

Копилова Майя Андріївна –
ад'юнкт кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права
КНУВС

ПРАВОВИЙ СТАТУС КУРОРТІВ УКРАЇНИ

Комплексно досліджено проблеми нормативно-правового регулювання правового статусу курортів України; надано детальний аналіз чинного законодавства України стосовно курортної сфери.

The given Article is one of the few scientific works that studies the problem of regulation concerning the legal status of the resorts in Ukraine and it includes the detailed analysis of the current Ukrainian legislation with regard to the resorts sphere.

Україна надзвичайно багата природними лікувальними ресурсами, серед яких є й дуже унікальні. Лікувальні грязі, мінеральні води, термальні джерела тощо. Курортна й туристична галузі набувають дедалі більшого значення для розвитку економіки та соціальної сфери в Україні. Вони стрімко інтегруються у світову туристичну індустрію, що є пріоритетним напрямом розвитку цих галузей і важливим чинником підвищення якості життя в Україні, утворення додаткових робочих місць, поповнення валютних запасів держави та підвищення її авторитету на міжнародній арені. Ці дві галузі тісно взаємопов'язані й фактично не існують одна без одної. Їх поєднує спільна мета – відпочинок, оздоровлення та лікування.

У ст. 1 Закону України "Про курорти" визначено, що "... 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" [1]. Поняття туризму визначається Законом України "Про туризм", як "... тимчасовий виїзд особи з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці перебування" [2].

Розвиток курортної і туристичної галузей в Україні істотно впливає на такі сектори економіки, як транспорт, торгівля, зв'язок, будівництво, сільське господарство, виробництво товарів широкого вжитку, і є одним з найбільш перспективних напрямів перебудови економіки.

Важливим чинником розвитку цих галузей в Україні є забезпечення органами внутрішніх справ безпеки відпочиваючих, тобто захист їх прав та законних інтересів і відновлення цих прав у разі порушення.

Нині в Україні існує понад 4,5 тис. закладів для розміщення туристів і відпочиваючих на 620 тис. місць та 151 населений пункт, віднесений до курортних. Найбільш відомими курортними містами є Ялта, Судак, Одеса, Трускавець, Хмільник, Бердянськ, Миргород тощо. Так, лише на території Автономної Республіки Крим, де надається третина загального обсягу туристичних послуг в Україні, розташовано 623 санаторно-курортні та туристські заклади [3].

У курортній та туристичній галузях у 1999–2001 роках установилася стійка тенденція до збільшення кількості відпочиваючих. Як свідчить досвід, майже в усіх областях України щорічно відпочивають тільки неорганізованим способом кілька мільйонів чоловік. Так, на курорті Криму в 1999 році відпочивало 3,3 млн чоловік, у 2000 році – 4,4 млн, а в 2001 році їх кількість становила 4,5 млн, у тому числі організовано за путівками – 1,1 млн чоловік [4].

Але хто сьогодні може точно визначити кількість санаторно-курортних і туристських місцевостей та закладів, назвати користувачів, охарактеризувати стан, визначити перспективи?.. Як зазначає Борис Дейч, народний депутат України, голова підкомітету з питань курортів і рекреаційної діяльності комітету Верховної Ради з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму, суттєвим для подальшого розвитку санаторно-курортної галузі є створення Державних кадастрів природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів [5].

Державний кадастр природних лікувальних ресурсів України є системою відомостей про кількість, якість та інші важливі з точки зору лікування та профілактики захворювань людини, характеристики всіх природних лікувальних ресурсів, що виявлені та підраховані на території України, а також можливі обсяги, способи, режими їх використання [1].

Державний кадастр природних територій курортів є зводом відомостей у текстовій, цифровій та графічній (картографічній) формі про правовий статус, належність, режим, географічне положення, площу, кліматичні особливості, види та запаси природних лікувальних ресурсів, якісні характеристики природних територій курортів, їх лікувальну, профілактичну, реабілітаційну, природоохоронну, наукову, рекреаційну та іншу цінність [6].

