

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ КУРОРТІВ І ЛІКУВАЛЬНО-ОЗДОРОВЧИХ МІСЦЕВОСТЕЙ

**Ю. С. ПЕТЛЮК, кандидат юридичних наук, доцент
Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: petliuk2012@yandex.ru

Анотація. У статті розглянуто проблемні питання забезпечення правового режиму курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей як природних об'єктів особливого значення. Указано на те, що функціонування курортів та інших об'єктів курортно-лікувальної інфраструктури є можливими за наявності природних лікувальних ресурсів і природних лікувальних факторів. Адже існування або відсутність зазначених чинників безпосередньо впливає на правовий режим тих об'єктів і територій, використання яких здійснюється для забезпечення реалізації лікувально-оздоровчої функції.

На основі проведеного дослідження можна зробити висновки, що основними причинами неналежного використання великого потенціалу природних лікувальних ресурсів є насамперед недосконалість чинного законодавства, відсутність цілісної та дієвої системи органів управління в курортно-оздоровчій галузі, невідповідність переважної більшості курортно-оздоровчих закладів міжнародним стандартам тощо.

Ключові слова: курорт, лікувально-оздоровча місцевість, правовий режим, землі оздоровчого призначення.

Актуальність. У теорії права сформовано різноманітні підходи до визначення поняття «правовий режим» і з'ясування його сутності. Під правовим режимом вбачається порядок регулювання, виражений комплексом правових засобів, які характеризують особливе поєднання дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань [1, с. 185]; особливий порядок правового регулювання, що виражається в певному поєднанні юридичних засобів та який створює бажаний соціальний стан і конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права [2, с. 17]; специфічний вид правового регулювання, виражений у своєрідному комплексі правових стимулів і правових обмежень [3, с. 645]; особливий порядок законодавчого врегулювання діяльності, дій чи поведінки фізичних і юридичних осіб у різних сферах суспільних відносин або на визначених об'єктах, що

охоплює встановлення механізму забезпечення фактичної реалізації системи стимулів, гарантій, заборон, позитивних приписів, обмежень [4, с. 23–24].

Загальнотеоретичні ознаки правового режиму як юридичної категорії запропоновані І. В. Жилінковою. Вона акцентує увагу на тому, що правовим режимом є порядок регулювання, який виникає в результаті дії комплексу взаємопов'язаних правових засобів; має єдиний регулятивний стержень, що визначає його загальну спрямованість; включає всі способи й типи правового регулювання при різному їх поєднанні; є правовою формою, яка постійно рухається та розвивається [5, с. 57].

Отже, можна вважати, що вищевикладені загальнотеоретичні ознаки характерні для всіх видів правового режиму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням законодавчого забезпечення правового режиму курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей присвячено наукові доробки таких дослідників, як А. Г. Бобкова, І. Г. Булах, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, А. М. Орлов, О. П. Савоста, О. М. Ткаченко та ін.

Ознайомившись із базовими теоретичними основами багатозначного поняття «правовий режим», доцільно зосередитися на проблемних питаннях забезпечення правового режиму курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей.

Метою дослідження є аналіз проблемних питань правового забезпечення використання та охорони курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей як природних об'єктів особливого значення.

Виклад основного матеріалу. В Україні при визначенні статусу лікувальних та оздоровчих місцевостей спостерігається термінологічна суперечливість як на законодавчому рівні, так і в спеціальній літературі. При визначенні їх правового статусу за основу беруться не самі місцевості, а природні території, що одержали назву зон: курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних.

А. М. Орлов з цього приводу вказує на те, що законодавча суперечливість щодо зазначених понять як об'єктів правового регулювання та правової охорони є наслідком недостатньої розробки цієї проблеми в науковому аспекті [6, с. 416].

Функціонування курортів здійснюється на основі прийнятого 5 жовтня 2000 р. Закону України «Про курорти», яким визначаються правові, організаційні, економічні та соціальні засади розвитку курортів в Україні та спрямований на забезпечення використання з метою лікування й оздоровлення людей природних лікувальних ресурсів, природних територій курортів, які є надбанням народу України, та їх охорони.

