою чергу, призводить до неефективного використання санаторно-курортного потенціалу.

Зважаючи на неврегульованість багатьох питань стосовно діяльності в санаторно-курортній галузі України, необхідно розробити заходи з метою вдосконалення правового регулювання діяльності шляхом внесення змін до чинних та розробки нових нормативно-правових актів, а також установлення відповідальності органів державної

влади та місцевого самоврядування в діяльності санаторно-курортної галузі України.

Курортний комплекс України є величезною соціально орієнтованою індустрією здоров'я, яка представлена значними запасами різноманітних природних лікувальних ресурсів, досить потужною мережею санаторно-курортних закладів і резервом сформованого кадрового потенціалу. Такий величезний комплекс має перебувати під суворим контролем.

#### Література

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. / [Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. Г.С. Одінцової]. – Х. : ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2768-14>.
3. Кулініч П. Правовий режим земель оздоровчого призначення [Електронний ресурс] / П. Кулініч // Юридичний журнал. – 2008. – № 12. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3081>.
4. Основні напрями розвитку курортної справи в сучасних умовах : матер. III з'їзду фізіотерапевтів, курортологів та медичних реабілітологів сателітного симпозиуму (30 вересня – 3 жовтня 2008 р., м. Ялта). – К., 2008. – 232 с.
5. Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” від 19.11.1992 р. № 2801-XIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12>.
6. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 р. № 2017-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.
7. Закон України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням” від 18.01.2001 р. № 2240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2240-14>.
8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку водних об'єктів, що відносяться до категорії лікувальних” від 11.12.1996 р. № 1499 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1499-96%EF>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження нормативів плати за користування надрами для видобування мінеральних підземних вод” від 07.03.2000 р. № 456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/spart46/inx46732htm>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження спеціальних методик щодо економічного обґрунтування проєктів розвитку курортів та економічної оцінки їх природних лікувальних ресурсів” від 06.05.2001 р. № 452 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.touegion\\_kmu/452.doc](http://www.touegion_kmu/452.doc).
11. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження загального положення про санаторно-курортний заклад” від 11.07.2001 р. № 805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=805-2001-%EF>.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів” від 06.08.2008 р. № 1088 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2008-%FO>.
13. Закон України “Про курорти” від 05.10.2006 р. № 2026-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2026-14>.
14. Савоста О.П. Правове регулювання діяльності у сфері курортів / О.П. Савоста // Теорія і практика державного управління. – 2009. – № 1 (24) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-1/doc/3/32.pdf>.
15. Савоста О.П. Удосконалення механізмів державного регулювання розвитку курортів України [Електронний ресурс] / О.П. Савоста // Теорія і практика державного управління. – 2010. – № 1 (28). – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/2/06.pdf>.

**Демиденко О.В. Нормативно-правове регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі України**

**Анотація.** У статті автором розглянуто форми нормативно-правового регулювання діяльності в санаторно-курортній галузі, проаналізовано відповідні повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** оздоровлення, соціальне страхування, правове регулювання, санаторно-курортні заклади, органи місцевого самоврядування.

## **Держава та регіони**

---

**Демиденко Е.В. Нормативно-правовое регулирование деятельности в санаторно-курортной отрасли Украины**

**Аннотация.** *В статье автором рассмотрены формы нормативно-правового регулирования деятельности в санаторно-курортной отрасли, проанализированы соответствующие полномочия органов государственной власти и местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *оздоровление, социальное страхование, правовое регулирование, санаторно-курортные учреждения, органы местного самоуправления.*

**Demydenko O. Normative and legal regulation of the activities in sanatoria and health resorts system in Ukraine**

**Annotation.** *The article considers the forms of activity in the sanatoria and health resorts sphere legislative regulation, analyses according commissions of the public administration bodies and local government authorities.*

**Key words:** *rehabilitation, social insurance, legal regulation, sanatorium and recreation centres, local government authorities.*