Створення Державних кадастрів природних лікувальних ресурсів та природних територій курортів було визначено постановою Кабінету Міністрів України ще 2001 року. Сьогодні фахівці Українського НДІ медичної реабілітації та курортології створили технічну й законодавчу основу для введення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів, проте затвердження нормативної бази, яке було заплановано Міністерством охорони здоров'я України на 2006 рік, так і не відбулось, але не з вини фахівців.

Курорт у перекладі з німецької мови "kurort" означає лікувальна місцевість. В економічній географії існує поняття курортного регіону, до якого належать "... території, основною функцією яких є надання оздоровчих послуг та благ громадянам у період відпусток, туристичних подорожей та інших форм використання рекреаційних можливостей, як правило, з відривом від виробництва або навчання із тимчасовим виїздом з місця постійного мешкання" [7, с. 38, 76, 82, 86, 94, 102]. Відповідно до географії курорт можна визначити як "... місцевість, що має природні лікувальні фактори та необхідні умови використання їх з лікувально-профілактичною метою. Курорти, крім досліджених природних лікувальних ресурсів, спеціального обладнання для раціонального застосування курортних факторів (бурові свердловини, пункти грязедобування та регенераційні басейни, лікувальні пляжі, теренкури тощо) і рекреаційних закладів, передбачає також наявність культурно-освітніх, спортивних, торговельних та інших установ, а також транспортної доступності та інших умов, необхідних для нормальної життєдіяльності, активного і пізнавального відпочинку та лікування" [8, с. 252]. Це визначення передбачає, що поряд з оздоровчою, курорти виконують і рекреаційну функцію.

У ст. 4 Закону України "Про курорти" надано класифікацію курортів за характером природних лікувальних ресурсів. Відповідно до цього критерію, курорти України поділяють на курорти державного та місцевого значення.

До курортів державного значення належать природні території, що мають особливо цінні та унікальні природні лікувальні ресурси й використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань [1]. Курорти державного значення перераховані в Переліку населених пунктів, віднесених до курортних, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1996 року № 1576 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1997 р. № 1391) [9]. Наприклад, до курортних населених пунктів державного значення належать міста Ялта, Трускавець, Хмільник, Миргород тощо.

До курортів місцевого значення належать природні території, що мають загальнопоширені природні лікувальні ресурси й використовуються з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Відповідно до ст. 42 Закону України "Про курорти", до повноважень органів місцевого самоврядування належить "... оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення" [1].

Відповідно до ст. 5 цього Закону, курорти поділяються за спеціалізацією (або медичним профілем), з огляду на властивості природних лікувальних ресурсів, на курорти загального призначення та спеціалізовані курорти для лікування конкретних захворювань.

Крім нормативного підходу до класифікації курортів, існують й інші, в основу яких покладено такі критерії. С.М. Алфьоров у своєму

дисертаційному дослідженні “Діяльність органів внутрішніх справ по протидії злочинності у курортних регіонах (кримінологічне дослідження на матеріалах Запорізької області)” виділяє два критерії, по-перше, функціональне призначення або спеціалізація курорту, в основу якого покладено використання базового (провідного) природного лікувального фактору, по-друге, рівень соціально-економічного розвитку курорту. Відповідно до першого критерію, С.М. Алфьоров виділяє; а) мінеральні (бальнеологічні), які використовують, головним чином, лікувальні якості певного природного матеріалу або сировини, та кліматичні (приморські й лікувально-профілактичні), які використовують, головним чином, оздоровчі, профілактичні якості, сприятливі кліматичні умови тощо певної місцевості; б) загальнопрофілактичні (приморські) й лікувальні (мінеральні та лікувально-профілактичні). За другим критерієм, рівнем соціально-економічного розвитку науковець виділяє: традиційні курорти та нові курортні регіони й населені пункти [10].

На нашу думку, курорти необхідно також класифікувати за адміністративно-територіальним критерієм. Так, відповідно до Переліку населених пунктів, віднесених до курортних, можна виділити:

- 1) курорти Південного узбережжя Автономної Республіки Крим;
- 2) курорти Південно-східного узбережжя Автономної Республіки Крим;
- 3) курорти Західного узбережжя Автономної Республіки Крим;
- 4) курорти Чорноморського узбережжя Миколаївської та Херсонської областей;
- 5) курорти гірських та передгірних районів Закарпатської, Івано-Франківської та Львівської областей;
- 6) курорти узбережжя Азовського моря та інші курортні місцевості.

