

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-05>
УДК 352.075

*Корчовий Роман Васильович,
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»,
пр.Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна*

e-mail: korchevoiroman@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-8126-6462>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕЖИМУ КУРОРТІВ

Анотація. Розглянуто напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення спеціального адміністративного режиму курортів. Проаналізовані наступні функції органів місцевого самоврядування на відповідних територіях: організація діяльності місцевої системи врядування у сфері забезпечення діяльності курортів; нормативне регулювання режиму функціонування суб'єктів господарювання на територіях курортів в межах своїх повноважень; здійснення обліку природних лікувальних ресурсів та земельних ділянок що забезпечують функціонування курортів; планування, містобудування та розвиток інфраструктури на території курортів в межах компетенції органів місцевого самоврядування; збереження, відновлення та покращення природних лікувальних ресурсів; моніторинг стану природних лікувальних ресурсів; контроль в межах своїх повноважень та інші заходи із попередження та прискання порушень законодавства щодо природних лікувальних ресурсів; проведення експертиз в межах своїх повноважень.

Ключові слова: спеціальний адміністративно-правовий режим, курорти, курортні території, лікувально-оздоровчі місцевості.

Постановка проблеми. Курортна галузь сьогодні виступає в якості однієї з основних сфер, яка впливає на загальний стан і тенденції соціального розвитку, про що, зокрема, свідчить прийнята в Україні Стратегія розвитку

Як цитувати: Корчовий Р. В. Забезпечення органами місцевого самоврядування спеціального адміністративного режиму курортів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 71–84. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-05>

In cites: Korchovi, R.V. (2022). Providing local self-government bodies with a special administrative regime of resorts. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 71–84. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-05> [in Ukrainian].

туризму та курортів [24]. Усвідомлення на урядовому рівні необхідності регламентації та подальшого розвитку курортної справи, увага до природоохоронних заходів визначає актуальність вивчення спеціального адміністративного режиму курортів.

У теперішній час адміністративний режим курортів визначено недостатньо чітко. Багато його елементів, такі як режим округів санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів, відповідальність за порушення такого режиму тощо не є чіткими. З одного боку, законодавець поступово проводить ідею про курорти як центри туризму та рекреації, а з іншого боку, чинні вимоги не дозволяють говорити про збереження природних лікувальних ресурсів курортів. При цьому збільшення антропогенного навантаження на курорти може призвести до деградації природних лікувальних ресурсів та погіршення стану навколишнього середовища на територіях курортів.

Недостатній рівень матеріально-технічного оснащення курортів негативно позначається на якості природних лікувальних ресурсів, джерела яких схильні до забруднення та виснаження. Зокрема, зношеність систем водопостачання та водовідведення в окремих курортах досягає 75 %, що ставить під ризик забруднення джерела підземних мінеральних вод. За підсумками контрольно-наглядових заходів було виявлено, що майже 50 % санаторно-курортних організацій не відповідають вимогам законодавства України в галузі забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, а 15 % організацій взагалі не мають очисних споруд. Масове порушення порядку поводження з відходами, незаконне зведення об'єктів капітального будівництва, несанкціоновані скидання стічних вод – усе це призводить до порушення правового режиму курортів.

Внесені зміни до законодавства про курорти породили проблеми управлінської практики, пов'язаної зі складністю визначення режиму земельних ділянок, які включені до меж округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони. Дані проблеми є причиною систематичного порушення законодавства та небажання суб'єктів господарювання дотримуватися режиму зазначених охоронних зон. Законодавчі ініціативи останніх років також свідчать про стрімке нівелювання статусу курортів, що фактично може призвести до виснаження та вичерпання природних лікувальних ресурсів та деградації самих курортів.

Вказані вище причини зумовлюють необхідність не лише теоретичного осмислення адміністративного режиму курортів з метою його вдосконалення та оптимізації, але й визначення функцій різних елементів публічної адміністрації щодо його забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній літературі існують по окремі дослідження, що присвячені спеціальному адміністративно-правовому статусу курортів, зокрема дослідження Ю. Петлюка, І. Федоровича, О. Федоровської. У науці державного управління знайшли свого аналізу особливості функціонування загальнодержавних та регіональних органів державного управління в сфері курортів (праці І. Григорчак, Д. Карамішева, О. Нежнік та ін.). Значно більше досліджень, що присвячені окремим аспектам управління курортними та рекреаційними територіями – (див., напр.: І. Полякова, О. Савоста, А. Стефанович та ін.). Однак у вказаних дослідженнях майже не висвітлюється та не аналізується роль органів місцевого самоврядування, хоча їх роль є однією із визначальних щодо забезпечення спеціального адміністративного режиму курортів.

Метою статті є виявлення особливостей функцій органів місцевого самоврядування щодо забезпечення спеціального адміністративного режиму курортів та вироблення на цій основі рекомендацій щодо їх оптимізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спеціальний адміністративний режим є спеціальним порядком здійснення функцій органів публічної влади на певній території та/або на певний період. У зв'язку із зазначеним можна стверджувати про наявність особливого адміністративного режиму курортів.

