

Б. В. БУРКИНСКИЙ,
профессор, доктор экономических наук, академик НАН Украины, директор,
А. И. МАРТИЕНКО,
доктор экономических наук,
старший научный сотрудник,
завотделом экономического регулирования природопользования,
Н. И. ХУМАРОВА,
доктор экономических наук,
старший научный сотрудник,
главный научный сотрудник отдела экономического регулирования природопользования
Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины
(Одесса)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ НА РЕКРЕАЦИОННО-ТУРИСТИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ В УКРАИНЕ

Исследованы функции государственного управления общенародными рекреационно-туристическими природными ресурсами. Определены главные направления развития институциональной среды, обеспечивающие реализацию отношений собственности на природные ресурсы между государством и субъектами бизнеса. Обоснована целесообразность создания координационного органа по управлению использованием природных ресурсов и развитием рекреационно-туристической деятельности на базе перераспределения компетенций, прав, обязанностей и функций существующих структур, осуществляющих регулирование использования рекреационно-туристических природных ресурсов и развития хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: рекреационно-туристические природные ресурсы, отношения собственности, государственное распоряжение, собственность на рекреационно-туристические природные ресурсы, институциональная среда, социо-эколого-экономические ограничения, формы и права собственности на природные ресурсы и техногенные факторы производства.

B. V. BURKINSKII,
Professor, Doctor of Econ. Sci., Academician of the NAS of Ukraine, Director,
A. I. MARTIENKO,
Doctor of Econ. Sci.,
Senior Researcher,
Head of Department of Economic Regulation of Natural Resources,
N. I. KHUMAROVA,
Doctor of Econ. Sci.,
Senior Researcher,
Principal Researcher of Department of Economic Regulation of Natural Resources
Institute of Market Problems and Economic-Ecological Research of the NAS of Ukraine
(Odessa)

INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF IMPROVING OWNERSHIP RELATIONS OF RECREATION AND TOURISM RESOURCES IN UKRAINE

Functions of public administration of the nationwide recreation and tourism resource are researched. Directions of development of the institutional environment for implementation of

© Буркинский Борис Владимирович (Burkinskii Boris Vladimirovich), 2017; e-mail: iprei@odessa.ukr.net;

© Мартиенко Антонина Ивановна (Martienko Antonina Ivanovna), 2017; e-mail: amartienko@ukr.net;

© Хумарова Нина Ипполитовна (Khumarova Nina Ippolitovna), 2017; e-mail: khumarova@nas.gov.ua.

ownership relations of natural resources between the state and business entities are determined. The authors substantiated the expediency of creation of a coordinating body for the management of natural resources and development of recreation and tourism activities on the basis of redistribution of competences, rights, duties and functions of the existing structures that regulate the recreation and tourism resources and economic activities.

Keywords: recreation and tourism resources, ownership relations, public administration, ownership of recreation and tourism resources, institutional environment, socio-economic and ecological restrictions, forms and ownership of natural resources and technogenic factors of production.

Рыночные отношения во всех сферах национальной экономики, в том числе и в рекреационно-туристическом секторе, определяются развитием отношений собственности на основные фонды, оборотные активы (далее – техногенные факторы производства) и природные ресурсы. В рекреационно-туристическом бизнесе техногенные факторы производства принадлежат, как правило, к частной собственности субъектов хозяйствования, а используемые ими природные ресурсы находятся в государственной и коммунальной собственности, что ведет к конфликту частных и общегосударственных интересов. Существует достаточное количество природных ресурсов, которые потенциально могли бы использоваться как рекреационно-туристические, однако они еще не вовлечены в хозяйственный оборот и не приносят соответствующий доход обществу. Это можно объяснить недостаточной мотивацией государством субъектов хозяйственной деятельности к использованию природных ресурсов в рекреационно-туристическом бизнесе. Следует отметить, что государство как главный распорядитель собственности народа на природные ресурсы должно принять меры по эффективному управлению общенародной собственностью. Природные ресурсы, находящиеся в хозяйственном обороте, используются в рекреационно-туристической сфере не всегда эффективно. Следовательно, особенно важно повысить эффективность рекреационно-туристической деятельности за счет рационального использования природных ресурсов в интересах всего народа, увеличить их социо-эколого-экономический эффект, а также расширять институциональное обеспечение функционирования этой сферы экономики и совершенствовать отношения собственности на природные ресурсы.

Анализ научной литературы показал, что в течение исторического развития экономики много внимания в исследованиях уделялось вопросам собственности как основным и исходным в системе сложившихся производственных отношений в обществе. В современных условиях проблемы собственности рассматривались в работах С. Мочерного, А. Гаевского, И. Лазни, В. Рыбалкина, В. Дементьева, В. Базилевича, Р. Нуреева. Отдельные аспекты отношений собственности на природные ресурсы, в частности рекреационные, исследовались Б. Буркинским, В. Степановым, С. Харичковым [1], И. Быстряковым, Б. Данилишиным, О. Веклич [2], А. Мартиенко [3], Н. Хумаровой [4], Л. Черчик [5]. Однако специфические особенности природных ресурсов в качестве объектов народной собственности, используемых в рекреационно-туристической деятельности, требуют совершенствования институциональных основ государственного управления в этой сфере экономики. Мы придерживаемся главных положений концепции государственной собственности на природные ресурсы, однако выделяем недостаточно развитые в теоретико-методологическом плане вопросы: отождествления общенародной и государственной собственности, взаимоотношений в системе общенародной, государственной и частной собственности.

