

## MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.1.25>

### KIERUNKI POPRAWY ORGANIZACYJNO-PRAWNEGO MECHANIZMU PUBLICZNEGO ZARZĄDZANIA RACJONALNYM WYKORZYSTANIEM NATURALNYCH ZASOBÓW LECZNICZYCH

**Tetiana Bezverkhniuk**

*doktor nauk o administracji publicznej, profesor,  
zastępca dyrektora ds. naukowych*

*Institucji państwowej “Ukraiński Naukowo-Badawczy Instytut Rehabilitacji Medycznej i Kurortologii  
Ministerstwa Zdrowia Ukrainy” (Odessa, Ukraina)*

*ORCID ID: 0000-0002-2567-8729*

*tatiana.bezverkhniuk@gmail.com*

**Khrystyna Koieva**

*kierownik Ukraińskiego Państwowego Centrum Normalizacji  
i kontroli jakości Środków Naturalnych i Preformowanych*

*Institucji państwowej “Ukraiński Naukowo-Badawczy Instytut Rehabilitacji Medycznej  
i Kurortologii Ministerstwa Zdrowia Ukrainy” (Odessa, Ukraina)*

*ORCID ID: 0000-0001-7157-4317*

*koeva84@gmail.com*

**Adnotacja.** W postanowieniach artykułu naukowego autorzy, na podstawie kompleksowej analizy teoretycznych i organizacyjno-prawnych podstaw publicznego zarządzania sferą wypoczynkowo-rekreacyjną, praktycznych podejść do racjonalnego wykorzystania i ochrony naturalnych zasobów leczniczych i terytoriów uzdrowisk, naukowo uzasadnili kierunki poprawy organizacyjno-prawnego mechanizmu publicznego zarządzania stosunkami publicznymi w zakresie wykorzystania zasobów. Udowodniono, że reżim zasobów, jako regulamin działań podmiotów własności w procesie redystrybucji zasobów, jest jednym ze skutecznych mechanizmów państwowych wykorzystania i redystrybucji naturalnych zasobów leczniczych. Głównymi składnikami reżimu zasobów racjonalnego wykorzystania naturalnych zasobów leczniczych są prawa własności, zasady i procedury. Przeanalizowano cechy realizacji prawa własności do naturalnych zasobów leczniczych i uzasadniono celowość opracowania odrębnej ustawy o zasobach “O naturalnych zasobach leczniczych” w celu specjalnej regulacji prawnej podstaw ich użytkowania, zachowania i ochrony.

**Słowa kluczowe:** reżim zasobów, prawa własności, sfera wypoczynkowo-rekreacyjna, prawo ochrony przyrody, stosunki podmiot-podmiotowe, zasady, procedury.

### DIRECTIONS FOR IMPROVING THE ORGANISATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF RATIONAL USE OF NATURAL MEDICINAL RESOURCES

**Tatiana Bezverkhniuk**

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,  
Deputy Director for Research*

*of State Institution “Ukrainian Research Institute of Medical Rehabilitation  
and Resort Therapy of Ministry of Health of Ukraine” (Odesa, Ukraine)*

*ORCID ID: 0000-0002-2567-8729*

*tatiana.bezverkhniuk@gmail.com*

**Khrystyna Koieva**

*Head of the Ukrainian State Centre for Standardisation and Quality Control  
of Natural and Preformed Natural Products*

*of State Institution “Ukrainian Research Institute of Medical Rehabilitation  
and Resort Therapy of Ministry of Health of Ukraine” (Odesa, Ukraine)*

*ORCID ID: 0000-0001-7157-4317*

*koeva84@gmail.com*

**Abstract.** In the provisions of the scientific article, the authors, on the basis of a comprehensive analysis of the theoretical and organisational and legal principles of public administration of the resort and recreation sector, practical approaches to the rational use and protection of natural medicinal resources and resort areas, scientifically substantiate the directions for improving the organisational and legal mechanism of public administration of public relations in the field of resource use. It is proved that the resource regime, as a regulation of actions of property entities in the process of redistribution of resources, is one of the effective state mechanisms for the use and redistribution of natural medicinal resources. The main components of the resource regime for the rational use of natural medicinal resources are defined as property rights, rules and procedures. The authors analyse the peculiarities of the implementation of the right of ownership of natural medicinal resources and substantiate the expediency of developing a separate resource law "On Natural Medicinal Resources" for special legal regulation of the principles of their use, preservation and protection.

**Key words:** resource regime, property rights, resort and recreational sphere, natural resource legislation, subject-subject relations, rules, procedures.

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ ПРИРОДНИХ ЛІКУВАЛЬНИХ РЕСУРСІВ

**Тетяна Безверхнюк**

*доктор наук з державного управління, професор,  
заступник директора з наукової роботи*

*Державної установи «Український науково-дослідний інститут  
медичної реабілітації та курортології Міністерства охорони здоров'я України» (Одеса, Україна)*

ORCID ID: 0000-0002-2567-8729

*tatiana.bezverkhniuk@gmail.com*

**Христина Коева**

*завідувач Українського державного центру стандартизації і  
контролю якості природних і преформованих засобів*

*Державної установи «Український науково-дослідний інститут  
медичної реабілітації та курортології Міністерства охорони здоров'я України» (Одеса, Україна)*

ORCID ID: 0000-0001-7157-4317

*koeva84@gmail.com*

**Анотація.** У положеннях наукової статті авторами на основі комплексного аналізу теоретичних та організаційно-правових засад публічного управління курортно-рекреаційною сферою, практичних підходів до раціонального використання і охорони природних лікувальних ресурсів та територій курортів науково обґрунтовано напрями удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління суспільними відносинами у сфері ресурсокористування. Доведено, що ресурсний режим, як регламент дій суб'єктів власності в процесі перерозподілу ресурсів, є одним із ефективних державних механізмів використання та перерозподілу природних лікувальних ресурсів. Основними складовими ресурсного режиму раціонального використання природних лікувальних ресурсів визначено права власності, правила та процедури. Проаналізовано особливості реалізації права власності на природні лікувальні ресурси та обґрунтовано доцільність розроблення окремого ресурсного закону «Про природні лікувальні ресурси» для спеціального правового регулювання засад їх використання, збереження та охорони.