Відповідно до Закону України «Про курорти» курорти – це освоєні природні території на землях оздоровчого призначення, що мають природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовуються з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації, і підлягають особливій охороні [11]. Ефективне використання курортів вимагає спеціального обладнання, що дозволяє раціонально застосовувати курортні фактори та рекреаційні заходи. Крім того, курорти повинні мати розвинену соціальну інфраструктуру, яка включає в себе культурно-освітні, спортивні, торговельні та інші установи. Зазначеному має відповідати й відповідна модель управління на рівні територіальних громад, на території яких перебувають курорти. Разом взяті ці фактори є необхідними для забезпечення комфортних умов для нормального життя та активного відпочинку та належного лікування на курортах.

До найбільш значущих ознак курорту, на наш погляд, слід віднести наступне:

- 1) наявність територій з визначеними у встановленому порядку межами;
- 2) наявність в межах зазначеної території природних лікувальних ресурсів;
- 3) наявність необхідної для здійснення курортного обслуговування інфраструктури;
- 4) офіційне надання статусу курорту за рішенням уповноваженого органу публічної влади;
- 5) віднесення території курорту до територій, що підлягають особливій охороні;
- 6) наявність особливого адміністративного та правового режиму, що покликаний забезпечити збереження екосистеми та інфраструктури курортів.

У літературі зустрічається категорія «курортний населений пункт», як квазіправова категорія, що не знайшла свого визначення у діючих законодавчих актах, хоча яка досить часто використовується в організаційно-розпорядничих документах. Як здається, статус «курортного населеного пункту» не містить в себе обмежень та заборон, а лише вказує на певну відмінну ознаку села, селища, міста, що висуває особливі вимоги до діяльності органів публічної влади та суб'єктів господарювання на його території. Тим не менш, ми вважаємо, що може бути запропонована наступна дефініція: курортний населений пункт – особливий вид поселення, в межах якого перебувають природні лікувальні ресурси та з метою охорони яких визначені межі округи та зони санітарної охорони.

Зазначене зовсім не означатиме, що вся територія населеного пункту ототожнюється із курортом, але фіксує особливість такого поселення або територіальної громади – встановлення особливого адміністративного, екологічно-

го та господарського режиму на його території. Останнє також не виключає, що курорт може виходити за межі населених пунктів та перебувати, навіть на території кількох територіальних громад. Зокрема, територія курорту природних територій Куяльницького лиману Одеської області перебуває у складі Одеської, Усатівської, Красносільської кількох територіальних громад [12]. З іншого боку, природні території міста Миргорода перебувають у складі однієї територіальної громади [15].

Курорти мають специфічний адміністративний режим, який визначається особливостями природних умов, наявністю лікувальних факторів на їх території та інфраструктурою. Одним з важливих аспектів адміністративного режиму курортів є їх санітарний захист, що передбачає встановлення жорстких санітарних обмежень. Невипадково також, що Земельний кодекс України свого часу виділив землі оздоровчого призначення як окрему категорію земель у складі земельного фонду України [2]. Це підкреслило особливе значення та цінність цих земель для суспільства, яке проявляється у їх здатності завдяки наявності природних лікувальних ресурсів забезпечувати підтримання та збереження здоров'я людини.

З адміністративно-управлінської точки зору українські курорти класифікуються за типом природних лікувальних ресурсів на курорти державного та місцевого значення. Зокрема курорти державного значення – це природні території з особливо цінними та унікальними природними лікувальними ресурсами, які використовуються для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Курорти місцевого значення – це природні території з загальнопоширеними природними лікувальними ресурсами, які використовуються для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Як зазначається в літературі, правовий режим курортних територій передбачає перш за все обмеження щодо їх забудови (напр.: [6; 29]). Зокрема заборонено будівництво нових промислових підприємств та інших об'єктів на курортах, а також розширення існуючих, які не пов'язані зі задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення. Крім того, не дозволяється будівництво об'єктів, які можуть негативно впливати на природні лікувальні фактори або не пов'язані з курортним та житловим будівництвом.

Станом на 2023 р. в Україні утворено лише сім курортів державного значення, у т.ч. у містах Бердянськ [14], Саки [16], Слов'янськ [18], Хмільник [19], Миргород [15], Скадовськ [17], а також території Куяльницького лиману [12]. Відповідно до даних Державного кадастру природних лікувальних ресурсів [4] в Україні затверджено лише два курорти місцевого значення – в м. Косів [13] та селищі Солотвино [20]. Проте у Переліку населених пунктів, віднесених до курортних загалом було близько 240 таких [9], що не сприяло активності органів публічної влади щодо закріплення статусу курортів у відповідності до Закону України «Про курорти». Скасування відповідної постанови Кабінету Міністрів України у 2017 р. поставило територіальні громади, на території яких були курорти у складні умови [27], на що також накладалися процеси з територіального реформування.