Курортом, відповідно до ст. 1 цього нормативно-правового акта, є 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.

Термін «курорт» набув значного поширення у спеціальній літературі. Зокрема, в Географічній енциклопедії України зазначено, що курорт – це місцевість, яка 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 і рекреаційних заходів, передбачають наявність культурно-освітніх, спортивних, торговельних та інших установ, а також інших умов, необхідних для нормальної життєдіяльності, активного відпочинку та належного лікування [7, с. 252].

Курортами, як стверджує А. Г. Бобкова, є освоєні природні території, розташовані на землях оздоровчого призначення, які мають природні лікувальні ресурси та необхідні для їх експлуатації будівлі й споруди з об'єктами інфраструктури, що використовуються з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань і рекреації та підлягають особливій охороні [8, с. 356].

Істотними ознаками курорту, на думку І. Г. Булах, є наявність природних лікувальних ресурсів, тобто об'єктів та умов, що застосовуються в медичних цілях для реабілітації, лікування й профілактики захворювань; наявність об'єктів відповідної інфраструктури, що дає змогу належним чином використовувати лікувальні ресурси та фактори; визнання актом уповноваженого органу в установленому законом порядку [9, с. 9].

Лікувально-оздоровчі місцевості, як зазначає А. І. Черемнова, відрізняються від курортів за своїм функціональним призначенням: лікувально-оздоровчі місцевості та їх природні ресурси використовуються лише для лікувально-оздоровчих потреб, а території курортів і їх ресурси використовуються крім лікувально-оздоровчих також і в рекреаційних цілях [10, с. 522].

Поділяємо думку І. Г. Булах, яка вважає, курорт відрізняється від лікувально-оздоровчої місцевості тим, що на його території розміщено об'єкти інфраструктури, що допомагають повною мірою використовувати природні лікувальні ресурси. Лікувально-оздоровча місцевість являє собою територію, що володіє рядом елементів природного походження, комплекс яких утворює особливе природне явище.

Досліджуючи проблеми визначення правового статусу лікувальних та оздоровчих місцевостей, А. М. Орлов стверджує, що сформований у законодавстві та юридичній науці підхід до визначення правового статусу лікувальних та оздоровчих місцевостей як курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей означає відрив від природного середовища – природних ландшафтів, частиною яких вони є.

Учений виділив чотири ознаки курортних місцевостей: вони мають один або декілька природних лікувальних ресурсів та є одним із видів географічних ландшафтів; розташовані на прибережних частинах водойм, які мають пляжі та прилеглі до них території, зелені насадження, мальовничі ландшафти, природні об'єкти та комплекси з особливо сприятливими кліматичними умовами, придатними для використання з лікувальними й профілактичними цілями; мають необхідні запаси лікувальних ресурсів для потенційного використання протягом тривалого часу, а території курортів дають можливість розмістити на них необхідну інфраструктуру; інфраструктура курортів повинна відповідати санітарно-епідеміологічним нормам і правилам, встановленим для особливо охоронюваних територій курортного й лікувального призначення [6, с. 10–11].

Стратегічною метою державної політики у сфері діяльності курортів, як зазначено в п. 1 Концепції розвитку санаторно-курортної галузі, є створення умов для поліпшення стану здоров'я, продовження тривалості життя та періоду активного довголіття населення, впровадження здорового способу життя шляхом формування та розвитку ефективного, прибуткового та конкурентоспроможного на світовому ринку курортного комплексу. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити ряд проблем, зумовлених відсутністю досконалого економічного механізму його роботи; незабезпеченням комплексного розвитку курортних територій; зношеністю основних фондів; практичною відсутністю інвестицій; неефективним маркетингом; низьким рівнем менеджменту; неналежним обслуговуванням у санаторно-курортних закладах тощо.

Дослідники наголошують, що стратегії розвитку курортів державного та місцевого значення мають врахувати запровадження ефективної системи фінансування санаторно-курортної галузі та створення системи заохочення інвестицій у модернізацію та будівництво закладів санаторно-курортної галузі, створення доступного за ціною оздоровчого продукту, дотримання державних стандартних методик у галузі лікування та медичної реабілітації на курортах, координацію діяльності санаторно-курортних та оздоровчих закладів незалежно від форми власності та підпорядкування.