**Ключові слова:** ресурсний режим, права власності, курортно-рекреаційна сфера, природоресурсне законодавство, суб'єкт-суб'єктні відносини, правила, процедури.

**Вступ.** Матеріальною основою функціонування та розвитку курортів є природні лікувальні ресурси, які, з одного боку, визначають спеціалізацію санаторно-курортних і рекреаційних закладів та курортних територій, а з іншого – є необхідною умовою виробництва курортно-рекреаційних послуг через залучення до економічного кругообігу їх різних видів (мінеральних вод, лікувальних грязей, бішофіту тощо). Природні лікувальні ресурси та території курортів є об'єктами та функціонально структурними складовими курортно-рекреаційної сфери, раціональне використання яких потребує задіяння певних механізмів публічного управління.

Публічне управління раціональним використанням природних лікувальних ресурсів та охорони територій курортів на регіональному рівні слід розглядати як діяльність органів публічної влади зі: створення умов для раціонального використання природних лікувальних ресурсів, розташованих на території регіону; організаційно-правового забезпечення реалізації програми і проектів розвитку курортів в регіоні; регулювання відносин власності, що виникають у процесі використання природних лікувальних ресурсів. Домінуючим механізмом публічного управління розвитком курортно-рекреаційної сфери є організаційно-правовий, який регламентує основні види економічної діяльності, що пов'язані з видобутком, освоєнням, використанням, охороною, реалізацією та правом власності на природні лікувальні ресурси.

В Європейських країнах режим використання природних лікувальних ресурсів (ПЛР) на курортах, в оздоровницях та курортних закладах регламентується нормативними документами, що прийняті Європейською Асоціацією курортів: Кредо Європейської Асоціації курортів (Credo, 2004), Критерії якості Європейської асоціації курортів (European spas association, 2005), Критерії якості Німецької асоціації курортів (DHF & DTV, 2018), методологія Всесвітньої туристичної організації (UNWTO) тощо. Аналізу світового досвіду особливостей впливу держави на розвиток курортно-рекреаційної сфери присвячені наукові праці Р. Батлера, Р. Бергеля, Б. Придаукса, О. Янгата інших науковців. Обґрунтуванню підходів щодо створення дієвого механізму публічного управління раціональним використанням природних лікувальних ресурсів та розвитку курортів в Україні присвятили свої праці: К. Бабов, Т. Безверхнюк, І. Бережна, А. Близнюк, Н. Влащенко, О. Гулич, В. Гуменюк, В. Кравців, В. Кифяк, А. Мерзляк, С. Цьохла, Н. Яцук та інші. Погоджуючись з безсумнівною цінністю наукових досліджень учених, слід зазначити, що існує необхідність вдосконалення організаційно-правового механізму в аспекті регулювання права власності на природні лікувальні ресурси, встановлення правил і процедур їх охорони, раціонального використання для ефективного державного регулювання розвитку курортно-рекреаційної сфери. Актуальністю зазначеної проблеми й обумовлено формулювання мети дослідження.

**Основна частина.** Метою статті є комплексний аналіз теоретичних та організаційно-правових засад публічного управління курортно-рекреаційною сферою, практичних підходів до раціонального використання і охорони природних лікувальних ресурсів та територій курортів, наукове обґрунтування напрямів удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління суспільними відносинами у сфері ресурсокористування.

Завдання дослідження:

- на основі аналізу та оцінки сучасної практики управлінської діяльності стосовно охорони та раціонального використання природних лікувальних ресурсів визначити основні переваги та недоліки діючого організаційно-правового механізму;
- обґрунтувати доцільність запровадження ресурсного режиму як регуляторного механізму забезпечення раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів;
- охарактеризувати особливості реалізації права власності на природні лікувальні ресурси та обґрунтувати рекомендації органам публічної влади щодо вдосконалення організаційно-правових засад охорони та раціонального використання природних лікувальних ресурсів і територій курортів України.

З метою розв'язання завдань дослідження було використано комплекс методів дослідження: а) теоретичних – аналіз і порівняння наукових джерел з проблеми дослідження; загальні методи наукових підходів і практики управлінської діяльності з організації раціонального використання природних лікувальних ресурсів та особливостей його організаційно-правового регулювання; б) емпіричних – кількісний та якісний аналіз статистичних даних; спостереження за діяльністю відповідних органів публічної влади. Інформаційну базу дослідження склали праці фахівців з питань публічного управління курортно-рекреаційною сферою; статистичні та аналітичні матеріали; періодичні та професійні видання щодо забезпечення ефективності організаційно-правового регулювання у сфері ресурсокористування, а також власні спостереження авторів.

**Результати та їх обговорення.** Державне регулювання є ключовим детермінантом ресурсного забезпечення соціально-економічного розвитку України. В умовах нестачі ресурсів та обмеженості фінансових коштів водночас із значним обсягом незадіяного в економічному кругообігу потенціалу курортно-рекреаційних ресурсів, нагальною потребою є «запуск» інституційного механізму раціонального й ринково-обґрунтованого використання природних лікувальних ресурсів і природних територій курортів.

Матеріальною основою функціонування та розвитку курортів є природні лікувальні ресурси, які: з одного боку, визначають спеціалізацію санаторно-курортних і рекреаційних закладів та курортних територій, а з іншого – є необхідною умовою виробництва курортно-рекреаційних послуг через залучення до економічного кругообігу їх різних видів (мінеральних вод, лікувальних грязей, бішофіту тощо). Природні лікувальні ресурси мають певні обмеження у використанні – їх кількість завжди обмежена, а розподіл їх використання регулюється за допомогою відповідних організаційних, економічних чи правових механізмів державної регуляторної політики.

