

---

---

## ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

УДК 338.48

**Б. В. БУРКИНСЬКИЙ**,  
*професор, доктор економічних наук, академік НАН України, директор,*  
**А. І. МАРТІЄНКО**,  
*доктор економічних наук,*  
*старший науковий співробітник,*  
*завідділом економічного регулювання природокористування,*  
**Н. І. ХУМАРОВА**,  
*доктор економічних наук,*  
*старший науковий співробітник,*  
*головний науковий співробітник відділу економічного регулювання природокористування*  
*Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України*  
*(Одеса)*

### ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ НА РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНІ РЕСУРСИ В УКРАЇНІ

*Досліджено функції державного управління загальнонародними рекреаційно-туристичними природними ресурсами. Визначено головні напрями розвитку інституціонального середовища, які забезпечують реалізацію відносин власності на природні ресурси між державою та суб'єктами бізнесу. Обґрунтовано доцільність створення координаційного органу щодо управління використанням природних ресурсів і розвитком рекреаційно-туристичної діяльності на основі перерозподілу компетенції, прав, обов'язків і функцій існуючих структур, які здійснюють регулювання використання рекреаційно-туристичних природних ресурсів і розвитку господарської діяльності.*

**Ключові слова:** рекреаційно-туристичні природні ресурси, відносини власності, державне розпорядження, власність на рекреаційно-туристичні природні ресурси, інституціональне середовище, соціо-еколого-економічні обмеження, форми та права власності на природні ресурси і техногенні фактори виробництва.

---

**B. V. BURKYN'S'KYI**,  
*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*  
*(Odesa)*

### 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*

© Буркинський Борис Володимирович (Burkyns'kyi Borys Volodymyrovych), 2017; e-mail: iprei@odessa.ukr.net;

© Мартієнко Антоніна Іванівна (Martienko Antonina Ivanivna), 2017; e-mail: amartienko@ukr.net;

© Хумарова Ніна Іполітівна (Khumarova Nina Ipolytivna), 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.*

Ринкові відносини у всіх сферах національної економіки, в тому числі й у рекреаційно-туристичному секторі, визначаються розвитком відносин власності на основні фонди, оборотні активи (далі – техногенні фактори виробництва) та природні ресурси. У рекреаційно-туристичному бізнесі техногенні фактори виробництва належать в основному до приватної власності суб'єктів господарювання, а природні ресурси, що використовуються ними, перебувають у державній та комунальній власності, що веде до конфлікту приватних і загальнодержавних інтересів. Існує достатня кількість природних ресурсів, які потенціально могли б використовуватись як рекреаційно-туристичні, проте вони ще не залучені до господарського обороту і не приносять відповідний дохід суспільству. Це можна пояснити недостатньою мотивацією державою суб'єктів господарської діяльності до використання природних ресурсів у рекреаційно-туристичному бізнесі. Слід зазначити, що держава як головний розпорядник власністю народу на природні ресурси повинна вжити заходів щодо ефективного управління загальнонародною власністю. Природні ресурси, які перебувають у господарському обороті, використовуються в рекреаційно-туристичній сфері не завжди ефективно. Отже, особливо важливо підвищити ефективність рекреаційно-туристичної діяльності за рахунок раціонального використання природних ресурсів в інтересах усього народу, збільшити їх соціо-еколого-економічний ефект, а також розвивати інституціональне забезпечення функціонування цієї сфери економіки та вдосконалювати відносини власності на природні ресурси.