Общественная собственность на природные ресурсы – основная, системообразующая форма, на которой базируется многообразие форм и прав собственности на природные ресурсы. Главным субъектом собственности является украинский народ, поэтому собственность должна использоваться в его интересах, приносить ему доход в финансовой и материальной формах (сохранение природных ресурсов для их сегодняшнего и будущего использования в социальной и экономической сферах). Специфика природных ресурсов заключается в том, что их общественная принадлежность обуславливает определенные особенности при использовании. Нельзя утверждать, что эффективна только государственная собственность на природные ресурсы, поскольку государственные служащие принимают не всегда оптимальные решения по использованию этих ресурсов. Кроме того, из государственных бюджетов не всегда могут быть выделены необходимые финансовые средства для проведения эффективной деятельности по использованию, охране, восстановлению и воспроизводству природных ресурсов. В этих случаях государство передает природные ресурсы в бессрочную аренду или частную собственность. Так было в 1990-х годах, когда непригодные земли, склонные к оползням и эрозиям, были переданы в собственность хозяйственным кооперативам, а потом – в частную собственность населению, которое укрепляло и оберегало эти земли. Итак, концептуально основной формой собственности является народная, все другие формы и права собственности на природные ресурсы также могут существовать, но при условии, что общественная собственность, которая передана в определенной форме и при определенных правах, приносит экономический доход, социальный и экологический эффект. Государство как главный распорядитель природных ресурсов должно разработать систему ограничений и обременений для разных форм и прав собственности, а также контролировать их выполнение.

С учетом изложенного **цель статьи** – развитие институциональных основ отношений собственности на природные рекреационно-туристические ресурсы; определение направлений улучшения институциональной среды государственного управления собственностью на природные ресурсы и предпринимательской рекреационно-туристической деятельностью; обоснование предложений по совершенствованию институтов государственного управления природными ресурсами и использующими их субъектами.

Управление природными рекреационно-туристическими ресурсами, которые используются или потенциально могут быть использованы и отнесены к природным рекреационно-туристическим ресурсам, относится к компетенции Министерства экономического развития и торговли Украины (Минэкономразвития), тогда как природные ресурсы, являющиеся основными составляющими формирования системы услуг, находятся в компетенции Министерства экологии и природных ресурсов Украины (Минприроды), Министерства аграрной политики и продовольствия Украины (Минагрополитики), Министерства здравоохранения Украины, государственных агентств природных ресурсов (далее – ресурсные агентства) и их территориальных органов на местах. В целом государственные органы управления природными ресурсами, в том числе и рекреационно-туристическими, распоряжаются их использованием, охраной и воспроизводством с учетом формирования и реализации политики природопользования в рамках своих компетенций; нормативно регулируют использование земельных, водных, лесных, растительных и животных ресурсов и ресурсов недр; нормируют объемы выбросов, сбросов и размещение отходов в окружающей природной среде; создают кадастры земельных, водных, лесных ресурсов, животных, живущих в дикой природе; ведут Красную и

Зеленую книги; осуществляют мониторинг природных ресурсов по природным объектам и субъектам их использования, а также выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, водных и земельных ресурсов; лицензируют виды деятельности в зависимости от использования объектов природного капитала; следят за выполнением экологических требований при передаче в собственность и для использования, в том числе в аренду, земельных участков и водных объектов; контролируют соблюдение прав государственной собственности на объекты флоры и фауны; лицензируют использование лесных, рыбных и других природных ресурсов; контролируют плату за использование и загрязнение природных объектов.

Нужно отметить, что в задачах ни один из органов управления природопользованием не зафиксировал необходимость осуществления единой государственной политики в сфере развития отношений по присвоению природных ресурсов на основе функционирования сложившихся форм, прав собственности и ограничений относительно форм, прав и субъектов собственности. Кроме того, обязательным условием существования такой политики является определение природных ресурсов, а именно: какие из них должны находиться только в государственной собственности и использоваться только государственными предприятиями, а какие могут быть в любой форме собственности.

Высшее право собственности на природные ресурсы — это распоряжение ими, однако управленческие структуры и чиновники, не являющиеся собственниками природных ресурсов, от имени государства, народа принимают решения, касающиеся их использования, изменения форм и прав собственности, получения и дальнейшего перераспределения доходов, социо-эколого-экономического ущерба между производителями, покупателями и третьими лицами.

