

УДК 347.73:911.3:330(477.75)

Скакун Ю. В.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ РЕКРЕАЦІЙНИХ ПІДПРИЄМСТВ АРК В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Проблемі діяльності рекреаційних підприємств приділялася значна увага в Радянському Союзі, коли було створено одну з кращих систем реабілітаційного лікування та оздоровлення людини. Сьогодні існує досить підстав для твердження, що в Україні можливий успішний розвиток рекреації. Однак будь-яка діяльність, в тому числі правова повинна ґрунтуватися на теоретичних розробках.

Що ж до рекреаційної діяльності, то вона розглядалася в першу чергу фахівцями-географами (Багровим М.В., Мироненко Н.С.), економістами (Бережною І. В., Калитюком В.А, Желудковським Є.О.) [1]. У той же час юридичних розробок, які визначали б правові, організаційні, економічні і соціальні основи розвитку рекреаційної діяльності в Україні, вкрай мало. Зокрема, рекреаційна діяльність з юридичної точки зору висвітлювалася у працях Мамутова В.К., Амоші А.Н., Бобкової А.Г. [2]. Однак слід зазначити, що в згаданих вище працях висвітлювалися екологічні аспекти проблеми управління санаторно-курортним комплексом. Що ж до розробок у сфері фінансування рекреаційної діяльності, то вони відсутні.

Перш ніж розпочати розгляд правового регулювання витрат на рекреаційні установи, необхідно дати визначення основних термінів, уживаних при вивченні цього питання. Відразу ж необхідно відзначити два ключових моменти. По-перше, у світовій практиці поняття “рекреація” як таке відсутнє [3]. Території, які мають деякі виняткові рекреаційні можливості (бальнеоресурси, лікувальний природний ландшафт), характеризуються як курортні і розглядаються з точки зору лікувального туризму. Тобто те, що в Україні розуміють під “санаторно-курортною установою”, за кордоном розглядається як декілька самостійних структурних підрозділів: лікарня і готель.

По-друге, слід пам'ятати, що зародження і становлення рекреації відбувалося в інших економічних умовах. Тому на даний час рекреаційний комплекс потребує серйозних змін.

У радянській науковій літературі під “рекреацією” малася на увазі система заходів, пов'язаних з використанням вільного часу для оздоровчої, культурно-пізнавальної і спортивної діяльності людей на спеціалізованих територіях, які розташовуються поза їхнім постійним місцем проживання. Деякі автори трактували рекреацію як відновлення і розвиток життєвих сил, що характеризується кількістю часу, в рамках якого відбувається відновлення сил людини (фізичних, інтелектуальних та емоційних), і діяльністю, усвідомлено чи інстинктивно спрямованою на відновлення життєвих сил.

Поступове визначення розширилося, і на даний час більшість авторів під рекреацією розуміє суспільне явище, яке відображає відносини у процесі відтворення і розвитку життєвих сил людини, що є одним з найбільш важливих для

життєдіяльності, - це невиробнича сфера економіки, пов'язана з навколишнім природним середовищем, яка торкається соціальної сфери суспільства [4].

З поняттям рекреація тісно пов'язане інше поняття – рекреаційна діяльність. У ранніх наукових розробках рекреаційна діяльність, зокрема, визначалася як діяльність людини у вільний час, здійснювана з метою відновлення її фізичних сил, а також для всебічного розвитку, і характеризується порівняно до інших напрямів діяльності відносною розмаїтістю поведінки людей і самоцінністю її процесу [5]. Таке визначення рекреаційної діяльності не повною мірою розкриває її сутність і може бути доповнене ще деякими аспектами. Це діяльність по виявленню і визначенню нових рекреаційних зон, по будівництву та експлуатації рекреаційних установ і форм раціонального, ефективного використання рекреаційних ресурсів. Отже, як видно з визначення, за своєю сутністю рекреаційна діяльність є збірним поняттям і в її рамках здійснюється декілька видів діяльності: санаторно-курортна, лікувально-оздоровча, туристична, фізкультурно-оздоровча, культурно-розважальна.