Серед основних питань, які обумовлюють необхідність удосконалення діючих механізмів організаційно-правового регулювання суспільних відносин у курортно-рекреаційній сфері, слід визначити:

- запровадження ресурсного режиму раціонального використання природних лікувальних ресурсів;
- реалізація права власності на природні лікувальні ресурси.

Запровадження ресурсного режиму раціонального використання природних лікувальних ресурсів

Ефективне публічне управління раціональним використанням і охороною природних лікувальних ресурсів має ґрунтуватися на міжгалузевих принципах природоресурсного права, зокрема:

- принцип державної власності на природні ресурси. Відповідно по Постанови КМУ (Постанова КМУ, № 827, 1994), якої затверджено перелік корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення, підземні мінеральні води, ропа, лікувальні грязі відносяться до об'єктів загальнодержавного значення та є державною власністю;

- обмеженість природних лікувальних ресурсів, що проявляється у збільшенні витрат на видобуток і переробку ресурсів (Рудько Г., Миргородський О., 2012);

- державний облік природних лікувальних ресурсів, відповідно до Закону України «Про курорти» (Закон України № 2026-III, 2000) в частині ведення Державного кадастру;
- збереження видового різноманіття (Закон України № 1264-XII, 1991);
- раціональність, стійкість і безпечність використання природних лікувальних ресурсів (Наказ МОЗУ № 243, 2003);
- платність та строковість ресурсокористування через механізми ліцензування та рентної плати (Постанова КМУ № 615, 2011).

Виникнення права користування природними лікувальними ресурсами (надрами) пов'язано з наявністю відповідних правових норм, які насамперед, містяться в Кодексі України про надра (Закон України № 132/94, 1994). У відповідності до ч. 2 ст. 5, родовища корисних копалин (у тому числі, природних лікувальних ресурсів, насамперед, підземних мінеральних вод, ропи та лікувальних грязей водоєм) – це нагромадження мінеральних речовин в надрах, на поверхні землі, в джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання є придатними для промислового використання. При цьому надра надаються у користування, зокрема, для видобування корисних копалин (ч. 1 ст. 14), яке здійснюється на підставі спеціального дозволу (ст. 16, 21).

Наголосимо, що правові підстави виникнення правовідносин з вивчення, видобутку та використання природних лікувальних ресурсів є складовою частиною правового режиму надр і пов'язані з державним характером власності на надра та переважно адміністративно-правовим регулюванням відносин надрокористування. Право користування надрами є похідним від права виключної власності українського народу на надра. Законодавче ж забезпечення користування надрами полягає у встановленні прав та обов'язків надрокористувачів, певних обмежень та відповідальності за порушення визначеного права користування.

Основним механізмом регулювання правовідносин у сфері користування природними лікувальними ресурсами є дозвільний характер надання прав на користування надрами, що підтверджується державною ліцензією (Постанова КМУ № 615, 2011).

Суб'єкт-суб'єктні відносини в системі видобутку, раціонального використання та охорони природних лікувальних ресурсів характеризуються одночасною участю в процесах мобілізації та перерозподілу різноманітних ресурсів кількох рівнів влади та управління і багатьох конкретних одержувачів відповідних ресурсів. Більшість з цих дій, а головне їх технологічні ланцюжки, не є нормативними й ґрунтуються здебільшого на суб'єктивно побудованих договірних відносинах. Стосовно ухвалення управлінського рішення щодо розпорядження ресурсами в узгодженні дій суб'єктів є відповідне ресурсне забезпечення делегованих повноважень, подолання розриву між юридичною відповідальністю та фінансовими можливостями (Безверхнюк Т.М., 2006).

Роль законотворця і головного арбітра, що слідкує за виконанням суб'єктами власності встановлених «правил гри» в процесі ресурсного забезпечення функціонування та розвитку курортів, завжди виконує держава. Відтак, ефективність інституцій залежить від тих, хто їх створює і контролює їхнє дотримання, тобто від суб'єктів, які знаходяться при владі й задіяні в системі державного управління. Від того, наскільки вміло, шляхом введення інституційних обмежень і впровадження ефективних механізмів їх дотримання, влада зможе забезпечити рівноправність усіх суб'єктів, що використовують елементи ресурсного простору як засоби досягнення цілей, залежить, врешті-решт, ефективність всієї системи державного управління курортами (Безверхнюк Т. М., Топалова Е. Х., 2020).

Таким чином, лише розробка спеціальних режимів, доведених до детальних процедур і закріплених в нормативних актах як регламент дій суб'єктів власності в процесі перерозподілу ресурсів, здатна ввести ресурсне забезпечення функціонування та розвитку курортів у режим ефективної управлінської діяльності.

До числа класичних теоретичних праць, присвячених дослідженню особливостей формування, становлення і розвитку системи інститутів, зв'язаних з використанням ресурсів, безумовно, відноситься дослідження американського економіста Орана Янга «Ресурсні режими» (Young O., 1982). Дослідження вітчизняного науковця В. Ляшенко присвячені аналізу режимів використання прав власності на обмежені ресурси (Ляшенко В.І., 2008).

На думку О. Янга (Young O., 1982), сукупність інститутів, пов'язаних з освоєнням та використанням природних ресурсів, формує так званий «ресурсний режим». Ресурсні режими є соціальними інститутами, що призначені для визначення кроків і направленості дій тих, хто зацікавлений у використанні різноманітних ресурсів. Ресурсні режими відмінні між собою тією мірою, якою вони формалізовані документально.

Ресурсний режим є однією з форм регуляторного режиму. Регуляторний режим, за визначенням В. Ляшенко, – це особливий порядок регулювання, що виражається в конкретній сукупності інституціональних засобів, які створюють умови як для досягнення бажаного соціально-економічного стану системи загалом, так і ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів підприємницької діяльності (Ляшенко В.І., 2008).