Більшій частині існуючих курортів в Україні властиві ряд проблем. Це є наслідком того, що будь-який курорт складається з двох частин, що іноді важко поєднуються – поселення, з його звичайними проблемами та інтересами та курортної зони з її завданнями й залежністю успішного функціонування від зовнішніх обставин. «Конфліктність» сусідства двох складових обумов-

лена тим, що життєдіяльність населення завжди має негативний вплив на стан довкілля, у т.ч. на природно лікувальні ресурси. Крім цього, потреби та інтереси місцевого населення часто-густо не відповідають, а іноді й входять у протиріччя з потребами та інтересами курорту. Зазначене, зокрема, призвело до хаотичного та неконтрольованого будівництва без врахування містобудівних принципів розвитку курортних територій в останні 30 років. Наслідком зазначеного стало збільшення антропогенного навантаження на курорти, погіршення якості природних лікувальних ресурсів, зниження якості середовища – як візуальної, так і функціональної. А це, у свою чергу, призводить до «відтоку» відвідувачів курортів у інші місця й, як наслідок, до кризових явищ у відповідних територіальних громадах.

Зазначене висуває особливі вимоги до діяльності органів місцевого самоврядування на території курортів. Як зазначає *Ірина Полякова*: «основними функціями системи управління стосовно територій обмеженого статусу використання є:

- трансформуюча, яка забезпечує адекватність правовідносин всередині самої системи управління природокористуванням;
- регулююча, яка обмежує нецільове використання природо ресурсного потенціалу та його збереження;
- стимулююча, що націлена на посилення впливу інноваційних заходів на ефективність природо заповідної та природо відтворювальної політики» [7, с. 187].

На наш погляд, першою та вихідною функцією органів місцевого самоврядування щодо курортів належить внесення до відповідних органів державної влади клопотань про оголошення природних територій курортними. Відповідно до діючого законодавства у такому клопотанні має бути вказано обґрунтування необхідності оголошення природних територій курортними, опис природних лікувальних ресурсів, їх лікувальних факторів, кліматичних, інженерно-геологічних та інших умов, які сприяють лікуванню, медичній реабілітації та профілактиці захворювань, а також інші цінності природних територій, що пропонуються для оголошення. Крім того, клопотання має містити інформацію про місцезнаходження, розміри, характер використання та власників і користувачів природних територій, а також картографічний матеріал. Центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері курортів, повинен розглянути клопотання й якщо клопотання схвалено, то центральний орган виконавчої влади повинен погодити його з власниками чи користувачами земельних ділянок. На основі цього погодження цей орган забезпечує розроблення проектів оголошення природних територій курортними.

Проекти, що передбачають оголошення природних територій курортними, потребують проходження оцінки впливу на довкілля та державної санітарно-гігієнічної експертизи. Якщо результати обох експертиз будуть позитивними далі матеріали передаються до центрального органу виконавчої влади, який відповідає за реалізацію державної політики у сфері курортів. У випадку підтримки зазначений орган здійснює подання матеріалів на розгляд Кабінету Міністрів України (для курортів державного значення) або до обласних державних адміністрацій (для курортів місцевого значення). За ініціативою Кабінету Міністрів України, Верховна Рада України має право прийняти рішення

про оголошення природних територій курортними територіями державного значення. Натомість, за ініціативою обласних державних адміністрацій обласні ради можуть приймати такі рішення щодо курортів місцевого значення.

Зокрема, у 2018 р. Трускавецька міська рада ініціювала оголошення природної території м. Трускавця курортною територією державного значення [21]. Після проведення комплексу попередніх організаційно-технічних робіт та інших досліджень у 2021 р. зазначена ініціатива було внесене на розгляд Львівської обласної ради, яка у свою чергу внесла клопотання до Державного агентства розвитку туризму України [22].

Другою функцією органів місцевого самоврядування є оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення, що є повноваженням обласних рад. Зокрема, за рішенням Івано-Франківської обласної ради у 2004 р. м. Косіву був наданий статус курортної території місцевого значення» [13].

Третя функція органів місцевого самоврядування є встановлення межі округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів місцевого значення. Відповідно до діючих норм територія, яка знаходиться в межах курорту, складає округ санітарної охорони. На цій території заборонені будь-які види робіт, які можуть призвести до забруднення ґрунту, повітря, води, завдати шкоди лісу та іншим зеленим насадженням, сприяти розвитку ерозійних процесів і негативно впливати на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів. Курорти, які використовують природні лікувальні ресурси, такі як підземні мінеральні води та лікувальні грязі, повинні мати округи гірничо-санітарної охорони, які можуть збігатися із зонами санітарної (гірничо-санітарної) охорони.

У межах курортів встановлюється кілька зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони. Перша зона, яка є зоною суворого режиму, включає у себе місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, де розташовані родовища лікувальних грязей та мінеральних озер, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також прибережну смугу моря та прилеглу до пляжів територію шириною не менше як 100 метрів. В цій зоні заборонено наступні дії: використання надр, яке не пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів; розорювання земель та будь-яка господарська діяльність, які можуть вплинути на розвиток небезпечних геологічних процесів, на природні лікувальні фактори курорту та його екологічний баланс; прокладення комунікацій, таких як кабелі, в тому числі підземних кабелів високої напруги, трубопроводів; будівництво будівель та інших об'єктів, які не пов'язані з експлуатаційним режимом та охороною природних і лікувальних факторів курорту; скидання дренажно-скидних та стічних вод; стоянки автомобілів та їх обслуговування (ремонт, миття тощо); влаштування вигребів (накопичувачів) стічних вод, полігонів рідких і твердих відходів, полів фільтрації та інших споруд для приймання та знешкодження стічних вод і рідких відходів, а також кладовищ і скотомогильників; проїзд автотранспорту, який не пов'язаний з обслуговуванням цієї території, використанням родовищ лікувальних ресурсів або природоохоронною діяльністю; постійне і тимчасове проживання громадян, крім осіб, які безпосередньо забезпечують використання лікувальних факторів.