На наш погляд, фінансування витрат на рекреацію є основним для цієї галузі. Будь-які зміни і реформування комплексу необхідно починати з перегляду джерел фінансування. У СРСР з його домінуючою державною власністю до останнього моменту зберігалася монополія на рекреаційну діяльність. Однак при цьому така окрема галузь народного господарства, як “рекреація”, була відсутня. При відсутності рекреації як сфери народного господарства, виникла система управління, яка поєднала в собі тверду підпорядкованість санаторно-курортних установ різним міністерствам, відомствам, окремим підприємствам та організаціям при повній відсутності співвідпорядкованості їх за горизонталлю. У свою чергу таке управління впливало на формування джерел фінансування витрат рекреаційних установ: поряд з тим, що, наприклад, здравниці профспілок здійснювали свою діяльність на принципах господарського розрахунку, бюджетні кошти у формі прямих асигнувань або дотацій були найважливішим джерелом відшкодування капітальних та експлуатаційних витрат як державних, так і профспілкових санаторно-курортних установ. При цьому централізовано, відповідно до підпорядкованості встановлювалися конкретна кількість путівок та їхня вартість без урахування сукупності рекреаційних ресурсів і реального попиту. Реалізація путівок здійснювалася не рекреаційними підприємствами, а вищими органами управління. Все це визначало слабку зацікавленість рекреаційних підприємств у підвищенні рівня використання наявних ресурсів. Таким чином, практично витрати рекреаційних підприємств обмежувалися витратами державного бюджету, у першу чергу через домінування державної власності.

У світлі політичних і соціально-економічних змін, які відбулися в Україні за останнє десятиліття, стає очевидним той факт, що проведена державою політика у сфері управління і фінансування санаторно-курортних установ при централізованих методах господарювання в умовах ринку незастосовна.

Розглядаючи рекреаційну діяльність на території Криму, слід пам'ятати про його особливий статус. Так, рекреаційна діяльність на території Криму регулюється не лише міжнародним законодавством і Законами України, але й нормативно-правовими актами АРК. Згідно зі статтею 21 Конституції АРК Верховна Рада АРК є представницьким органом, наділеним правом прийняття відповідно до Конституції України, Конституції АРК нормативно-правових актів, дія яких поширюється на її територію [6].

Але на сьогоднішній день у системі центральних виконавчих органів фактично відсутній єдиний орган управління рекреаційною галуззю. Такий стан справ свідчить про несприйняття рекреації як окремої галузі народного господарства і, відповідно, відсутність єдиної державної політики розвитку рекреаційного комплексу в цілому.

При розгляді сучасної системи державних органів управління рекреаційним комплексом видно, що їй властивий ряд недоліків. У першу чергу це яскраво виражена відомча приналежність здравниць. Санаторно-курортні і туристичні установи, розташовані на території Криму, знаходяться у сфері управління одинадцяти міністерств і відомств Російської Федерації, 17 – України, 1 – Білорусі, 1 – Узбекистану, 10 – Автономної Республіки Крим. 71 установа є власністю підприємств Росії, 112 – України, 3 – Білорусі, 1 – Латвії, 113 – власністю підприємств Автономної Республіки Крим [7].

Безумовно, в період існування соціалістичної системи господарювання відомчий підхід до формування рекреаційного комплексу держави мав деякі переваги.

По-перше, це зацікавленість усіх міністерств, відомств, підприємств та організацій у розвитку своїх підрозділів, що забезпечувала значну частину інвестицій у сферу рекреації, залучення значних коштів по лінії централізованого планування на розвиток рекреаційного комплексу. Все це у поєднанні з жорстким централізованим обліком і контролем за фінансовою діяльністю давало можливість успішно функціонувати і розвиватися санаторно-курортним установам і туристським підприємствам.

Однак така управлінська і фінансова негнучкість неефективна і неможлива в сучасних умовах, коли усунуто державну монополію на об'єкти рекреаційної сфери. В існуючій ситуації давно назріла проблема створення єдиного органу по управлінню рекреаційним комплексом стала особливо гострою.