Відповідно до ст. 6 Закону України “Про курорти”, на нашу думку, можна визначити ще один критерій поділу курортів – за природними лікувальними ресурсами, які містяться на території курорту та використовуються з метою лікування, медичної реабілітації і профілактики:

- 1) мінеральні й термальні води;
- 2) лікувальні грязі та озокерит;
- 3) ропа лиманів та озер;
- 4) морська вода;
- 5) природні об’єкти і комплекси із сприятливими для лікування кліматичними умовами.

Звичайно, такий поділ є дещо умовним, оскільки на території курорту може міститися комплекс природних лікувальних ресурсів, у якому поєднуються, наприклад, морська вода та лікувальні грязі тощо.

Нині існує декілька проблем, що перешкоджають подальшому розвитку галузі, підвищенню конкурентоспроможності санаторно-курортних і туристських закладів, збільшенню тривалості курортного сезону, створенню позитивного іміджу України як цілісного курортно-рекреаційного й туристичного центру. Це, насамперед, проблеми правового характеру, а саме: недосконалість нормативно-правової

бази; відсутність чіткого визначення статусу курортних територій державного та місцевого значення; відсутність Державних кадастрів природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів. Проблеми управлінського характеру: відсутність цілісної системи державного управління туризмом у регіонах; підпорядкованість закладів розміщення туристів, санаторно-курортних, оздоровчих та рекреаційних закладів, які надають туристичні послуги, різним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади; незбалансованість соціальної та економічної ефективності використання рекреаційних ресурсів та необхідності їх збереження. Проблеми економічного характеру: повільні темпи зростання обсягів інвестицій у розвиток матеріальної бази курортної галузі; відсутність відповідних об'єктів для розвитку туристичної діяльності в сільській місцевості; невідповідність переважної більшості туристичних закладів міжнародним стандартам. Аналітичні проблеми: недосконалість статистики з питань туризму; недосконалість бази даних стосовно об'єктів туристичної сфери тощо.

Правовий статус курортів регулюється низкою нормативних актів, серед яких: Конституція України, кодекси України, закони України, укази Президента України, постанови, розпорядження та інші нормативно-правові акти, про що й зазначається у ст. 2 Закону України "Про курорти" [1].

В українському національному законодавстві основним документом, що регулює правовий статус курортів, є Конституція України 1996 року, хоча вона й не містить спеціальних норм регулювання правового статусу курортів, вони тут подаються у загальному контексті системи прав, свобод й обов'язків людини і громадянина. Так, наприклад, у ст. 45 Основного Закону зазначається, що "... кожен, хто працює, має право на відпочинок" [11].

Земельним кодексом України території лікувально-оздоровчих місцевостей та курортів віднесені до земель оздоровчого призначення, а землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів – до земель рекреаційного призначення. На нашу думку, такий поділ земель є не зовсім вдалим й ускладнює визначення їх статусу, оскільки туризм та місця загального відпочинку населення практично невіддільні від курортів. Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення хоча конкретно й не визначають правового статусу курортів, проте містять низку норм, якими закріплено відповідальність за злочини та правопорушення, вчинені в курортній галузі чи на території курортів.

Закон України "Про курорти" від 5 жовтня 2000 року безпосередньо стосується лише курортів. Так, ст. 1 Закону України "Про курорти" визначено поняття курорту та низку інших понять, а саме: лікувально-оздоровчої місцевості, особливо цінних та унікальних природних лікувальних ресурсів, загальнопоширених природних лікувальних ресурсів, медичного (бальнеологічного) висновку та курортної справи.