На думку О. П. Савости, необхідно врахувати, що курорти мають особливе соціально-економічне значення для держави: санаторно-курортні блага є соціально корисними та здатні покращити демографічну ситуацію, знизити рівень захворюваності людей; залучення інвестицій у розвиток курортів сприятиме економічному зростанню як регіонів, так і держави в цілому [11, с. 115]. Розвиток курортів неможливий без збереження їх екологічної системи, що зумовлено особливостями використання природних лікувальних ресурсів, насамперед їх унікальністю та вразливістю.

Погоджуємося з О. В. Аніщенком, що санаторно-курортна справа в Україні є важливою складовою процесів лікування, профілактики та реабілітації. У нашій державі гармонійно поєднуються багаті природні ресурси, що можуть використовуватися для збереження й покращання здоров'я населення, подовження тривалості життя: сприятливий клімат лісів, лісостепу та степу, гірських і приморських місцевостей, унікальний мікроклімат соляних шахт, багатий спектр природних мінеральних вод, лікувальні грязі, озокерит тощо [12, с. 581].

Основні перешкоди розвитку регіонального санітарно-курортного комплексу, як вважає науковець, зумовлені недосконалістю нормативно-правової бази; незбалансованістю соціальної та економічної ефективності використання рекреаційних ресурсів і необхідністю їх збереження; незабезпеченням комплексного розвитку курортних територій; підпорядкованістю спеціалізованих закладів, що надають оздоровчі послуги, різним міністерствам, відомствам, підприємствам; невідповідністю переважної більшості оздоровчих закладів міжнародним стандартам; недостатнім рівнем якості обслуговування у підрозділах харчування санаторно-курортних закладів тощо.

Десятиріччями система санаторно-курортних закладів розвивалась у межах державної системи охорони здоров'я, її послуги були соціально орієнтованими та достатньо дешевими для громадян (за рахунок фонду соціального страхування та інших джерел фінансування). Але недостатньо розвинена матеріально-технічна база галузі, її низька пропускна спроможність і застаріле обладнання, навіть при високій кваліфікації персоналу й досконалості методик профілактики та лікування, робить санаторно-курортні заклади важкодоступними для більшості населення [13, с. 13].

Функціонування курортів та інших об'єктів курортно-лікувальної інфраструктури є можливими за наявності природних лікувальних ресурсів і природних лікувальних факторів. Адже існування або відсутність зазначених чинників безпосередньо впливає на правовий режим тих територій, використання яких здійснюється для забезпечення реалізації лікувально-оздоровчої функції.

Загальне законодавче визначення поняття природних лікувальних ресурсів відсутнє. Однак у Законі України «Про курорти» (ст. 6) вказано на те, що до природних лікувальних ресурсів належать мінеральні й термальні води, лікувальні грязі та озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти і комплекси зі сприятливими для лікування кліматичними умовами, придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

В еколого-правовій літературі природними лікувальними ресурсами визнають природні утворення, які формують особливі ландшафти та мікрокліматичні умови в регіоні, що справляють на організм людини оздоровчий ефект, пляжі, акваторії морів, внутрішні водосховища, мінеральні й термальні води, лікувальні грязі, озокерит, ропа лиманів та

озер, морська вода, природні об'єкти та комплекси із сприятливими кліматичними умовами, парки, лісопарки, лісові й гірські масиви, соляні виробки тощо.

Не розмежовуючи поняття природних лікувальних ресурсів та факторів, О. М. Ткаченко вказує на те, що під ними слід розуміти певні елементи навколишнього природного середовища, які за своїми природними властивостями здатні здійснювати лікувально-оздоровчий вплив на фізіологічний та психологічний стан організму людини, поновлюючи його життєві сили. До них належать мінеральні води, лікувальні грязі, озокерит, ропа лиманів та озер, морська вода, природні об'єкти й комплекси зі сприятливими для лікування кліматичними умовами, придатні для використання з метою лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань [14, с. 388].