У зв'язку з тим, що управління рекреаційним комплексом носить яскраво виражений відомчий характер, найчастіше законодавчі ініціативи кримського уряду ігноруються окремими суб'єктами санаторно-курортної діяльності. Так, Радою міністрів АРК з ініціативи Міністерства курортів і туризму вживалося заходів щодо посилення керованості санаторно-курортним комплексом. У 1996 році було прийняте розпорядження Ради міністрів АРК № 149-р [8], відповідно до якого санаторно-курортні установи усіх форм власності і незалежно від відомчої підпорядкованості подають Міністерству курортів і туризму показники використання державного майна. Однак керівники ряду здравниць не подають звіти, посилаючись на те, що вони звітують безпосередньо перед своїми відомствами.

Крім того, звіти про лікувально-оздоровчу і фінансово-господарську діяльність санаторно-курортними установами подаються відповідним міністерствам і відомствам. Більше того, кожне міністерство і відомство затверджує свій зразок санаторно-курортної путівки. Введення єдиної форми путівки дозволило б забезпечити одержання споживачами правдивої інформації про послуги, які надають здравниці, вартість путівок, посилити контроль за їх реалізацією і, в кінцевому підсумку, поповнити бюджет.

Поряд з відсутністю єдиної номенклатури санаторно-курортних установ відсутні також єдині стандарти їхньої діяльності.

Сьогодні на території Криму функціонують: санаторії; пансіонати з лікуванням; курортні поліклініки; пансіонати відпочинку; бази відпочинку; бази відпочинку з

лікуванням; туристичні бази; туристичні готелі; будинки відпочинку; молодіжні табори відпочинку (наприклад, студентські); дитячі табори відпочинку; дитячі оздоровчі центри; дитячі табори санаторного типу; загальнокурортні реабілітаційні центри; курортні водогрязелікарні (водолікарні); курортні фізіобальнеолікарні; загальнокурортні комплекси відпочинку і розваг (курзали); санаторії-профілакторії; центри здоров'я; кемпінги тощо.

Раніше законодавчо були чітко закріплені відмінні риси тієї чи іншої рекреаційної установи. Наприклад, статус "санаторій" мав на увазі наявність медичної бази; присвоюючи рекреаційному підприємству статус "пансіонат", передбачалася можливість використання лікувальних факторів, тобто сама установа могла не мати медичної бази, але прибулі рекреанти мали можливість відвідувати курортні поліклініки; статус "будинок відпочинку" мав на увазі відпочинок з використанням виключно курортних факторів з цілорічним періодом функціонування; статус "база відпочинку" припускав відпочинок з використанням курортних факторів, але виключно сезонного функціонування. Сьогодні ж практично кожне міністерство (відомство) затверджує свої положення щодо типів установ (санаторіїв, пансіонатів тощо).

Більше того, відповідно до чинного законодавства реєстрація і перереєстрація підприємств здійснюються місцевими органами виконавчої влади. При цьому статус санаторно-курортної установи нерідко визначається статутом довільно. Наприклад, статус санаторію або дитячого табору санаторного типу визначається без погодження з міністерством охорони здоров'я АРК. Найчастіше такі установи мають слабку медичну базу, низький рівень професійної підготовки персоналу, незадовільну якість сервісного обслуговування.

Постановою Ради міністрів АРК [9] затверджено однакові вимоги до рекреаційних підприємств, які мають власну базу розміщення, щодо відкриття на початку курортного сезону. Однак існує думка (В.В. Мешков) про необхідність скасування паспортів готовності до курортного сезону, оскільки цей документ для самих здравниць не потрібен, споживач сам вирішить, до якої здравниці купувати путівку. Погодитися з такою точкою зору неможливо, тому що відсутність однакових вимог призведе до некерованості відомчих установ і роздрібленості рекреаційного комплексу.

В існуючій ситуації і насамперед з метою впорядкування рекреаційної діяльності і формування єдиної державної політики в цій сфері необхідно:

1). Сформувати вертикаль управління галуззю:

центральний орган виконавчої влади – Міністерство курортів і туризму України – наділений відповідними повноваженнями по формуванню нормативно-правової бази, координації діяльності суб'єктів рекреаційної діяльності тощо;

Міністерство курортів і туризму Автономної Республіки Крим;

управління курортів і туризму обласних державних адміністрацій;

управління і відділи по курортах і туризму виконкомів міських рад і районних державних адміністрацій курортних регіонів України.