Аналіз наукової літератури показав, що протягом історичного розвитку економіки багато уваги в дослідженнях приділялося питанням власності як основним та вихідним у системі виробничих відносин, що склалися в суспільстві. У сучасних умовах проблеми власності розглядались у працях С. Мочерного, О. Гаєвського, І. Лазні, В. Рибалкіна, В. Дементьєва, В. Базилевича, Р. Нурєєва. Окремі аспекти відносин власності на природні ресурси, зокрема рекреаційні, досліджувалися Б. Буркинським, В. Степановим, С. Харічковим [1], І. Бистряковим, Б. Данилишиним, О. Веклич [2], А. Мартієнко [3], Н. Хумаровою [4], Л. Черчик [5]. Проте специфічні особливості природних ресурсів як об'єктів народної власності, які використовуються в рекреаційно-туристичній діяльності, потребують удосконалення інституціональних основ державного управління в цій сфері економіки. Ми дотримуємося головних положень концепції державної власності на природні ресурси, однак виокремлюємо недостатньо розвинуті в теоретико-методологічному плані питання: ототожнення загальнонародної та державної власності, взаємовідносин у системі загальнонародної, державної та приватної власності.

Загальнонародна власність на природні ресурси – основна, системоутворююча форма, на якій базується різноманіття форм і прав власності на природні ре-

сурси. Основним суб'єктом власності є український народ, тому власність повинна використовуватися в його інтересах, приносити йому дохід у фінансовій і матеріальній формах (збереження природних ресурсів для їх сьогодишнього та майбутнього використання в соціальній та економічній сферах). Специфіка природних ресурсів полягає в тому, що їх загальнонародна належність зумовлює певні особливості при використанні. Не можна стверджувати, що ефективною є тільки державна власність на природні ресурси, оскільки державні службовці приймають не завжди оптимальні рішення щодо використання цих ресурсів. Крім того, з державних бюджетів не завжди можуть бути виділені необхідні кошти для проведення ефективної діяльності щодо використання, охорони, відновлення та відтворення природних ресурсів. У цих випадках держава передає природні ресурси у безстрокову оренду або приватну власність. Так було у 1990-х роках, коли непридатні землі, схильні до зсувів та ерозій, були передані у власність господарським кооперативам, а потім – у приватну власність населенню, яке укріплювало та зберігало ці землі. Отже, концептуально основною формою власності є народна, всі інші форми та права власності на природні ресурси також можуть існувати, але за умови, що загальнонародна власність, яку передано в певній формі та за певних прав, приносить економічний дохід, соціальний та екологічний ефект. Держава як головний розпорядник природних ресурсів повинна розробити систему обмежень та обтяжень для різних форм і прав власності, контролювати їх виконання.

З урахуванням викладеного **мета статті** – розвиток інституціональних основ відносин власності на природні рекреаційно-туристичні ресурси; визначення напрямів покращення інституціонального середовища державного управління власністю на природні ресурси та підприємницькою рекреаційно-туристичною діяльністю; обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення інститутів державного управління природними ресурсами та суб'єктами, які їх використовують.

Управління природними рекреаційно-туристичними ресурсами, які використовуються або потенціально можуть бути використані та віднесені до природних рекреаційно-туристичних ресурсів, належить до компетенції Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), тоді як природні ресурси, що є основними складовими формування системи послуг, перебувають у компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України (Мінприроди), Міністерства аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики), Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ), державних агентств природних ресурсів (далі – ресурсні агентства) та їх територіальних органів на місцях. У цілому державні органи управління природними ресурсами, в тому числі і рекреаційно-туристичними, розпоряджаються їх використанням, охороною та відтворенням з урахуванням формування та реалізації політики природокористування в межах своїх компетенцій; нормативно регулюють використання земельних, водних, лісових, рослинних і тваринних ресурсів та ресурсів надр; нормують обсяги викидів, скидів і розміщення відходів у навколишньому природному середовищі; створюють кадастри земельних, водних, лісових ресурсів, тварин, які живуть у дикій природі; ведуть Червону та Зелену книги; здійснюють моніторинг природних ресурсів за природними об'єктами і суб'єктами їх використання, а також викидів забруднюючих речовин в атмосферу, водних та земельних ресурсів; ліцензують види діяльності залежно від використання об'єктів природного капіталу; стежать за виконанням екологічних вимог при передаванні у власність і для використання, в тому числі в оренду,

земельних ділянок і водних об'єктів; контролюють дотримання прав державної власності на об'єкти флори і фауни; ліцензують використання лісових, рибних та інших природних ресурсів; контролюють плату за використання та забруднення природних об'єктів.