У другій зоні, яка є зоною обмежень, включається територія, з якої відбувається стік ґрунтових та поверхневих вод до місць виходу мінеральних

вод, родовищ лікувальних грязей, мінеральних озер та лиманів, а також місця неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, що формують мінеральні джерела. Також до неї входять природні та штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей, території для будівництва санаторно-курортних закладів та закладів відпочинку, а також парки, ліси та інші зелені насадження. Використання зазначених об'єктів без дотримання вимог природоохоронного законодавства та правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до погіршення природних і лікувальних факторів курорту. У цій зоні заборонено: будівництво об'єктів та споруд, які не пов'язані з безпосереднім задоволенням потреб місцевого населення та гостей курорту; проведення гірничих та інших робіт, які не пов'язані з безпосереднім упорядкуванням території; створення поглинаючих колодязів, полів підземної фільтрації; забруднення поверхневих водойм під час будь-яких робіт; створення звалищ, гноєсховищ, кладовищ, скотомогильників, а також накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, інших відходів, які призводять до забруднення водойм, ґрунту, ґрунтових вод, повітря; розміщення складів пестицидів і мінеральних добрив; промислова вирубка зелених насаджень, а також будь-яке інше використання земельних ділянок та водойм, що може нашкодити курортним властивостям території; викидати сміття, стічні, підсланеві та баластні води у водні об'єкти, а також протікання таких рідин та інших речовин з транспортних (плавучих) засобів та трубопроводів. У межах другої зони всі багатоквартирні будинки повинні мати водопровід та каналізацію. У приватних будинках обов'язково потрібно встановлювати водонепроникні вигребні ями. Території тваринницьких ферм повинні бути асфальтовані та оточені водовідвідними канавами з водонепроникними відстійниками для збору поверхневих вод. При в'їзді на територію ферм повинні бути споруджені капітальні санпропускники з дезінфекційними бар'єрами.

Третя зона, яку також називають зоною спостережень, охоплює всі аспекти формування та використання гідромінеральних ресурсів, а також лісові масиви, що оточують курорт. Якщо територія використовується для господарських потреб і не відповідає санітарним вимогам, то це може негативно впливати на гідрогеологічний режим мінеральних джерел і лікувальних грязей, а також на природні та лікувальні фактори курорту і його ландшафтно-кліматичні умови. Будівництво підприємств, установ і організацій, які можуть негативно впливати на ландшафт, стан повітря, ґрунту та воду курорту, заборонено на території третьої зони. Також не допускається спуск неочищених промислових та побутових стічних вод на рельєф і вирубка зелених насаджень, крім санітарних. Третя зона є межею округу санітарної охорони курорту і на її території можуть проводитись роботи, які не впливатимуть негативно на лікувальні та природні фактори курорту і не погіршуватимуть його ландшафтно-кліматичні, екологічні і санітарно-гігієнічні умови [28].

Велике значення має функція з організації землекористування та містобудування в межах курортів, що передбачає у т.ч. виділення земельних ділянок під будівництво курортних об'єктів, затвердження та узгодження містобудівної документації щодо таких об'єктів тощо. Українське законодавство визначає порядок отримання спеціального дозволу на користування надрами для розробки природних лікувальних ресурсів, таких як підземні лікувальні мінеральні води, лікувальні грязі та інші корисні копалини. Від так органи

місцевого самоврядування здійснюють погодження видачі дозволів на користування природними лікувальними ресурсами державного значення [30]. Для виявлення природних лікувальних ресурсів органи місцевого самоврядування також можуть здійснювати безпосередньо або замовляти комплексні дослідницькі роботи з медико-біологічних, кліматологічних, геолого-гідрологічних, курортологічних та інших наукових галузей.

Через комунальні установи територіальні громади можуть здійснювати розробку та використання спеціально обраних природних територій з мінеральними та термальними водами, лікувальними грязями та озокеритом, ропою лиманів та озер, акваторією моря, а також кліматичними, ландшафтними та іншими умовами, що сприяють лікуванню, медичній реабілітації та профілактиці захворювань.

Слід відзначити й таку функцію органів місцевого самоврядування у сфері курортів як здійснення самоврядного контролю за використанням природних лікувальних ресурсів. Однією із ключових функцій органів місцевого самоврядування в сфері управління та регулювання курортами є розробка та прийняття комплексних та цільових програм розвитку курорту. Для розробки програм розвитку курортів використовуються дані кадастрів природних лікувальних ресурсів, об'єктивні показники ефективності лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань, результати спеціальних наукових досліджень та проєктів, фінансово-економічні показники діяльності курортів.