Как свидетельствует практика, распоряжение природными ресурсами не всегда осуществляется в интересах государства и народа. Это связано с рядом таких причин, как оппортунистическое поведение и поведение ограниченной рациональности, отсутствие адекватной нормативно-правовой базы, социо-эколого-экономических инструментов и механизмов реализации прав собственности. Развитие отношений собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы требует совершенствования институциональной среды, в частности:

— формирования государственными органами управления единой государственной политики относительно приемлемых форм и прав собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы с учетом их социальной значимости, уникальности, а также определения на основании этого природных рекреационных ресурсов как таких, которые могут быть только в государственной собственности и использоваться государственными предприятиями, так и тех, которые могут находиться и в других формах и правах собственности и использоваться негосударственными предприятиями;

— совершенствования нормативно-правовой базы отношений по поводу реализации форм и прав собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы, возникающих между государством, собственником, пользователями и третьими лицами; формирования договорных отношений между субъектами собственности; совершенствования системы платы за использование рекреационно-туристических природных ресурсов; мотивации природопользователей к вовлечению рекреационно-туристических природных ресурсов в хозяйственный оборот;

— формирования механизма реализации и контроля за выполнением системы социо-эколого-экономических ограничений относительно форм и прав собственности в процессе использования, обмена и потребления природных рекреационно-туристических ресурсов;

– минимизации трансакций государственного управления при передаче в собственность рекреационных природных ресурсов, а также контроля и спецификации форм и прав собственности на природные рекреационно-туристические ресурсы;

– формирования и внедрения системы нормативов по сбросам и выбросам загрязняющих веществ и лимитов потребления рекреационно-туристических природных ресурсов рекреационно-туристической сферой и другими секторами экономики; совершенствования инструментария использования кадастровой информации о рекреационно-туристических территориях и ресурсах как экосистемной совокупности рекреационных и других природных ресурсов;

– формирования и внедрения экономического и экономико-экологического мониторинга, контроля и экспертизы состояния основных фондов субъектов рекреационно-туристической сферы и их влияния на природные рекреационные ресурсы, соблюдения ими ограничений и обременений при использовании природных ресурсов. Полученные данные используются для своевременного реагирования на нарушение ограничений относительно форм и прав собственности на природный объект и интересов третьих лиц, для формирования выводов о необходимости изменения формы, права или субъекта собственности на природный ресурс с целью его сохранения, воспроизводства и рационального использования;

– формирования организационных механизмов доступа общественности к оценке направлений использования рекреационно-туристических природных ресурсов, путей их осуществления, контроля над проведением торгов, аукционов, касающихся природных ресурсов, изменения форм, прав и субъектов собственности.

Предложенные направления совершенствования институциональной среды могут быть расширены и уточнены в соответствии с конкретными видами природных ресурсов. Они представляют собой систему, позволяющую реализовать делегированные государству полномочия по распоряжению народной собственностью в виде природных ресурсов.

Отсутствие единой государственной политики в сфере развития отношений по присвоению природных ресурсов на основе функционирования определенных форм, прав собственности и ограничений относительно форм, прав и субъектов собственности, приводит к тому, что пользователи природных ресурсов получают экономические выгоды без “присвоения” негативного ущерба окружающей природной среде, а общество – негативные внутренние и внешние конфликты, то есть “присваивает” социо-эколого-экономический ущерб. Это объясняется тем, что полномочия по управлению рекреационной и туристической деятельностью и предоставлению услуг в этой сфере функционально расплывлены между разными министерствами, ресурсными агентствами и региональными экологическими управлениями. В деятельности этих структур недостаточно учитывается экосистемный и полифункциональный подход к использованию природных ресурсов рекреационно-туристического назначения. Отсутствует также научно обоснованная политика по функционированию отношений собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы и механизму реализации преимуществ в зависимости от форм и прав собственности. Постоянные изменения в институтах управления рекреационно-туристической сферой приводят к неэффективному обеспечению выполнения функций рационального распоряжения общенародными природными ресурсами Украины.

В функции Департамента туризма и курортов Минэкономразвития входит формирование политики по развитию рекреационно-туристической сферы, однако не разрабатывается политика по вовлечению в хозяйственный оборот рекреационно-

туристических природных ресурсов, являющихся основным фактором производства этой сферы. Минприроды, Минагрополитики, Министерство здравоохранения и ресурсные агентства формируют политику по использованию и охране природных ресурсов, нормируют и лимитируют использование только тех из них, которые относятся к компетенциям соответствующих агентств. В то же время комплексная система управления рекреационно-туристическими природными ресурсами на основе экосистемного и полифункционального подходов отсутствует.

Ресурсные агентства ведут кадастры природных ресурсов, но эта информация разрознена по видам природных ресурсов, не используется комплексный подход к планированию природопользования при определении направлений развития секторов национальной экономики, в том числе рекреационно-туристической сферы. В ресурсных кадастрах обязательно указывается, в какой форме собственности находится природный ресурс. Эта информация фиксирует юридическое право собственности, однако не в полной мере используется при:

- государственном планировании отношений собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы;
- распределении собственности по формам и правам;
- распределении природных ресурсов по направлениям их альтернативного использования;
- формировании системы платежей за использование природных ресурсов, находящихся в разных формах собственности;
- экономическом обосновании арендных взаимоотношений между государством (выразителем народной собственности), экономически обособленными субъектами-собственниками и пользователями природных ресурсов.