2) Перепідпорядкувати всі спеціалізовані (серцево-судинні, неврологічні, психоневрологічні, туберкульозні тощо) санаторно-курортні установи Міністерству курортів і туризму України, а розташовані на території Криму – Міністерству курортів і туризму АРК;

3) Створити єдину нормативно-правову базу, яка регулювала б питання номенклатури рекреаційних установ, затвердити положення про типи установ відповідно до номенклатури;

4) Розробити програму приватизації санаторно-курортних установ, визначити коло таких, на які зберігається державна монополія.

Таке регулювання дасть можливість в першу чергу за рахунок цілеспрямованого бюджетного фінансування зберегти спеціалізовані санаторно-курортні установи, актуальність яких останнім часом зростає у зв'язку зі зростанням в Україні захворюваності на туберкульоз, поширенням захворювань органів кровообігу, дихання, нервової системи та інших. У такій ситуації, з огляду на зростаючу неприступність санаторно-курортного лікування через збільшення цін на путівки, збільшення транспортних тарифів, запропоновані заходи дозволять підвищити рівень доступності і комфортності не лише спеціалізованих санаторіїв, але й інших установ, які надають рекреаційні послуги.

Література:

1. См.: Желудковский Е., Финогеев Б. Курорты Крыма: интенсификация рекреационной деятельности // Экономика Советской Украины. – 1986. — № 9. – С. 42-45.; Калитюк В., Николаев В. Управление санаторно-курортными предприятиями: новые реалии // Экономика Украины. – 1997. — № 1. – С. 71-74.; Загородний В.В., Калитюк В.А., Васько Л.Л. Организация платных медицинских услуг и формирование цен в медицинских и санаторно-курортных учреждениях. — К., 1997. – 34 с.; Калитюк В.А. Развитие курортной системы Украины. – К., 1996. – 36 с.; Калитюк В.А. Совершенствование управления санаторно-курортной отраслью Крыма. – К., УкрИНТЭИ, 1996. – 44 с.; Ефремов А.В., Бережная И.В., Ветрова Н.М. Системный подход к формированию организационной структуры управления рекреационно-экономическим комплексом Крыма // Культура народов Причерноморья. – 1997. — № 2. – С. 263-266.; Ефремов А.В., Бережная И.В., Родкин В.И., Гальперина А.М. Пути совершенствования рекреационного комплекса Крыма // Детская курортология и физиотерапия. – 1997. — № 5. – С. 116.
2. Бобкова А. О государственно-правовом регулировании рекреационной деятельности // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2000. — № 1. С. 8-11.; Бобкова А. Про поняття природних рекреаційних ресурсів // Право України. – 2000. — № 5. – С. 51-54.;
3. Калитюк В., Николаев В. Управление санаторно-курортными предприятиями: новые реалии // Экономика Украины. – 1997. — № 1. – С. 72.
4. Рекреационные ресурсы СССР: Проблемы рационального использования / Отв. ред. Ю.А. Веденин. – М.: Наука, 1990. – С. 76.
5. Рекреационные ресурсы / Отв. ред. Н.Е. Романов. – Ростов/н/Д, 1980. – Ч. 1 – С. 40.
6. Конституція Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 року. Затв. Законом України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5-6 – Ст 43.
7. Информация о результатах финансово-хозяйственной деятельности предприятий санаторно-курортного и туристского комплекса за 2000 год. – Министерство курортов и туризма Автономной Республики Крым, 2000 год.
8. См.: О порядке предоставления показателей эффективности использования государственного имущества санаторно-курортных учреждений. Распоряжение Правительства Автономной Республики Крым от 20 марта 1996 года № 149-р // Собрание законодательства Республики Крым. – 1996. — № 3. – Ст. 218.
9. О порядке выдачи разрешений предприятиям и учреждениям курортно-туристского комплекса на функционирование в период курортного сезона в Автономной Республике Крым. Распоряжение Совета министров Автономной Республики Крым от 16 мая 2001 года № 177-р // Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым. – 2001. - № 5. – Ст. 551.

Пост упила в редакцію: 07.09.2006 г.