Стратегія розвитку туризму та курортів до 2026 р. [24] має своєю метою створення сприятливих умов для розвитку туризму та курортів згідно з міжнародними стандартами якості та європейськими цінностями. Головним завданням є перетворення курортної сфери на високорентабельний, інтегрований у світовий ринок та конкурентоспроможний сектор, який допомагає розвиватися територіальним громадам, регіонам та державі в цілому, поліпшує якість життя населення, сприяє гармонійному розвитку та консолідації суспільства, а також сприяє популяризації України в світі. Задля успішної реалізації Стратегії передбачене партнерство, співробітництво та об'єднання зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та бізнесу.

Прикладом використання програмно-цільового методу щодо розвитку курорту є Стратегія сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 р. [19] та Маркетингова стратегія міста Миргород [8]. Український курорт Миргород є одним з найбільш відомих курортів в країні і складається з восьми санаторіїв, де мінеральна вода безпосередньо подається з джерел до бюветів. Лікування, яке проводять у Миргороді, допомагає успішно боротися з хворобами шлунково-кишкового тракту (таким як хронічний гастрит, коліти, захворювання печінки, жовчного міхура тощо), обміну речовин (включаючи цукровий діабет), опорно-рухового апарату, нервової системи та інших. Головними лікувальними чинниками курорту є торф'яна грязь і унікальна мінеральна вода, яка не поступається відомим європейським курортам, таким як Баден-Баден, Аахен і Соден.

Стратегічне бачення розвитку міста відповідно до Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону передбачає перетворенню Миргорода у курорт всесвітнього значення. Проте перешкодою у реалізації зазначеної стратегії є ряд проблем, у т.ч.: учасники ринку лікувально-бальнеологічних послуг

в Миргороді не мають достатнього рівня координації дій; якість послуг не відповідає очікуванням клієнтів та міжнародним стандартам й у порівняно з аналогічними регіонами у Європі, конкурентоспроможність Миргороду є низькою; представники бізнесу та населення не мають достатнього рівня екологічної культури. Крім того, якість послуг для туристів у сфері розміщення, харчування, відпочинку й розваг є недостатньою, а рекреаційний потенціал субрегіону є слабо розвиненим. Недостатньою є також кількість об'єктів для відпочинку, рекреації та занять спортом.

У чинній стратегії розвитку відомого міста-курорту «Миргород» передбачено кілька заходів, спрямованих на поліпшення якості послуг. Серед них: введення нових видів лікувально-бальнеологічних послуг, що дозволить розширити асортимент послуг; розширення переліку додаткових послуг для забезпечення більш комфортного та цікавого відпочинку гостей; проведення сертифікації послуг, що надаються на території субрегіону, з метою відповідності міжнародним стандартам якості; покращення медичного обслуговування місцевого населення за допомогою санаторно-курортних закладів. У планах було створення кластеру під назвою «Мережа здоров'я», який буде складатися з комунальних лікувальних установ та санаторно-курортних закладів. Головною метою створення такого кластеру є забезпечення мешканців та гостей субрегіону доступними медичними послугами. Планувалося створення мережі спеціалізованих лікувальних комплексів, які будуть підсилювати один одного для забезпечення повного циклу реабілітації пацієнтів. Це мало бути здійснено спільно з санаторно-курортними закладами, а також формуванням списку спеціалізованих лікувальних послуг, які є необхідними, але не доступні для пацієнтів на території субрегіону. Для відкриття таких спеціалізованих лікувальних комплексів було запропоновано скласти список інвестиційних пропозицій, таких як земельні ділянки, приміщення комунальної та інших форм власності, і провести конкурс для відбору інвесторів.

Адміністративний режим курортів безумовно може задіяти потенціал Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [23]. Території сучасних курортів як правило перебувають в межах кількох територіальних громад. Зокрема територія курортної зони «Куяльник» в межах першої зони охорони включає три, другої зони – шість, третьої зони – десять територіальних громад. Об'єктивно це дозволяє утворити зону співробітництва в курортній сфері. Організаційними формами такого співробітництва можуть стати реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності між учасниками співпраці та залучення їх ресурсів на визначений період з метою спільного виконання необхідних заходів. Крім того, він припускається спільне фінансування та підтримка інфраструктурних об'єктів, які належать комунальним підприємствам, установам та організаціям. Учасники співпраці також можуть створити спільні комунальні підприємства, установи та організації для забезпечення спільних інфраструктурних об'єктів.