В системе государственного управления отсутствуют структурные подразделения, которые бы занимались исследованием, обоснованием и целенаправленным внедрением эффективных форм собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы и формированием результативных взаимоотношений собственности на уровне государства, административно-территориальных единиц, пользователей, собственников и третьих лиц. Такая ситуация уменьшает объемы пополнения государственного и местных бюджетов и дальнейшее эффективное распределение средств, полученных от использования общенародной собственности на природные ресурсы, препятствует определению результативных субъектов собственности и их изменению в случае необходимости.

На рисунке 1 представлено обобщенное видение процессов присвоения природных ресурсов на уровне государства, общества и субъектов хозяйствования, где подчеркивается частное присвоение доходов от использования природных ресурсов субъектами хозяйствования, общенародное и государственное "присвоение" экономико-экологического ущерба, наносимого окружающей природной среде. Народ как собственник природных ресурсов делегирует право распоряжаться ими государству, которое, в свою очередь, передает его обществу, а оно через местные органы власти передает природный ресурс во владение и для использования субъектам хозяйствования различных форм и прав собственности. Субъект хозяйствования ведет трудовую деятельность и присваивает доход. При этом необходимо отметить, что органы управления природопользованием не устанавливают ограничения, касающиеся передачи природного ресурса в собственность или для использования, поскольку критерии, условия, ограничения и обязательства по передаче ресурса и дальнейшему его использованию не определены. Доход субъекта экономической деятельности поделен на две части: одну часть он сам присваивает, а вторая через налоги, рент-

ные и экологические платежи поступает в государственный бюджет и присваивается народом. Удельный вес стоимости права на использование природных ресурсов незначителен в общем размере платежей субъектов хозяйствования в бюджет. За последние годы он в среднем не превышает 8% общего объема доходов бюджета.