Потрібно зазначити, що в завданнях жодний з органів управління природо-користуванням не зафіксував необхідність здійснення єдиної державної політики у сфері розвитку відносин щодо привласнення природних ресурсів на основі функціонування певних форм, прав власності та обмежень щодо форм, прав і суб'єктів власності. Крім того, обов'язковою умовою існування такої політики є визначення природних ресурсів, а саме: які з них мають перебувати тільки у державній власності і використовуватися тільки державними підприємствами, а які можуть бути в будь-якій формі власності.

Найвище право власності на природні ресурси — це розпорядження ними, проте управлінські структури та чиновники, які не є власниками природних ресурсів від імені держави, народу, приймають рішення щодо їх використання, зміни форм і прав власності, одержання та подальшого перерозподілу доходів, соціо-еколого-економічних збитків між виробниками, покупцями та третіми особами.

Як свідчить практика, розпорядження природними ресурсами не завжди здійснюється в інтересах держави та народу. Це пов'язано з рядом таких причин, як опортуністична поведінка та поведінка обмеженої раціональності, відсутність адекватної нормативно-правової бази та соціо-еколого-економічних інструментів і механізмів реалізації прав власності. Розбудова відносин власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси потребує вдосконалення інституціонального середовища, зокрема:

- формування державними органами управління єдиної державної політики щодо прийнятних форм і прав власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси з урахуванням їх соціальної значущості, унікальності, а також визначення на основі цього природних рекреаційних ресурсів як таких, що можуть бути тільки в державній власності та використовуватися державними підприємствами, так і тих, що можуть перебувати в інших формах і правах власності та використовуватися недержавними підприємствами;

- удосконалення нормативно-правової бази відносин з приводу реалізації форм і прав власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси, що виникають між державою, власником, користувачами і третіми особами; формування договірних відносин між суб'єктами власності; вдосконалення системи плати за використання рекреаційно-туристичних природних ресурсів; мотивації природо-користувачів до залучення рекреаційно-туристичних природних ресурсів до господарського обороту;

- формування механізму реалізації та контролю за виконанням системи соціо-еколого-економічних обмежень щодо форм і прав власності у процесі використання, обміну та споживання природних рекреаційно-туристичних ресурсів;

- мінімізації трансакцій державного управління при переданні у власність рекреаційних природних ресурсів, а також контролю та специфікації форм і прав власності на природні рекреаційно-туристичні ресурси;

- формування та впровадження системи нормативів щодо скидів і викидів забруднюючих речовин та лімітів споживання рекреаційно-туристичних природ-

них ресурсів рекреаційно-туристичною сферою та іншими секторами економіки; вдосконалення інструментарію використання кадастрової інформації про рекреаційно-туристичні території та ресурси як екосистемну сукупність рекреаційних та інших природних ресурсів;

– формування і впровадження економічного та економіко-екологічного моніторингу, контролю та експертизи стану основних фондів суб'єктів рекреаційно-туристичної сфери і їх впливу на природні рекреаційні ресурси, дотримання ними обмежень та обтяжень при використанні природних ресурсів. Одержані дані використовуються для своєчасного реагування на порушення обмежень щодо форм і прав власності на природний об'єкт та інтересів третіх осіб, для формування висновків про необхідність зміни форми, права або суб'єкта власності на природний ресурс з метою його збереження, відтворення та раціонального використання;

– формування організаційних механізмів доступу громадськості до оцінювання напрямів використання рекреаційно-туристичних природних ресурсів, шляхів їх здійснення, контролю над проведенням торгів, аукціонів, які стосуються природних ресурсів, зміни форм, прав та суб'єктів власності.

Запропоновані напрями вдосконалення інституціонального середовища можуть бути розширені та уточнені відповідно до конкретних видів природних ресурсів. Вони являють собою систему, яка дозволяє реалізувати делеговані державі повноваження щодо розпорядження народною власністю у вигляді природних ресурсів.