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що наявність в Україні великого потенціалу природних лікувальних ресурсів і факторів не є запорукою ефективного розвитку й функціонування курортно-оздоровчого комплексу. Основні причини таких негативних тенденцій – це насамперед недосконалість чинного законодавства, відсутність цілісної системи органів управління, яка б базувалася на засадах чіткої визначеності та розмежування повноважень її структурних елементів, невідповідність переважної більшості курортно-оздоровчих закладів міжнародним стандартам тощо.

Список літератури

1. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.
2. Матузов М. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / М. И. Матузов // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 17–18.
3. Томаш Л. В. Правовой режим: поняття та ознаки / Л. В. Томаш // Наук. вісн. Чернівецьк. ун-ту. – 2005. – Вип. 282. – С. 23–24. – (Серія «Правознавство»).
4. Исаков Б. В. Правовые режимы и их совершенствование / Б. В. Исаков // XXVI съезд КПСС и развитие теории права. – Свердловск, 1982. – С. 34–39.
5. Жилинкова И. В. Правовой режим имущества членов семьи / И. В. Жилинкова. – Х. : Нац. юрид. акад. им. Ярослава Мудрого; Иноформ.-прав. центр «Ксилон», 2000. – 398 с.
6. Орлов А. М. Проблеми визначення правового статусу лікувальних і оздоровчих місцевостей / А. М. Орлов // Держава і право : Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : ІДіП ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – Вип. 21. – С. 416–423.
7. Географічна енциклопедія України : у 3 т. / [редкол.: О. М. Маринич (відпов. ред.) та ін.]. – К. : Українська Радянська Енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1990. – (Т. 2 : З-О). – 480 с.

8. Бобкова А. Г. Правовий режим використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих зон і курортів // Екологічне право. Особлива частина підруч. / А. Г. Бобкова; за ред. В. І. Андрейцева – К. : Істина, 2001. – С. 483–501.

9. Булах І. Г. Правове регулювання використання та охорони земель оздоровчого призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / І. Г. Булах; Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2010. – 21 с.

10. Черемнова А. І. Правові засади використання й охорони курортів, лікувально-оздоровчих об'єктів і рекреаційних територій / А. І. Черемнова // Екологічне право України : підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. І. І. Каракаша. – Одеса : Фенікс, 2012. – С. 512–531.

11. Савоста О. П. Організаційно-правові засади використання та охорони земель оздоровчого призначення / О. П. Савоста // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2008. – № 1(33). – С. 114–120.

12. Аніщенко О. В. Проблеми розвитку регіонального санаторно-курортного комплексу / О. В. Аніщенко // Науково-технічний збірник. – 2013. – № 108. – С. 181–190.

13. Пасхер Ю. О. Мінеральні води як важлива складова розвитку курортно-рекреаційної сфери / Ю. О. Пасхер // Науковий вісник УжНУ. – 2009. – Вип. 28. – С. 45–49. – (Серія «Економіка»).

14. Ткаченко О. М. Правове регулювання використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних зон / О. М. Ткаченко // Екологічне право : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право, 2013. – С. 387–397.

References

1. Horshenev, V. M. (1972). *Sposoby i organizatsyonnye formy pravovoho regulirovaniia v sotsyalisticheskom obshchestve* [Methods and organizational forms of legal regulation in socialistic society]. Moscow, Russia: Legal literature, 256.

2. Matuzov, M. I. (1996). *Pravovye rezhymy: voprosy teorii i praktiki* [Legal regimes: theoretical and practical questions]. Jurisprudence, 1, 23–24.

3. Tomash, L. V. (2005). *Pravovyi rezhym: poniattia ta oznaky* [Legal regim: concept and features]. Naukovyi visnyk Chernivetskogo universytetu, 282, 23–24.

4. Isakov, B. V. (1982). *Pravovye rezhymy i ikh sovershenstvovanie* [Legal regims and their refining]. XXVI siezd KPSS i razvitie teorii prava, 34–39.

5. Zhilinkova, I. V. (2000). *Pravovoi rezhym imushchestva chlenov semyi* [The legal regime of the family property]. Kharkov: Natsionalnaia yuridicheskaia akademiia im. Yaroslava Mudroho, Inoform.-prav. tsentr

«Ksilon», 398.