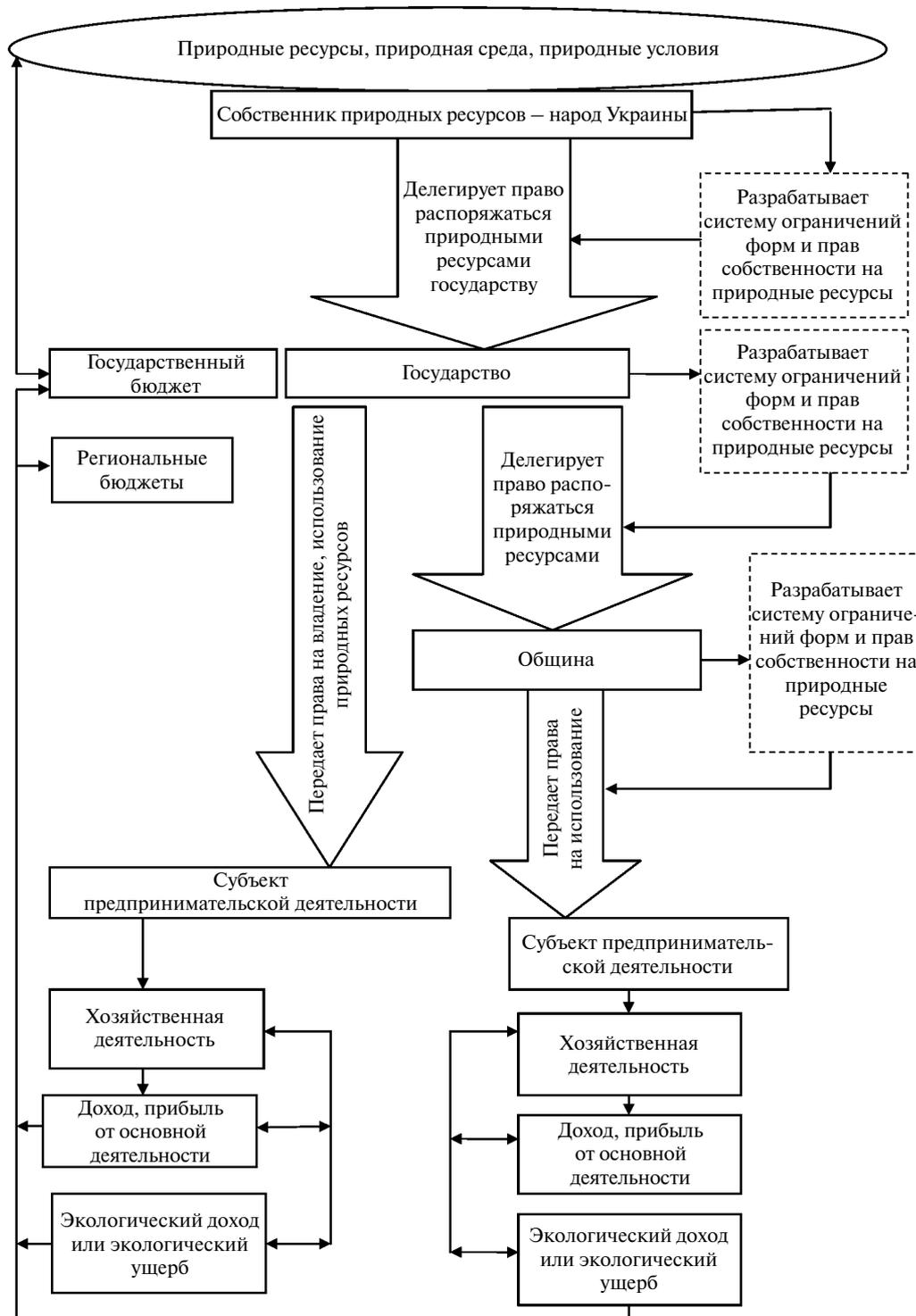


Рис. 1. Присвоение природных ресурсов на уровне государства, общины и субъектов хозяйствования

Экономический ущерб, наносимый субъектам хозяйствования из-за использования загрязненных и истощенных природных ресурсов, приводят к потерям в бюджетах за счет снижения поступлений в них. Кроме того, существенным является социо-эколого-экономический ущерб, который получает общество в результате необходимости восстановления качества природных ресурсов и экосистем в целом.

Такая негативная ситуация сложилась с собственностью на природные рекреационно-туристические ресурсы на причерноморских пляжных территориях, являющихся земельной коммунальной собственностью общины. И именно община делегировала право на распоряжение земельными ресурсами городским, районным или поселковым советам, которые, в свою очередь, передали пляжные земельные территории в пользование частным предпринимателям, например, в аренду. Процесс принятия решения о передаче состоялся не прозрачно, а с нарушением публичности и без соответствующего общественного обсуждения. Население не имеет доступа к информации о размере арендной платы, условиях аренды (особенно это касается застройки пляжных территорий магазинами, объектами быстрого питания, небольшими гостиницами и т. п.), отвода канализационных стоков, их очистки и вывоза отходов. Например, когда осуществляются природоохранные мероприятия, касающиеся состояния арендованного пляжного земельного участка, то такой пляжный рекреационный ресурс, как вода (морская или речная), не подлежит очистке. В широком доступе нет информации об объемах и направлениях использования денег, полученных от аренды прибрежных территорий. Сложилась ситуация, когда водные ресурсы находятся в управлении Государственного агентства водных ресурсов Украины, рекреационные водные ресурсы не определены как объект управления Госводагентства Украины, не выполняются и не контролируются условия ограничений и обременений относительно использования этих ресурсов, в то же время пляжные земельные ресурсы находятся в распоряжении местных органов исполнительной власти. Как видим, собственностью на рекреационный комплекс (воду и территорию) распоряжаются местные и общегосударственные органы управления, что ведет к конфликту интересов. Следовательно, возникают вопросы: как органы, которым делегировано право распоряжаться коммунальной собственностью, будут ее использовать в интересах общины; как в системе производственных отношений будет проходить распределение и обмен правами собственности на природные ресурсы коммунальной (земля) и общенародной (реки, протекающие по территории более чем одной области, моря) собственности? В настоящее время данные вопросы остаются открытыми, и мы имеем проблемы не только с рекреационными ресурсами Юга Украины, но и со всеми природными рекреационно-туристическими комплексами.

Например, не так давно были существенные проблемы с арендой и дальнейшей перепродажей прав аренды озер в Карпатах. Эта ситуация никогда бы не возникла, если бы государство, которому народ делегировал высшее право собственности — право распоряжаться природными ресурсами, — заботилось о развитии институциональных основ реализации отношений собственности на природные ресурсы. В первую очередь к ним необходимо отнести нормативно-правовую базу, которая юридически закрепила бы систему экономических и экономико-экологических отношений собственности на уровне государства в целом и на региональном уровне в частности. Право на распоряжение общенародной собственностью, делегированное государственным органам законодательной и исполнительной власти, должно иметь ограничения. Чиновник, которому от имени народа делегировано право распоряжения общенародной собственностью, не может принимать решения об ее отчуждении самостоятельно. Для этого необходимо проводить всена-

родный референдум или принимать решение на основе голосования всех членов общины. При передаче экономически обособленному субъекту прав на использование государственной или коммунальной собственности необходимо определить экономические, технико-технологические и экологические ограничения и обременения относительно использования природного ресурса, которые должны быть зафиксированы в договорах владения, использования, распоряжения природными ресурсами. Следовательно, к институциональным основам совершенствования отношений собственности необходимо отнести ограничение форм и прав собственности и договорную основу как материальную базу решения споров в суде. Государство на общенародном и региональном (местном) уровнях должно следить за выполнением условий изменения форм и прав собственности на природные ресурсы. Мы считаем, что целесообразно создать институт, который будет контролировать прозрачность функционирования субъектов сложившихся форм и прав собственности на природный ресурс, определять экономические, юридические, социальные и конституционные факторы перехода ресурса из общенародной в другую форму собственности, а также к новому субъекту собственности.