Прообразом такої зони є запропонована Андрієм Стефановичем модель курортополісу: «Під курортополісом розуміється система функціонально і територіально сполучених курортів різного рангу, пов'язаних єдністю процесу використання цілісної системи курортно-рекреаційних ресурсів» [26, с. 168]. Органи місцевого самоврядування можуть виступати засновниками (співзасновниками) керуючої компанії курорту. Керуюча компанія може мати наступні функції:

організація та координація діяльності суб'єктів господарювання, що займаються створенням, розвитком та функціонуванням курортного полісу. Керуюча компанія за таких умов виступає замовником для підрядних організацій, що здійснюють будівельні, проєктні та інші види робіт [30];

координація взаємодії між суб'єктами курортного полісу (територіальними громадами, об'єднаннями громадян, власниками та орендарями земельних ділянок) з органами державної влади та місцевого самоврядування;

організація та координація рекреаційної та інвестиційної діяльності, просування курортного продукту та послуг серед споживачів курортних послуг;

забезпечення розробки науково-методичної та нормативно-правової бази зі створення курортного полісу на інших територіях, виступаючи замовником відповідних робіт.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, якщо брати у цілому, то функції органів місцевого самоврядування на відповідних територіях можуть бути зведені до наступних:

- організація діяльності місцевої системи врядування у сфері забезпечення діяльності курортів;
- нормативного регулювання режиму функціонування суб'єктів господарювання на територіях курортів в межах своїх повноважень;
- здійснення обліку природних лікувальних ресурсів та земельних ділянок що забезпечують функціонування курортів;
- планування, містобудування та розвиток інфраструктури на території курортів в межах своєї компетенції;
- збереження, відновлення та покращення природних лікувальних ресурсів;
- моніторинг стану природних лікувальних ресурсів;
- контроль в межах своїх повноважень та інші заходи із попередження та прискання порушень законодавства щодо природних лікувальних ресурсів;
- проведення експертиз в межах своїх повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Григорчак І. М. Особливості функціонування регіональних органів державного управління в сфері туризму та курортів: організаційно-структурний аспект. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 14. С. 58–64.
2. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III.
3. Карамішев Д. В. Державне управління курортною справою в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 2. С. 10–18.
4. Курорти місцевого значення. URL: <https://kurort.gov.ua/category/kurorty-miscevogo-znachennya/> (дата звернення: 01.10.2022).
5. Нежнік О. Аналіз чинного законодавства у сфері державного управління санаторно-курортним комплексом України. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 2. С. 106–111.
6. Петлюк Ю. Правовий режим курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2016. Вип. 2016. С. 109–116.
7. Полякова І. В. Теоретико-методологічні основи екологізації управління територіями обмеженого статусу використання (на прикладі курортно-рекреаційної зони Куяльник). *Економічні інновації*. 2012. Вип. 48. С. 185–191.

8. Про затвердження маркетингової стратегії міста Миргород : Рішення Миргородської міської ради від 15.11.2019 р. № 238.
9. Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до курортних : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1996 р. № 1576.
10. Про затвердження Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 року : Рішення Миргородської міської ради від 18.05.2018 р. № 101.
11. Про курорти : Закон України від 05.10.2000 р. № 2026-III.
12. Про оголошення природних територій Куяльницького лиману Одеської області курортом державного значення : Закон України від 05.12.2018 р. № 2637-VIII.
13. Про оголошення природних територій м. Косова курортними територіями місцевого значення : Рішення Івано-Франківської обласної ради від 14.09.2004 р. № 477-12/2004.
14. Про оголошення природних територій міста Бердянська Запорізької області курортом державного значення : Закон України від 11.01.2005 р. № 2305-IV.
15. Про оголошення природних територій міста Миргорода Полтавської області курортом державного значення : Закон України від 06.09.2011 р. № 3699-VI.
16. Про оголошення природних територій міста Саки Автономної Республіки Крим курортом державного значення : Закон України від 11.01.2005 р. № 2306-IV.
17. Про оголошення природних територій міста Скадовська Херсонської області курортом державного значення : Закон України від 06.09.2011 р. № 3698-VI.
18. Про оголошення природних територій міста Слов'янська Донецької області курортом державного значення : Закон України від 19.04.2011 р. № 3245-VI.
19. Про оголошення природних територій міста Хмільника Вінницької області курортом державного значення : Закон України від 12.05.2011 р. № 3318-VI.
20. Про оголошення території селища Солотвино курортною територією та створення і розвиток на її базі природно-господарського лікувально-рекреаційного комплексу «Солотвино» : Рішення Закарпатської обласної ради від 21.12.2001 р. № 371.
21. Про підготовку та подання клопотання щодо оголошення природної території м. Трускавця курортною територією державного значення : Рішення Трускавецької міської ради від 22.11.2018 р. № 1123.
22. Про підтримку ініціативи щодо оголошення природної території м. Трускавця курортною територією державного значення : Рішення Львівської обласної ради від 13.07.2021 р. № 174.
23. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII.
24. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. № 168-р.
25. Савоста О.П. Організаційно-правові засади використання та охорони земель оздоровчого призначення. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІНАДУ «Магістр», 2008. № 1 (33). С. 114–120.
26. Стефанович А. Технологічні аспекти управління територіями на прикладі проектування курорту місцевого значення з наявністю природних лікувальних ресурсів. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 4. С. 166–170.
27. Усі курортні міста Львівщини позбавили статусу «курортних». Чим це загрожує. URL: <https://portal.lviv.ua/news/2019/10/23/usi-kurortni-mistsya-lvivshyny-pozbavyly-statusu-kurortnyh-chym-tse-zagrozhuye> (дата звернення: 01.10.2022).
28. Федорович І. Правовий режим округів і зон санітарної охорони курортів. *Вісник Львівського університету. Серія : Юридична*. 2013. Вип. 57. С. 279–286.
29. Федоровська О. Б. Правовий статус курортних та лікувально-оздоровчих територій за законодавством України. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 305–311.
30. Dunayev I. Devising scientific and methodological tools to strengthen the economic security of a region through the improvement of technologies for marketing support of tourism / V. Ratynskiy, N. Tymoshyk, R. Sherstiuk, O. Dudkina, I. Dunaev et al. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2021. № 4 (112). С. 52–65. URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/view/238397/237881> DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2021.238397>

Стаття надійшла до редакції 13.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 11.11.2022 р.