Відсутність єдиної державної політики у сфері розвитку відносин щодо привласнення природних ресурсів на основі функціонування певних форм, прав власності та обмежень щодо форм, прав і суб'єктів власності, призводить до того, що користувачі природних ресурсів отримують економічні вигоди без “привласнення” негативних збитків навколишньому природному середовищу, а суспільство – негативні внутрішні та зовнішні конфлікти, тобто “привласнює” соціо-еколого-економічні збитки. Це пояснюється тим, що повноваження щодо управління рекреаційною і туристичною діяльністю та надання послуг у цій сфері є функціонально розпорозаними між різними міністерствами, ресурсними агентствами і регіональними екологічними управліннями. В діяльності цих структур недостатньо враховується екосистемний і поліфункціональний підхід до використання природних ресурсів рекреаційно-туристичного призначення. Відсутні також науково обгрунтована політика щодо функціонування відносин власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси та механізму реалізації переваг залежно від форм і прав власності. Постійні зміни в інститутах управління рекреаційно-туристичною сферою призводять до неефективного забезпечення виконання функцій раціонального розпорядження загальнонародними природними ресурсами України.

До функцій Департаменту туризму та курортів Мінекономрозвитку входить формування політики розвитку рекреаційно-туристичної сфери, проте не розробляється політика залучення до господарського обороту рекреаційно-туристичних природних ресурсів, які є основним фактором виробництва цієї сфери. Мінприроди, Мінагрополітики, МОЗ та ресурсні агентства формують політику використання та охорони природних ресурсів, нормують і лімітують використання тільки тих з них, що належать до компетенцій відповідних агентств. Водночас комплексна

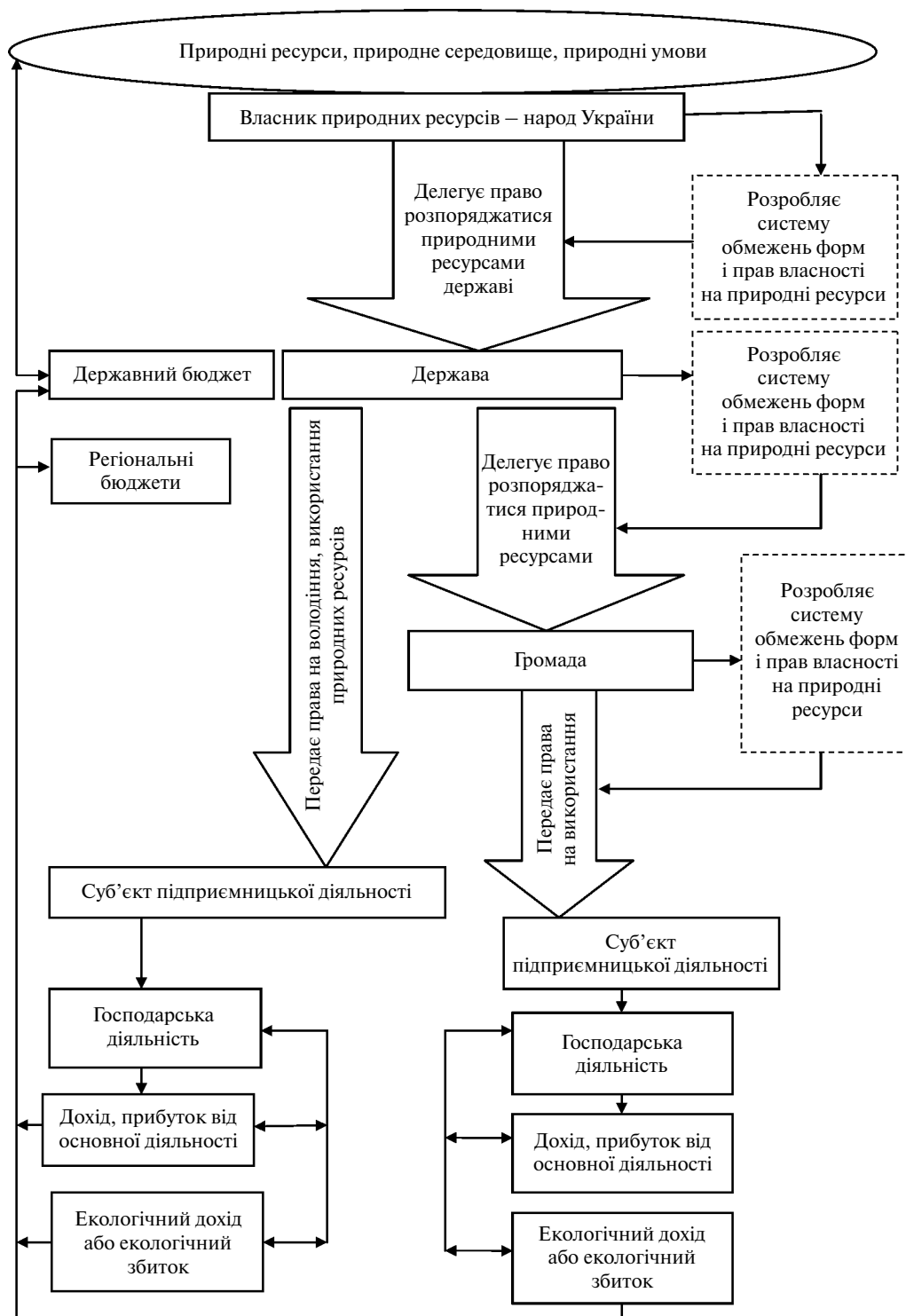
система управління рекреаційно-туристичними природними ресурсами на основі екосистемного та поліфункціонального підходів відсутня.