Остановимся подробнее на рекреационно-туристических факторах развития институциональных основ отношений собственности. Законодательное определение и закрепление главных форм собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы несовершенно, потому что научно не установлены признаки и критерии, по которым рекреационно-туристические природные ресурсы должны быть только в государственной собственности и использоваться лишь государственными предприятиями (например, использовать скважины с лечебной минеральной водой должно предприятие с государственной формой собственности, что позволит устанавливать государственные цены и не увеличивать их при реализации воды санаториям, а также поставлять минеральную воду в первую очередь учреждениям рекреационной сферы, а потом – в розничную продажу и т. п.). Отдельно необходимо определить критерии и признаки, по которым рекреационно-туристические природные ресурсы могут находиться в других формах собственности и использоваться разными собственниками основных факторов производства.

Приоритетной для государства должна быть межведомственная координация действий Минэкономразвития, Минприроды, Министерства здравоохранения, Минагрополитики и ресурсных агентств, касающаяся интеграции политики по присвоению рекреационно-туристических природных ресурсов с учетом форм и прав собственности и их институционального обеспечения. Принципиально новая схема государственного управления рекреационно-туристической деятельностью и рациональным использованием природных ресурсов представлена на рисунке 2.

В контексте сказанного необходимо создать новые или реорганизовать существующие органы управления на принципах целостной идеологии развития рекреационно-туристической хозяйственной деятельности и рационального использования соответствующих природных ресурсов, находящихся в управлении различных министерств и ресурсных агентств. На основании перераспределения компетенций, прав, обязанностей и функций существующих структур, осуществляющих управление рекреационно-туристическими природными ресурсами и хозяйственной деятельностью, считаем целесообразным расширить полномочия Департамента туризма и курортов Минэкономразвития (далее – Департамент) или создать на его базе координационный орган (Управление использования природных ресурсов и развития рекреационно-туристической деятельности) для формирования единой политики государства по совершенствованию использования рекреационно-туристических природных ре-

сурсов, повышению эффективности рекреационно-туристической деятельности на основе модернизации отношений собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы. Создание такого органа на существующей базе обеспечит экономии бюджетных средств, которые расходуются на государственное управление, обусловит преемственность механизмов и инструментов рационального природопользования и сохранит компетентных специалистов в этой сфере и т. п.