Водночас цей Закон визначає: а) порядок створення та розвитку курортів; б) порядок та межі використання природних лікувальних ресурсів; в) порядок організації лікування та обслуговування на курортах; г) економічне та фінансове забезпечення організації і функціонування курортів; д) порядок санітарної охорони курортів та зони округу санітарної охорони; є) порядок здійснення моніторингу та створення Державного кадастру природних територій курортів, є) органи, що здійснюють управління у сфері діяльності курортів, та їх повноваження; ж) відповідальність за порушення законодавства про курорти; з) засади міжнародного співробітництва. У Законі зазначається, що особи, винні в порушенні вимог законодавства про курорти, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законів України.

Значну увагу проблемам визначення правового статусу курортів України також приділяють вищій, центральні та місцеві органи виконавчої влади. Так, Кабінет Міністрів України 23 травня 2001 року прийняв Постанову "Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів", якою було встановлено протягом 2004 року розробити й затвердити перелік і форму подання відомостей, що включаються до Державного кадастру природних курортів.

Органи місцевого самоврядування, згідно зі ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", можуть приймати в межах своїх повноважень нормативні та інші акти у формі рішень. Законом України "Про курорти" визначено такі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері діяльності курортів: затвердження місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів; управління курортами місцевого значення; погодження видачі дозволів на користування природними лікувальними ресурсами державного значення; видача дозволів на користування природними лікувальними ресурсами місцевого значення; здійснення контролю за використанням природних лікувальних ресурсів; внесення до відповідних органів виконавчої влади клопотань про оголошення природних територій курортними; оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення, вирішення інших питань у сфері діяльності курортів відповідно до законів України [1].

Такі рішення місцевих рад є невід'ємною частиною нормативно-правової бази, що регулює правовий статус курортів, проте лише тих, що розташовані на відповідній території.

Аналіз нормативно-правової бази показав, що правовий статус курортів регулюється низкою нормативно-правових актів – від Конституції України й до місцевих нормативно-правових актів, – та охоплюють майже всі галузі права.

Проте концептуально нормативно-правове поле правового статусу курортів є недостатньо врегульованим і вимагає міжгалузевої уз-

годженості норм та доопрацювання і розвитку багатьох з них, де на загал правовий статус курортів чітко не регламентовано.

Підсумовуючи викладені положення щодо правового статусу курортів України, зазначимо, що, по-перше, нині курорти віднесені до земель оздоровчого призначення, що не відображає повною мірою їх фактичний статус і мету діяльності, а тому пропонується віднести територію курортів до земель оздоровчо-рекреаційного призначення.

По-друге, курортна злочинність має суттєві особливості, які зумовлені специфікою соціально-економічних умов у цих регіонах. Даний чинник зумовлює необхідність розроблення та вдосконалення відповідних форм і методів у протидії злочинності на курортах. Для цього необхідно чітко окреслити межі санаторно-курортних і туристських місцевостей, їх кількість, назвати їх користувачів, охарактеризувати стан, визначити перспективи розвитку тощо. Усе це можна досягнути лише створенням найближчим часом Державних кадастрів природних лікувальних ресурсів та природних територій курортів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про курорти : Закон України від 5 жовт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 50.
2. Про туризм : Закон України від 15 верес. 1995 р. // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 31.
3. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2002 р. № 583.
4. Про затвердження Програми розвитку Криму як цілорічного загальнодержавного та міжнародного курортно-рекреаційного і туристичного центру : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січ. 2003 р. – № 133.
5. Дейч Б. Что имеем не храним / Дейч Б. // Зеркало недели. – 2007. – 14 апр. – № 14.
6. Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2001 р. № 562.
7. Алаев Э. Б. Экономико-географическая терминология / Алаев Э. Б. – М., 1977.
8. Географічна енциклопедія України : в 3 т. [редкол. : О. М. Маринич та ін.]. – К., 1989.
9. Перелік населених пунктів, віднесених до курортних : затвер. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1996 р. № 1576 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15 груд. 1997 р. № 1391).
10. Алфьоров С. М. Діяльність органів внутрішніх справ по протидії злочинності у курортних регіонах (кримінологічне дослідження на матеріалах Запорізької області) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Алфьоров С. М. – Х., 2003.
11. Конституція України. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.