Korchovyi R. V.,
PhD-student of the Department of Public Administration and Regionalism
Education and Research Institute of Public Service and Administration
Odesa Polytechnic National University,
1 Shevchenko av., Odesa, 65044, Ukraine

e-mail: korchevoiroman@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-8126-6462>

PROVIDING LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES WITH A SPECIAL ADMINISTRATIVE REGIME OF RESORTS

The article discusses the directions of activity of local government bodies in ensuring a special administrative regime for resorts. It has been established that the following are among the most significant features of a resort: the presence of territories with defined boundaries in accordance with established procedures; the presence of natural therapeutic resources within the specified territory; the presence of necessary infrastructure for resort services; official designation as a resort by a competent public authority; classification of the resort territory as a specially protected area; and the presence of a special administrative and legal regime aimed at ensuring the preservation of the resort's ecosystem and infrastructure.

It has been determined that the category of "resort settlement" is a quasi-legal category that has not been defined in current legislation, although it is often used in organizational and managerial documents. It has been established that the status of a "resort settlement" does not contain any restrictions or prohibitions, but rather indicates a certain distinctive feature of a village, town, or city that imposes special requirements on the activities of public authorities and economic entities operating within its territory. The following definition is proposed: a resort settlement is a special type of settlement that encompasses natural therapeutic resources, and whose boundaries and sanitary protection zones have been designated for their preservation.

It has been established that the entire territory of a settlement does not necessarily equate to a resort, but the status of a resort settlement denotes the uniqueness of such a settlement or territorial community - the establishment of a special administrative, ecological, and economic regime within its territory. It should be noted that a resort can extend beyond the boundaries of settlements and may even be located within the territory of multiple territorial communities.

It has been established that resorts have a specific administrative regime that is determined by the natural conditions, the availability of therapeutic factors on their territory, and the infrastructure. The administrative regime of resort areas primarily involves restrictions on their development. In particular, the construction of new industrial enterprises and other objects on resorts is prohibited, as well as the expansion of existing ones that are not related to satisfying the needs of vacationers and the local population. In addition, the construction of objects that may negatively affect natural therapeutic factors or are not related to resort and residential construction is not allowed. One of the important aspects of the administrative regime of resorts is their sanitary protection, which involves establishing strict sanitary restrictions.

It has been established that Ukrainian resorts are classified from an administrative-management perspective according to the type of natural therapeutic resources into resorts of state and local significance. In particular, resorts of state significance are natural territories with particularly valuable and unique natural therapeutic resources that are used for treatment, medical rehabilitation, and disease prevention. Resorts of local significance are natural territories with commonly available natural therapeutic resources that are used for treatment, medical rehabilitation, and disease prevention.

The following functions of local government bodies have been analyzed in the respective territories: organizing the activities of the local governance system in the field of ensuring the functioning of resorts; regulating the operation of economic entities within the resort territories within their competence; accounting for natural healing resources and land plots that ensure the functioning of resorts; planning, urban development, and infrastructure development within the competence of local government bodies; preservation, restoration, and improvement of natural healing resources; monitoring the state of natural healing resources; controlling violations of legislation regarding natural healing resources within their competence, and conducting expertise within their competence.

Keywords: *special administrative and legal regime, resorts, resort territories, therapeutic and recreational areas.*