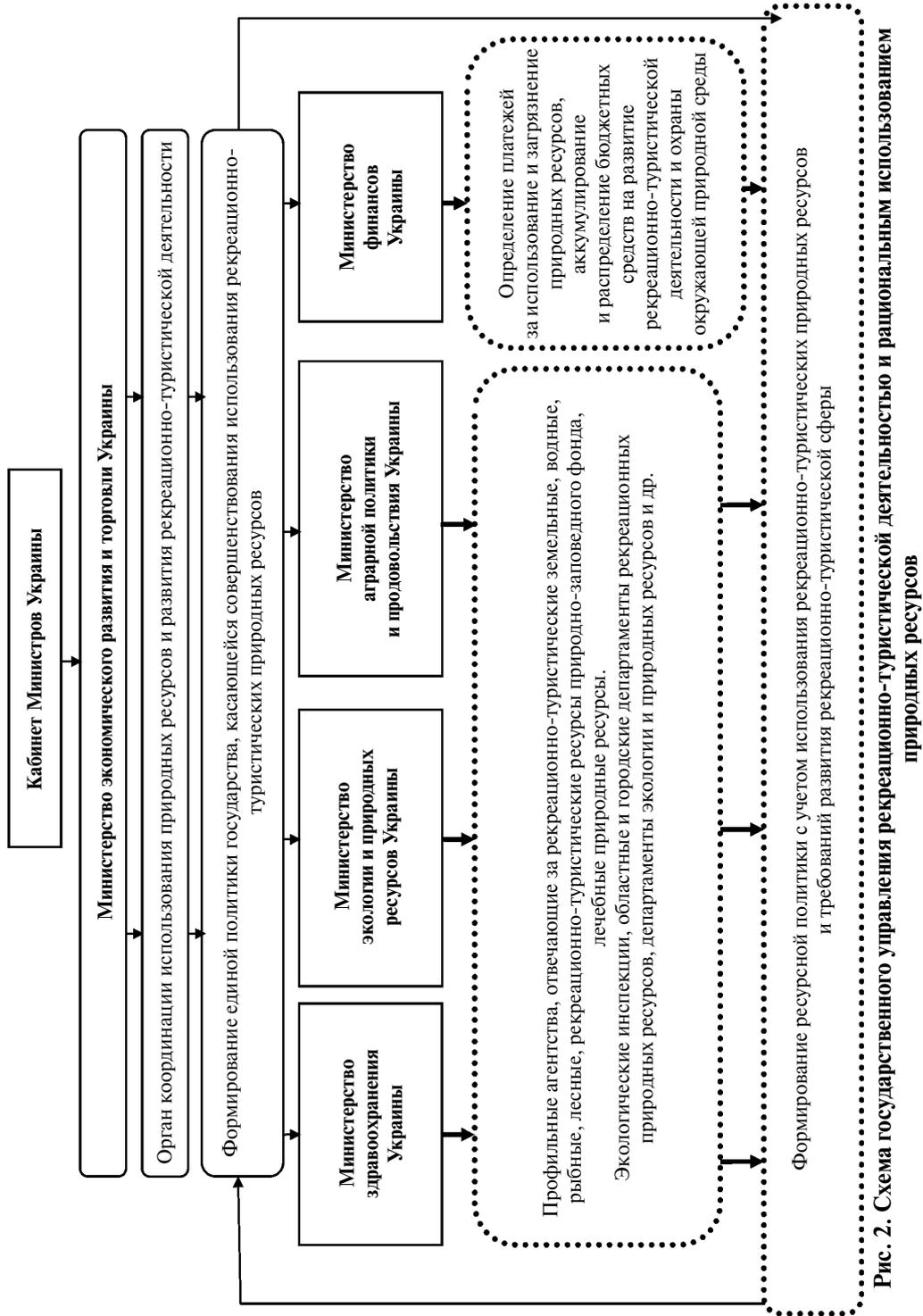


Рис. 2. Схема государственного управления рекреационно-туристической деятельностью и рациональным использованием природных ресурсов

К функциональным обязанностям такого координационного органа относятся:

– разработка институциональной базы и стратегий развития производительных сил государства с учетом рационализации использования, охраны, восстановления и воспроизводства рекреационно-туристических природных ресурсов на принципах экосистемности и полифункциональности, что обеспечит эффективное государственное управление народной собственностью;

– формирование баланса управленческих решений по использованию рекреационно-туристических природных ресурсов по горизонтали: на уровне Министерства экологии и природных ресурсов Украины, Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, Министерства экономического развития и торговли Украины, Министерства финансов Украины, Министерства здравоохранения Украины и отраслевых министерств;

– установление пропорций по использованию и охране, восстановлению и воспроизводству рекреационно-туристических природных ресурсов на базе общенародной, государственной и частной собственности на ресурсы.

Работа указанного органа должна быть направлена на создание оптимальной модели управления на основе определения горизонтальной и вертикальной компетенций специально уполномоченных органов (Минприроды, Минагрополитики, Министерства здравоохранения, профильных агентств, отвечающих за рекреационно-туристические земельные, водные, рыбные и лесные ресурсы, рекреационно-туристические ресурсы природно-заповедного фонда, лечебные природные ресурсы, экологические инспекции, областные и городские департаменты рекреационных природных ресурсов, департаменты экологии и природных ресурсов и т. д.).

Для обеспечения эффективной работы Департамента или предложенного координационного органа необходимо усовершенствовать существующую информационную базу данных об использовании природных ресурсов и состоянии рекреационно-туристической деятельности с позиций отношений собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы и основные производственные фонды субъектов хозяйствования. Частично она есть в кадастрах рекреационных ресурсов и статистической отчетности, однако ее необходимо расширить показателями, которые будут отображать эффективность использования природных ресурсов при определенных формах собственности на них и техногенные факторы производства рекреационно-туристической сферы. Чтобы улучшить информационную базу, необходимо провести инвентаризацию природных ресурсов и техногенных факторов предоставления услуг предприятиями рекреационно-туристической сферы (существующий Кадастр природных территорий курортов не дает необходимую информацию); организовать учет имеющихся рекреационно-туристических природных ресурсов по следующим направлениям:

– *используемые природные ресурсы*: форма собственности на природные ресурсы и техногенные факторы, нормативные и фактические объемы их использования, платежи за использование природных ресурсов – нормативные и сверхнормативные, ограничения по использованию природных ресурсов, социо-эколого-экономическая оценка субъекта хозяйствования;

– *природные ресурсы, которые могут быть использованы и вовлечены в хозяйственный оборот*: формы и права собственности на природные и техногенные факторы производства, ограничения по использованию природных ресурсов, социо-эколого-экономическая оценка использования природных ресурсов в зависимости от установленных форм и прав собственности.

Выводы

В настоящее время отсутствуют научно обоснованная политика в области функционирования отношений собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы и механизм реализации преимуществ от применения различных форм и прав собственности. Это обуславливает необходимость формирования единой государственной стратегии в сфере развития отношений присвоения природных ресурсов на основе функционирования определенных форм, прав собственности и установления ограничений, касающихся предоставления полномочий в зависимости от форм и прав собственности на природные ресурсы. Эти обременения необходимы для интернализации негативных эффектов природопользования, снижения оппортунистического поведения и ограниченной рациональности чиновников, принимающих управленческие решения по использованию природных рекреационно-туристических ресурсов.