6. Orlov, A. M. (2003). Problemy vyznachennia pravovoho statusu likuvalnykh i ozdorovchykh mistsevosti [The problems of determining the legal status of medical and health areas]. Derzhava y pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky, 21, 416–423.

7. Marinich, O. M. (1990). Heohrafichna entsyklopediia Ukrainy [Geographical Encyclopedia of Ukraine]. Kyiv, 480.

8. Bobkova, A. H. (2001). Pravovy rezhy vykorystannia ta okhorony kurortnykh, likuvalno-ozdorovchykh zon i kurortiv [The legal regime of use and health resort, therapeutic areas and resorts]. Kyiv, 483–501.

9. Bulah, I. H. (2010). Pravove rehulivannia vykorystannia ta okhorony zemel ozdorovchoho pryznachennia [Regulation of land use and protection of health appointment]. Institute of Economic and Legal Research of the NAS of Ukraine, Donetsk, 21.

10. Cheremnova, A. I. (2012). Pravovi zasady vykorystannia y okhorony kurortiv, likuvalno-ozdorovchykh ob'ektiv i rekreatsiinykh terytorii [Legal principles of use and health resorts, therapeutic facilities and recreational areas]. Odesa, 512–531.

11. Savosta, O. P. (2008). Orhanizatsiino-pravovi zasady vykorystannia ta okhorony zemel ozdorovchoho pryznachennia [The organizational legal principles of the use and protection of land recreational purposes]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats, 33, 114–120.

12. Anischenko, O. V. (2013). Problemy rozvytku rehionalnoho sanatorno-kurortnoho kompleksu [The development problems of regional spa complex]. Naukovo-tehnimchniy zbirnyk, 108, 181–190.

13. Paskher, Yu. O. (2009). Mineralni vody yak vazhlyva skladova rozvytku kurortno-rekreatsiinoi sfery [Mineral water as an important part of the resort and recreation]. Naukovyi visnyk UzhNU, 28, 45–49.

14. Tkachenko, O. M. (2013). Pravove rehulivannia vykorystannia ta okhorony kurortnykh, likuvalno-ozdorovchykh i rekreatsiinykh zon [Legal regulation of use and protection of resort, therapeutic and recreational areas]. Kharkiv, 387–397.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КУРОРТОВ И ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЕЙ

Ю. С. Петлюк

Аннотация. В статье рассмотрены проблемные вопросы обеспечения правового режима курортов и лечебно-оздоровительных местностей как природных объектов особого значения. Указано на то, что функционирование курортов и других объектов курортно-лечебной инфраструктуры является возможным при наличии природных лечебных ресурсов и природных лечебных факторов. Ведь существование или отсутствие указанных факторов непосредственно влияет на правовой режим тех объектов и

территорий, использование которых осуществляется для обеспечения реализации лечебно-оздоровительной функции.

На основе проведенного исследования можно сделать выводы, что основными причинами ненадлежащего использования большого потенциала природных лечебных ресурсов является прежде всего несовершенство действующего законодательства, отсутствие целостной и действенной системы органов управления в курортно-оздоровительной отрасли, несоответствие подавляющего большинства курортно-оздоровительных учреждений международным стандартам и тому подобное.

Ключевые слова: курорт, лечебно-оздоровительная местность, правовой режим, земли оздоровительного назначения.

THE LEGAL REGIME RESORTS AND MEDIKAL AND WELLESS AREAS

Y. S. Petlyuk

Abstract. *The article deals with the problematic issue of the legal regime resorts and medical and wellness areas as natural objects of special importance. It says that the operation of resorts and other facilities of resort and medical infrastructure are possible in the presence of natural medicinal resources and natural medical factors. Indeed, the existence or absence of these factors directly affects the legal regime of the sites and areas that are of made to ensure the implementation of health-improving function.*

Based on the investigation can be concluded that the main causes great potential misuse of natural medicinal resources is primarily loopholes in legislation, lack of coherent and effective system of controls in the resort and recreational area, the vast majority of non-compliance resort and recreational facilities to international standards and so on.

Keywords: *resort, therapeutic area, the legal regime, land recreational purposes.*