Регуляторний режим – органічна частина державного й політичного режимів. Засоби, що використовуються державою, органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами, сполучаючись різними способами, визначають специфіку певного режиму, показують направленість правового регулювання (Дурман М.О., 2019).

Отже, ресурсному режиму, як є однієї з форм регуляторного режиму, властиві такі ознаки:

- він устанавлюється органами публічної влади (органами державної влади й місцевого самоврядування) та забезпечується ними;

– регламентує конкретні суб'єкт-суб'єктні відносини;  
 – становить собою особливий порядок регулювання, що складається з сукупності економіко-правових і організаційно-розпорядчих засобів;

– створює відповідну ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів.

Таким чином, ресурсний режим – це стійке нормативне регулювання суспільних відносин у сфері ресурсокористування, створене з різноманітного сполучення стимулів і обмежень як матеріальної (економічної), так і нематеріальної (соціальної) природи.

Закони і правила, що приймаються державою, формують відповідний економічний режим, як специфічний вид економічного регулювання, що виражається у конкретному комплексі економічних стимулів та обмежень, зокрема й щодо використання природних лікувальних ресурсів та природних територій курортів.

Для розвитку економіки країни введення режиму – особливого порядку регулювання суб'єкт-суб'єктних відносин стосовно відтворення, використання та перерозподілу ресурсів надзвичайно важливо – зароблені фінансові ресурси від використання природних лікувальних ресурсів не мають права бути безслідно втраченими, кошти необхідно вкладати у розвиток інфраструктури, створення нових робочих місць, програми розвитку курортів та територіальних громад, на території яких вони розташовані. Але при цьому слід враховувати, що інституційною особливістю функціонування курортів є одночасна участь в процесах використання й перерозподілу природних лікувальних і рекреаційних ресурсів кількох рівнів влади та управління, а також багатьох конкретних одержувачів відповідних ресурсів.

Будь-які правові обмеження одного суб'єкта є водночас захистом прав і розширенням можливостей участі у процесі ресурсного забезпечення іншого суб'єкта. Тому вирішальна роль в організації ефективної системи ресурсного забезпечення функціонування та розвитку курортів належить тому, хто визначає, які та чий права слід обмежити, а які й чий за рахунок цього розширити. Якщо в системі ресурсного забезпечення розширення прав одних суб'єктів відбувається за рахунок звуження прав інших, і встановлюють ці межі («правила гри») ті, хто має більше прав, то далеко не завжди інституційні обмеження, що таким чином створюються, є ефективними (Ляшенко В.І., 2008).

Основними складовими ресурсного режиму раціонального використання природних лікувальних ресурсів є права власності, правила та процедури (рис. 1).

Права власності складають найважливішу категорію прав, вбудованих в ресурсні режими. Права власності на ресурси завжди включають обмеження на їх використання з боку власників. Виключність прав на використання ресурсів обов'язково повинна бути відображена в системі формальних правил (законів та інших нормативних актів). Проблема визначення права власності на природні лікувальні ресурси виникає тоді, коли на один і той же об'єкт (родовище підземних мінеральних вод, лікувальних грязей тощо) претендує кілька індивідів. Використання його стає конкурентним, тобто збільшення споживання одним суб'єктом зменшує доступність даного об'єкта для іншого.

Як зазначає В. Ляшенко (Ляшенко В.І., 2008), внаслідок існування відкритого доступу до обмеженого ресурсу виникає явище «надексплуатації ресурсу», обумовлене тим, що кожен з суб'єктів, який приймає рішення, привласнює вигоду від використання ресурсу безпосередньо, тоді як тягар витрат, пов'язаних із надексплуатацією, розподіляється між усіма агентами. Виникнення, відтворення та загострення конфлікту, пов'язаного зі способом розподілу обмеженого ресурсу, спонукає до встановлення таких правил, які, з одного боку, зняли б цей конфлікт, а з іншого – забезпечили б раціональне використання ресурсу на підставі координації дій окремих агентів. При цьому, принципово важливим є те, хто володіє виключними правами. Таким чином, режим власності – це інституціональна перешкода надексплуатації ресурсів.

Правила – конкретні вказівки до дії або стандарти, що визначають перелік заходів (кроків), які учасники окресленої групи можуть здійснювати (або не здійснювати) за конкретних обставин. Ресурсні режими звичайно включають правила кількох типів: правила взаємовідносин між власниками різноманітних прав

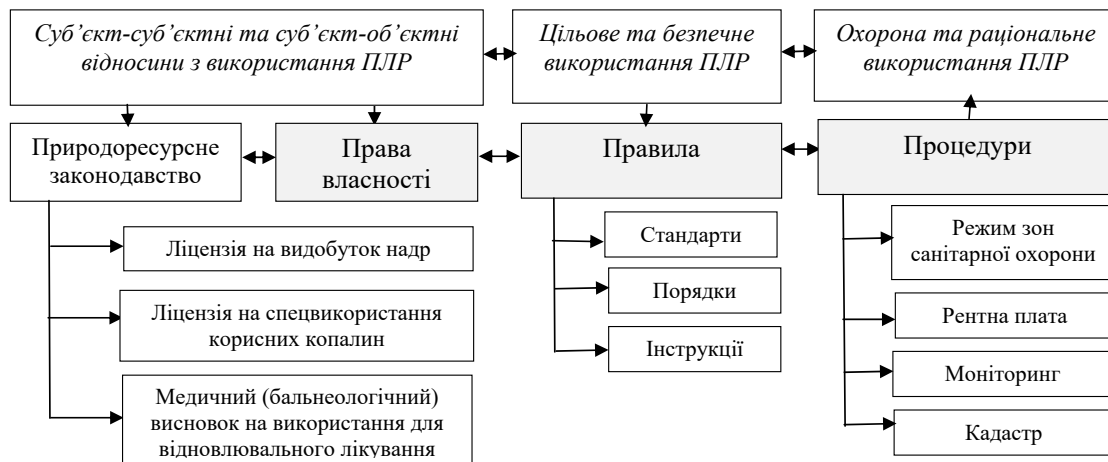


Рис. 1. Складові ресурсного режиму раціонального використання природних лікувальних ресурсів