Государственное управление природными ресурсами рекреационно-туристического значения — неотъемлемая составляющая государственного управления природными ресурсами как единой полифункциональной экономико-экологической системы. Альтернативность использования природных рекреационно-туристических ресурсов с точки зрения цели и видов экономической деятельности обязывает государственные органы управления подходить к распоряжению ими с позиции общенародных социо-эколого-экономических интересов. Большинство природных рекреационно-туристических ресурсов имеют уникальные лечебно-оздоровительные свойства, являются исчерпаемыми, невозпроизводимыми и составляют природный капитал нации.

Разграничение функций управления рекреационно-туристической деятельностью и задействованными в ней природными ресурсами между разными исполнительными органами власти, отсутствие анализа эффективных форм собственности на природные и техногенные факторы производства приводят к негативным социо-эколого-экономическим последствиям. Итак, предлагаем расширить полномочия Департамента туризма и курортов Минэкономразвития или создать в качестве альтернативы координирующий орган (Управление использования природных ресурсов и развития рекреационно-туристической деятельности) на основе перераспределения компетенций, прав, обязанностей и функций существующих структур с целью формирования единой политики государства по совершенствованию использования рекреационно-туристических природных ресурсов и повышению эффективности рекреационно-туристической деятельности. Для эффективной работы такого органа управления необходимо усовершенствовать существующую информационную базу данных об использовании природных ресурсов и состоянии рекреационно-туристической деятельности с позиций отношений собственности на рекреационно-туристические природные ресурсы и основные производственные фонды субъектов хозяйствования. Эта информация должна содержать не только экономическую и денежную оценки природного ресурса, но и анализ альтернатив его использования с позиции национальной экономики.

Список использованной литературы

1. Буркинський Б.В., Степанов В.Н., Харичков С.К. Экономико-экологические основы регионального природопользования и развития. — Одесса : ИПРЭИ НАН Украины, 2005. — 575 с.
2. Бистряков І.К., Веклич О.О., Ніколаєнко Т.С. Оцінка земельно-ресурсного потенціалу в контексті просторової організації землегосподарування та розвитку

економічного простору / Економічний простір і динаміка розвитку продуктивних сил України: теоретико-методологічні основи дослідження [за ред. Б.М. Данилишина]. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – С. 47–55.

3. *Мартіенко А.И.* Теоретические основы развития отношений собственности на природные ресурсы. – Одесса : ИПРЭИ НАН Украины, 2011. – 389 с.

4. *Хумарова Н.И.* Екологоорієнтоване стратегічне планування розвитку територій. – Одеса : ІПРЕЕД НАН України, 2011. – 408 с.

5. *Черчик Л.М.* Формування ринкових відносин у рекреаційному природокористуванні : моногр. – Луцьк : ЛНТУ, 2006. – 352 с.

References

1. Burkinskii B.V., Stepanov V.N., Kharichkov S.K. *Ekonomiko-Ekologicheskie Osnovy Regional'nogo Prirodopol'zovaniya i Razvitiya* [Economic and Ecological Basis for Regional Nature Management and Development]. Odessa, IMPEER NAS of Ukraine, 2005 [in Russian].

2. Bystryakov I.K., Veklych O.O., Nikolaenko T.S. *Otsinka zemel'no-resursnogo potentsialu v konteksti prostоровoi organizatsii zemlegospodaryuvannya ta rozvytku ekonomichnogo prostoru, v: Ekonomichnyi Prostir i Dynamika Rozvytku Produktivnykh Syl Ukrainy: Teoretyko-Metodolohichni Osnovy Doslidzhennya* [Evaluation of land and resource potential in the context of spatial organization of land economic management and development of economic space, in: Economic Space and Dynamics of Development of Productive Forces of Ukraine: Theoretical and Methodological Bases of Research]. B.M. Danylyshyn (Ed.). Kyiv, CSPF of Ukraine of a NAS of Ukraine, 2008, pp. 47–55 [in Ukrainian].

3. Martienko A.I. *Teoreticheskie Osnovy Razvitiya Otnoshenii Sobstvennosti na Prirodnye Resursy* [Theoretical Basis of Ownership Relations Development of Natural Resources]. Odessa, IMPEER NAS of Ukraine, 2011 [in Russian].

4. Khumarova N.I. *Ekologoorientovane Strategichne Planuvannya Rozvytku Terytorii* [Ecology-Oriented Strategic Planning of Territories' Development]. Odesa, IMPEER NAS of Ukraine, 2011 [in Ukrainian].

5. Cherchuk L.M. *Formuvannya Rynkovykh Vidnosyn u Rekreatsiinomu Pryrodokorystuvanni* [Formation of Market Relations in Recreational Nature Management]. Luts'k, LNTU, 2006 [in Ukrainian].

Статья поступила в редакцию 2 ноября 2016 г.