REFERENCES

1. Hryhorchak, I.M. (2019). Osoblyvosti funktsionuvannya rehionalnykh orhaniv derzhavnoho upravlinnya u sferi turizmu ta kurortiv: orhanizatsiyno-strukturnyy aspekt. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, 14, 58–64 [in Ukrainian].
2. Zemelnyy kodeks Ukrainy: Kodeks Ukrainy vid 25.10.2001 r. № 2768-III [in Ukrainian].
3. Karamishev, D.V. (2010). Derzhavne upravlinnya kurortnym pravom v Ukraini. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*, 2, 10–18 [in Ukrainian].
4. Kurorty mistsevoho znachennya. URL: <https://kurort.gov.ua/category/kurorty-miscevogo-znachennya/> (data zvernennya: 01.10.2022) [in Ukrainian].
5. Nyezchnik, O. (2015). Analiz chynnoho zakonodavstva u sferi derzhavnoho upravlinnya sanatorno-kurortnym kompleksom Ukrainy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*. 2, 106–111. Odesa: Vyd-vo ORIDU NADU [in Ukrainian].
6. Petlyuk, Y.U. (2016). Pravovy rezhy m kurortiv ta likuvalno-ozdorovchyykh mistsevostey. *Naukovyy visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv ta pryrodokorystuvannya Ukrainy. Seriya: Pravo*, 243, 109–116 [in Ukrainian].
7. Polyakova, I.V. (2012). Teoretyko-metodolohichni zasady ekolohizatsiyi upravlinnya terytoriyamy obmezhenoho statusu vykorystannya (na prykladi kurortno-rekreatsiynoyi zony Kuyalnyk). *Ekonomichni innovatsiyi*, 48, 185–191 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennya marketynhovoyi stratehiyi mista Myrhorod: Rishennya Myrhorodskoyi miskoyi rady vid 15.11.2019 r. № 238 [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennya pereliku naselenykh punktiv, vidnesenykh do kurortnykh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.12.1996 r. № 1576 [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennya Stratehiyi staloho rozvytku Myrhorodskoho subrehionu do 2028 roku: Rishennya Myrhorodskoyi miskoyi rady vid 18.05.2018 r. № 101 [in Ukrainian].
11. Pro kurorty: Zakon Ukrainy vid 05.10.2000 r. № 2026-III [in Ukrainian].
12. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy Kuyalnytskoho lymanu Odeskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 05.12.2018 r. № 2637-VIII [in Ukrainian].
13. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy m. Kosova kurortnymy terytoriyamy mistsevoho znachennya: Rishennya Ivano-Frankivskoyi oblasnoyi rady vid 14.09.2004 r. № 477-12/2004 [in Ukrainian].
14. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Berdyanska Zaporizkoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 11.01.2005 r. № 2305-IV [in Ukrainian].
15. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Myrhoroda Poltavskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 06.09.2011 r. № 3699-VI [in Ukrainian].
16. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Saky Avtonomnoyi Respubliky Krym kurortom derzhavnoho znachennya: Zvakon Ukrainy vid 11.01.2005 r. № 2306-IV [in Ukrainian].
17. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Skadovska Khersonskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 06.09.2011 r. № 3698-VI [in Ukrainian].
18. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Slovyanska Donetskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 19.04.2011 r. № 3245-VI [in Ukrainian].
19. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Khmilnyka Vinnytskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 12.05.2011 r. № 3318-VI [in Ukrainian].
20. Pro oholoshennya terytoriyi selyshcha Solotvyno kurortnoyu terytoriyeyu ta stvorennya ta rozvytok na yiyi bazi pryrodno-hospodarskoho likuvalno-rekreatsiynoho kompleksu «Solotvyno»: Rishennya Zakarpat-skoyi oblasnoyi rady vid 21.12.2001 r. № 371 [in Ukrainian].
21. Pro pidhotovku ta podannya klopotannya shchodo oholoshennya pryrodnoyi terytoriyi m. Truskavtsya kurortnoyu terytoriyeyu derzhavnoho znachennya: Rishennya Truskavetskoyi miskoyi rady vid 22.11.2018 r. № 1123 [in Ukrainian].
22. Pro pidtrymku initsiatyvy shchodo oholoshennya pryrodnoyi terytoriyi m. Truskavtsya kurortnoyu terytoriyeyu derzhavnoho znachennya: Rishennya Lvivskoyi oblasnoyi rady vid 13.07.2021 r. № 174 [in Ukrainian].
23. Pro spivrobitytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 r. № 1508-VII.
24. Pro skhvalennya Stratehiyi rozvytku turizmu ta kurortiv na period do 2026 roku: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.03.2017 r. № 168-r.
25. Savosta, O.P. (2008). Orhanizatsiyno-pravovi zasady vykorystannya ta okhorony zemel ozdorovchoho pryznachennya. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*, 1 (33), 114–120. Khakiv: Vyd-vo KharRINADU «Mahistr» [in Ukrainian].

26. Stefanovych, A. (2012). Tekhnolohichni aspekty upravlinnya terytoriyamy na prykladi proektuvannya kurortu mistsevoho znachennya z nayavnisty pryrodneykh likovalnykh resursiv. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*, 4, 166–170. Odesa: Vyd-vo ORIDU NADU [in Ukrainian].

27. Usi kurortni mista Lvivshchyny lyshyly statusu «kurortnykh». Chym tse zahrozhuye. URL: <https://portal.lviv.ua/news/2019/10/23/usi-kurortni-mistsya-lvivshhyny-pozbavyly-statusu-kurortnyh-chym-tse-zagrozhuye> (data zvernennya: 01.10.2022) [in Ukrainian].

28. Fedorovych, I. (2013). Pravovyy rezhym okruhiv ta zon sanitarnoy okhorony kurortiv. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya: Yurydychna*, 57, 279–286 [in Ukrainian].

29. Fedorovska, O.B. (2013). Pravovyy status kurortnykh ta likovalno-ozdorovchykh terytoriy za zakonodavstvom Ukrayiny. *Pravova derzhava*, 24, 305–311 [in Ukrainian].

30. Dunayev, I. (2021). Devising scientific and methodological tools to strengthen the economic security of a region through the improvement of technologies for marketing support of tourism. V. Ratynskiy, N. Tymoshyk, R. Sherstiuk, O. Dudkina, I. Dunaev et al. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 4 (112), 52–65. URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/view/238397/237881> DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2021.238397>

The article was received by the editors 13.10.2022.

The article is recommended for printing 11.11.2022.