і іншими групами зацікавлених осіб (акторів), на яких розповсюджується дія режиму; правила користування (стандарти), які актори, що використовують природні лікувальні ресурси, мають прийняти (найчастіше ці правила обмежують діяльність тих, хто реалізовує права власності); правила-обов'язки, що визначають міру і ступінь відповідальності за нанесення шкоди іншим при використанні природних лікувальних ресурсів. До основних правил користування природними лікувальними ресурсами відносяться державні і галузеві стандарти: ДСТУ 878-93 (ДСТУ 878-93, 1994), ГСТУ 42.10-02-96 (ГСТУ 42.10-02-96, 1996) та Порядок здійснення медико-біологічної оцінки якості та цінності природних лікувальних ресурсів (Наказ МОЗУ № 243, 2003).

Процедури. Структура прав і правил відіграє критичну роль в обмеженні діяльності тих, хто зацікавлений у використанні природних лікувальних ресурсів. Але, навіть добре розроблена система прав і правил не зможе усунути необхідність застосування процедур соціального вибору при визначенні напрямів використання ресурсів. До основних проблем соціального вибору відносяться: проблеми, що виникають при конфліктах інтересів різноманітних акторів, зацікавлених в різних ресурсах; проблеми, пов'язані з обмеженою пропозицією ресурсів, що підлягають розподілу між зацікавленими групами користувачів; проблеми, як наслідок конфліктів, зв'язаних з базовими елементами ресурсного режиму.

Залежно від того, які засоби домінують у режимі регулювання дій тих, хто зацікавлений у використанні різноманітних ресурсів, вони можуть бути або стимулюючими (що створюють сприятливі умови для задоволення конкретної групи інтересів), або обмежувальними (що націлені на комплексне стримування).

За таким підходом ресурсний режим є одним із ефективних державних механізмів використання та перерозподілу природних лікувальних ресурсів. Це особливий порядок регулювання, що виражається в конкретній сукупності інституціональних засобів, які створюють умови як для досягнення бажаного соціально-економічного стану курорту загалом, так і ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів підприємницької діяльності.

Реалізації державою можливостей щодо задіяння сукупності наявних курортно-рекреаційних ресурсів для соціально-економічного розвитку країни має передувати комплекс заходів, направлений на встановлення ресурсного режиму як інституційного механізму економічно-ефективного та раціонального використання ресурсного потенціалу курортних регіонів. Ухвалення управлінського рішення щодо ресурсного забезпечення функціонування та розвитку курортного регіону має бути інституційно забезпечено єдиною і взаємопов'язаною системою прав власності, правил і процедур, що регламентують дії тих, хто зацікавлений у використанні природних лікувальних ресурсів.

Особливості реалізації права власності на природні лікувальні ресурси

Одним з базових положень інституційного забезпечення використання природно-ресурсного потенціалу курортних регіонів є вирішення проблем власності. Критерієм щодо визначення права власності є вибір такої її форми, яка забезпечить, з одного боку, найкращі умови для розвитку курортних територій, а з іншого – високий рівень зацікавленості в ефективному використанні, охороні, збереженні та поліпшенні якісних характеристик цих ресурсів. Важливо сформулювати досконалу систему правовідносин власності з чітким визначенням форм, об'єктів, суб'єктів власності, характеру відносин між ними, які можуть реалізуватися на основі володіння, користування, розпорядження природними ресурсами. Право власності дає можливість встановлювати правила експлуатації ресурсу, отримувати дохід від експлуатації, передавати права користування, розпорядження, продавати тощо.

Природні лікувальні ресурси, як вид природних ресурсів, становлять особливу категорію об'єктів правовідносин, що зумовлює специфічність їх правового режиму – регулювання їх використання, відтворення та охорони через спеціальні еколого-правові засади природокористування, в залежності від їх поділу, відповідно до статті 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (Закон України № 1264-ХІІ, 1991), на природні лікувальні ресурси загальнодержавного і місцевого значення.

Законодавчо визначено дві основні форми використання природних ресурсів: на титулі права власності; на титулі права постійного і тимчасового природокористування (Закон України № 436-IV, 2003).

Використання природних ресурсів за титулом права власності забезпечується системою юридичних норм та правових методів, якими регулюють та забезпечують реалізацію суб'єктами повноважень щодо володіння, користування та розпорядження належними їм природними ресурсами:

– право володіння – право фактичного (фізичного або господарського) панування над кожним природним об'єктом, яке може належати не тільки власнику, але й особі, якій власник передав свій природний об'єкт на підставі договору;

– право користування – це право власника задовольняти за допомогою природних ресурсів свої потреби, тобто забезпечену законом можливість їх безпосередньої господарської експлуатації для наданих цілей, шляхом експлуатації їх корисних властивостей;

– право розпорядження – є визнана за власником гарантована їй можливість самостійного використання природних ресурсів відповідно до їх цільового призначення, надання у використання та відчуження іншим суб'єктам на договірних засадах.

Використання природних ресурсів за титулом права природокористування забезпечується сукупністю правових засобів врегулювання відносин щодо раціонального та економічно ефективного використання, збереження і охорони природних ресурсів, забезпечення інтересів та законних прав суб'єктів природокористування.

Право природокористування є найбільш поширеною формою використання природних ресурсів, але, на відміну від права власності, не включає у себе правомочність розпорядження природними ресурсами і охоплює тільки володіння та користування.

Особливості реалізації повноважень власника природних ресурсів суб'єктами господарювання викладені у статті 150, а повноважень природокористувача – у статті 151 Господарського кодексу (Закон України № 436-IV, 2003).

Не зважаючи на те, що законодавство допускає використання певних природних ресурсів як на титулі права власності, так і на титулі права природокористування, використання природних лікувальних ресурсів є дещо специфічним й забезпечується через спеціальне правове регулювання – «природоресурсове законодавство», відповідно до якого, природні лікувальні ресурси можуть передаватися тільки у користування, і законодавство не передбачає можливості їх передачі у власність.

Так, зокрема, надра (родовища підземних мінеральних вод, ропи, лікувальних грязей, озокерита, бішофіта), відповідно до ст. 4 Кодексу України про надра (Закон України № 132/94, 1994), є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування. До того ж, перелічені види природних лікувальних ресурсів, відповідно до Постанови КМУ (Постанова КМУ № 827, 1994) та ст. 6 Кодексу України про надра, входять до групи корисних копалин загальнодержавного значення.

Але, іноді виникають суперечливі ситуації щодо питань власності на природні лікувальні ресурси, що потребує роз'яснення. Так, відповідно до частини 1 статті 90 Земельного кодексу України (Закон України № 2768-IV, 2001), власники земельних ділянок мають право використовувати, в установленому порядку, для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини. Принцип, за яким власник земельної ділянки автоматично визнається власником корисних копалин під площею земельної ділянки у юриспруденції отримав назву акцесії.

В Україні принцип акцесії застосовується лише до так званих загальнопоширених корисних копалин, які згідно статті 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (Закон України № 1264-XII, 1991), відносяться до корисних копалин місцевого значення. Проте, відповідно до затвердженого постановою КМУ Переліку корисних копалин (Постанова КМУ № 827, 1994), природні лікувальні ресурси не відносяться до загальнопоширених. Таким чином, формою використання усіх видів природних лікувальних ресурсів є титул права тимчасового природокористування, про що також йдеться у ст. 17 Закону України «Про курорти» (Закон України № 2026-III, 2000) – «родовища корисних копалин, що належать до природних лікувальних ресурсів, надаються у користування юридичним і фізичним особам для використання з метою лікування, реабілітації, профілактики захворювань та оздоровлення людей».

Відповідно до статті 149 Господарського кодексу України (Закон України № 436-IV, 2003), суб'єкти господарювання використовують у господарській діяльності природні лікувальні ресурси в порядку спеціального або загального природокористування. Загальні засади виокремлення права загального та спеціального використання природних лікувальних ресурсів викладені у ст. 38 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (Закон України № 1264-XII, 1991).

Реалізація суб'єктами господарювання права загального природокористування стосується тільки деяких видів природних лікувальних ресурсів, які не відносяться до надр і не є корисними копалинами, а є природними умовами з лікувальними факторами: морська вода, природні об'єкти та комплекси зі сприятливими для лікування кліматичними умовами. Дані види природних лікувальних ресурсів не закріплюються за конкретними суб'єктами (за винятком лікувальних пляжів, які є частиною лікувальної інфраструктури санаторно-курортних закладів, відповідно до ДБН В.2.2 (ДБН В.2.2-10-2001, 2001)), не надаються дозволи на їх використання, таке право не потребує державно-правової реєстрації та є невід'ємною умовою життєдіяльності людини та її повноцінного фізіологічного існування. Право загального природокористування реалізується безоплатно відносно об'єктів загального користування для задоволення рекреаційних та оздоровчих потреб.

На відміну від загального, право спеціального природокористування має наступні характеристики: здійснюється за плату; природний лікувальний ресурс закріплюється за конкретним суб'єктом; право та режим використання підлягає державно-правовій реєстрації й фіксації в кадастровій документації; обов'язковим є отримання дозволу на спеціальне використання природного лікувального ресурсу.

В аспекті спеціального природокористування слід наголосити на тому, що незважаючи на те, що процедури надання в користування природних ресурсів врегульовані в поресурсових законах і кодексах, відносно природних лікувальних ресурсів окремого акту ресурсного законодавства не існує. Єдиним нормативним документом є Кодекс України про надра, в якому природні лікувальні ресурси розглядаються як корисні копалини, без врахування їх специфічної властивості – цінності їх медичної (біологічної) дії на організм людини. Але при цьому, є окремий Державний кадастр природних лікувальних ресурсів, надання відомостей із якого є обов'язковим при оформленні права спеціального природокористування на природні лікувальні ресурси.

Не врегульоване право спеціального природокористування окремим для природних лікувальних ресурсів поресурсовим законом створює певні складнощі для господарюючих суб'єктів, що пов'язано з дією кількох законодавчих актів стосовно одного виду природних лікувальних ресурсів.

Наприклад, спеціальне природокористування підземними мінеральними водами має наступний правовий режим:

- для отримання права на видобування необхідно оформити спеціальний дозвіл на користування надрами (ст. 14 Кодексу про надра);
- для отримання права на їх використання необхідно оформити дозвіл на спеціальне водокористування (ст. 48 Водного кодексу);
- для отримання права на їх використання за цільовим призначенням – лікування, оздоровлення, реабілітація – необхідно отримати медичний (бальнеологічний) висновок (ст. 19 Закону України «Про курорти»).

Таким чином, актуальним та нагальним питанням вдосконалення організаційно-правового механізму публічного управління раціональним використанням природних лікувальних ресурсів є розроблення окремого ресурсного закону «Про природні лікувальні ресурси» для спеціального правового регулювання засад їх використання, збереження та охорони.

**Обговорення.** За результатами проведеного дослідження обґрунтовано наступні рекомендації органам публічної влади для вдосконалення організаційно-правових засад охорони та раціонального використання природних лікувальних ресурсів і територій курортів України:

- для узгодження суб'єкт-суб'єктних інтересів та попередження конфліктів у сфері видобутку та раціонального використання природних лікувальних ресурсів доцільним є введення регуляторних інструментів – ресурсного режиму як стійкого нормативного регулювання суспільних відносин у сфері ресурсокористування, що складається з різноманітного сполучення стимулів і обмежень як матеріальної (економічної), так і нематеріальної (соціальної) природи;

- для забезпечення ефективної реалізації права власності суб'єктів природокористування на природні лікувальні ресурси необхідним є розроблення окремого ресурсного закону для спеціального правового регулювання засад їх використання, збереження та охорони, або внесення змін до відповідних статей Закону України «Про курорти».

**Висновки.** За результатами проведеного дослідження доведено, що пріоритетними напрямками вдосконалення організаційно-правового механізму публічного управління раціональним використанням природних лікувальних ресурсів і територій курортів України є запровадження ресурсного режиму раціонального використання природних лікувальних ресурсів та створення інституційних умов для реалізації суб'єктами господарювання права власності на природні лікувальні ресурси.

#### Список використаних джерел:

1. Credo of European Spas Association. Spas and Health Resort in Europe. Brussels, 20<sup>th</sup> May 2004. URL: <https://www.europeanspas.eu/en/association/credo> (дата звернення 27.02.2023).
2. Deutscher Heilbaderverband e.V. (DhV) & Deutscher Tourismusverband (DTV) (2018): Begriffsbestimmungen – Qualitätsstandards für Heilbäder und Kurorte, Luftkurorte, Erholungsorte – einschließlich der Prädikatisierungsvoraussetzungen – sowie für Heilbrunnen und Heilstollen. 13 Aufl. kommend aus 2005, Berlin. URL: [https://www.deutscher-heilbaederverband.de/fileadmin/user\\_upload/themen/PDF-Dateien/Publikationen/Inhaltsverzeichnis\\_01.pdf](https://www.deutscher-heilbaederverband.de/fileadmin/user_upload/themen/PDF-Dateien/Publikationen/Inhaltsverzeichnis_01.pdf) (дата звернення 27.02.2023).
3. European spas association. Szeged Consensus Statement on Balneology and Health Resort Medicine. Szeged, April 2nd, 2005. URL: [http://ismh-direct.net/upload/ismh/document/Szeged\\_Consensus\\_Statement.htm](http://ismh-direct.net/upload/ismh/document/Szeged_Consensus_Statement.htm) (дата звернення 26.02.2023).
4. Young O. Resources Regimes. Natural Resources and Social Institutions. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California. 1982. 280 p.
5. Безверхнюк Т. М. Ресурси регіонального розвитку: визначення та підхід до класифікації. *Актуальні проблеми державного управління*. Дніпропетровськ, 2006. Вип. 1 (23). С. 160–167.
6. Безверхнюк Т. М., Топалова Е. Х. Ресурсний режим як один із інструментів формування державної регуляторної політики // *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. Електронне наукове фахове видання. 2020. № 1. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist\\_2020\\_1/0-43](http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2020_1/0-43) (дата звернення 27.02.2023).
7. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення 08.02.2023).
8. ГСТУ 42.10-02-96. Води мінеральні лікувальні. Технічні умови. [Чинний від 1996-06-24]. Вид. офіц. Київ: Міністерство охорони здоров'я України, 1996. 30 с. (Галузевий стандарт України).
9. ДБН В.2.2-10-2001. Будинки і споруди. Заклади охорони здоров'я. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/12/59.1.-DBN-V.2.2-10-2001.-Budinki-i-sporudi.-Zakladi-ohorl.pdf> (дата звернення 18.02.2023).
10. ДСТУ 878-93. Води мінеральні фасовані. Технічні умови. [Чинний від 1995-01-01]. Вид. офіц. Київ: Держспоживстандарт України, 1994. 88 с. (Державний стандарт України).
11. Дурман М.О. Організаційно-правові механізми управлінської діяльності у формування державної регуляторної політики. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2019\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2) (дата звернення 10.02.2023).
12. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-IV. Дата оновлення: 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення 16.02.2023).
13. Кодекс України про надра : Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94. Дата оновлення: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вр#Text> (дата звернення 15.02.2023).
14. Ляшенко В.І. Регуляторна політика в Україні: методологія формування та режими реалізації в сфері малого підприємництва : автореф. дис. ... д-ра екон. Наук: 08.00.03. Донецьк : Інститут економіки промисловості НАН України, 2008. 320 с.



15. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 р. № 827. Дата оновлення: 17.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-п#Text> (дата звернення 02.03.2023).
16. Про затвердження Порядку здійснення медико-біологічної оцінки якості та цінності природних лікувальних ресурсів, визначення методів їх використання : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 02.06.2003 р. № 243. *Офіційний вісник України*. 2003. № 36. С. 170–179.
17. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615. Дата оновлення: 29.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення 21.02.2023).
18. Про курорти: Закон України від 05.10.2000 р. № 2026-III. Дата оновлення: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14> (дата звернення: 23.02.2023).
19. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Дата оновлення: 10.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення 23.02.2023).
20. Рудько Г., Миргородський О. Нормативно-правове регулювання надрокористування. Київ: Гіперіон, 2012. 256 с.

#### References:

1. Credo of European Spas Association. Spas and Health Resort in Europe. Brussels, 20<sup>th</sup> May 2004. URL: <https://www.europeanspas.eu/en/association/credo> (access date 27.02.2023).
2. Deutscher Heilbaderverband e.V. (DHV) & Deutscher Tourismusverband (DTV) (2018): Begriffsbestimmungen – Qualitätsstandards für Heilbäder und Kurorte, Luftkurorte, Erholungsorte – einschließlich der Prädikatisierungsvoraussetzungen – sowie für Heilbrunnen und Heilstollen. 13 Aufl. kommend aus 2005, Berlin. URL: [https://www.deutscher-heilbaederverband.de/fileadmin/user\\_upload/themen/PDF-Dateien/Publikationen/Inhaltsverzeichnis\\_01.pdf](https://www.deutscher-heilbaederverband.de/fileadmin/user_upload/themen/PDF-Dateien/Publikationen/Inhaltsverzeichnis_01.pdf) (access date 27.02.2023).
3. European spas association. Szeged Consensus Statement on Balneology and Health Resort Medicine. Szeged, April 2nd, 2005. URL: [http://ismh-direct.net/upload/ismh/document/Szeged\\_Consensus\\_Statement.htm](http://ismh-direct.net/upload/ismh/document/Szeged_Consensus_Statement.htm) (access date 26.02.2023).
4. Young, O. (1982). Resources Regimes. Natural Resources and Social Institutions. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California. 280 p.
5. Bezverkhniuk, T. M. (2006). Resursy rehionalnoho rozvytku: vyznachennia ta pidkhid do klasyfikatsii [Regional development resources: definition and approach to classification]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. Dnipropetrovsk, issue 1 (23), pp. 160–167 [in Ukrainian].
6. Bezverkhniuk, T. M., Topalova, E. Kh. (2020). Resursnyi rezhym yak odyin iz instrumentiv formuvannia derzhavnoi rehuliatornoi polityky [Resource regime as one of the tools for forming state regulatory policy]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. *Elektronne naukove fakhove vydannia*, issue 1. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist\\_2020\\_1/0-43](http://el-zbirn-du.at.ua/index/zmist_2020_1/0-43) (access date 27.02.2023) [in Ukrainian].
7. Hospodarskyi kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 436-IV [Economic Code of Ukraine: Law of Ukraine dated January 16, 2003 No. 436-IV]. Date of update: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (access date 08.02.2023) [in Ukrainian].
8. HSTU 42.10-02-96. Vody mineralni likuvalni. Tekhnichni umovy [GSTU 42.10-02-96. Mineral therapeutic waters. Technical conditions]. (1996). Valid from 1996-06-24. Official edition. Kyiv: Ministry of Health of Ukraine, 30 p. (Sectoral standard of Ukraine) [in Ukrainian].
9. DBN V.2.2-10-2001. Budyanky i sporudy. Zaklady okhorony zdorovia [DBN V.2.2-10-2001. Buildings and structures. Health care facilities]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/12/59.1.-DBN-V.2.2-10-2001.-Budynki-i-sporudi.-Zaklady-ohorl.pdf> (access date 18.02.2023) [in Ukrainian].
10. DSTU 878-93. Vody mineralni fasovani. Tekhnichni umovy [DSTU 878-93. Bottled mineral waters. Technical conditions]. (1994). Valid from 1995-01-01. Official edition. Kyiv: Derzhspozhyvstandart Ukrainy, 88 p. (State Standard of Ukraine) [in Ukrainian].
11. Durman, M.O. (2019). Orhanizatsiino-pravovi mekhanizmy upravlinskoï diialnosti u formuvannia derzhavnoi rehuliatornoi polityky [Organizational-legal mechanisms of management activity in formation of state regulatory policy]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*, No 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2019\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2) (access date 10.02.2023) [in Ukrainian].
12. Zemelnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25.10.2001 r. № 2768-IV [Land Code of Ukraine: Law of Ukraine of 25.10.2001, No 2768-IV]. Date of update: 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (access date 16.02.2023) [in Ukrainian].
13. Kodeks Ukrainy pro nadra : Zakon Ukrainy vid 27.07.1994 r. № 132/94 [Code of Ukraine on Subsoil: Law of Ukraine of 27.07.1994, No. 132/94]. Date of update: 19.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-вп#Text> (access date 15.02.2023) [in Ukrainian].
14. Liashenko, V.I. (2008). Rehuliatorna polityka v Ukraini: metodolohiia formuvannia ta rezhymy realizatsii v sferi maloho pidpriemnytstva : avtoref. dys. ... d-ra ekon. Nauk: 08.00.03 [Regulatory Policy in Ukraine: Methodology of Formation and Modes of Implementation in the Sphere of Small Business : Author's Abstract . ... of Dr. of Economics Sciences: 08.00.03]. Donetsk : Instytut ekonomiky promyslovosti NAN Ukrainy, 320 p. [in Ukrainian].
15. Pro zatverdzhennia perelikiv korysnykh kopalyn zahalnoderzhavnoho ta mistsevoho znachennia: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.12.1994 r. № 827 [On approval of the lists of minerals of national and local importance: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 12.12.1994, No. 827]. Date of update: 17.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-94-п#Text> (access date 02.03.2023) [in Ukrainian].

16. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia medyko-biologichnoi otsinky yakosti ta tsinnosti pryrodnykh likuvalnykh resursiv, vyznachennia metodiv yikh vykorystannia : Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 02.06.2003 r. № 243 [On Approval of the Procedure for Medical and Biological Assessment of the Quality and Value of Natural Medicinal Resources, Determination of Methods of Their Use: Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 02.06.2003 No. 243]. (2003). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*, No 36, pp. 170-179 [in Ukrainian].
17. Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia spetsialnykh dozvoliv na korystuvannia nadramy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30.05.2011 r. № 615 [On Approval of the Procedure for Granting Special Permits for Subsoil Use: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 30.05.2011 No. 615]. Date of update: 29.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF#Text> (access date 21.02.2023) [in Ukrainian].
18. Pro kurorty: Zakon Ukrainy vid 05.10.2000 r. № 2026-III [On resorts: Law of Ukraine of 05.10.2000, No. 2026-III]. Date of update: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2026-14> (access date 23.02.2023) [in Ukrainian].
19. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha: Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 r. № 1264-XII [On Environmental Protection: Law of Ukraine of 25.06.1991, No. 1264-XII]. Date of update: 10.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (access date 23.02.2023) [in Ukrainian].
20. Rudko, H., Myrhorodskyi, O. (2012). Normatyvno-pravove rehuliuвання nadrokorystuvannia [Normative and legal regulation of subsoil use]. Kyiv: Hiperion, 256 p. [in Ukrainian]