Ресурсні агентства ведуть кадастри природних ресурсів, але ця інформація є розрізною за видами природних ресурсів, не використовується комплексний підхід до планування природокористування при визначенні напрямів розвитку секторів національної економіки, в тому числі рекреаційно-туристичної сфери. В ресурсних кадастрах обов'язково вказується, у якій формі власності перебуває природний ресурс. Ця інформація фіксує юридичне право власності, проте не повною мірою використовується при:

- державному плануванні відносин власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси;
- розподілі власності за формами та правами;
- розподілі природних ресурсів за напрямками їх альтернативного використання;
- формуванні системи платежів за використання природних ресурсів, які перебувають у різних формах власності;
- економічному обґрунтуванні орендних взаємовідносин між державою (виразником народної власності), економічно відособленими суб'єктами-власниками та користувачами природних ресурсів.

У системі державного управління відсутні структурні підрозділи, які б займалися дослідженням, обґрунтуванням і цілеспрямованим упровадженням ефективних форм власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси та формуванням результативних взаємовідносин власності на рівні держави, адміністративно-територіальних одиниць, користувачів, власників і третіх осіб. Така ситуація зменшує обсяги поповнення державного та місцевих бюджетів і подальший ефективний розподіл коштів, одержаних від використання загальнонародної власності на природні ресурси, перешкоджає визначенню результативних суб'єктів власності та їх зміні в разі необхідності.

На рисунку 1 подано узагальнене бачення процесів привласнення природних ресурсів на рівні держави, громади та суб'єктів господарювання, де підкреслюється приватне привласнення доходів від використання природних ресурсів суб'єктами господарювання, загальнонародне та державне "привласнення" економіко-екологічних збитків, які завдаються навколишньому природному середовищу. Народ як власник природних ресурсів делегує право розпоряджатися ними державі, яка, у свою чергу, передає його громаді, а вона через місцеві органи влади передає природний ресурс у володіння та для використання суб'єктам господарювання різних форм і прав власності. Суб'єкт господарювання веде трудову діяльність і привласнює дохід. При цьому необхідно зазначити, що органи управління природокористуванням не визначають обмеження, які стосуються передання природного ресурсу у власність або для використання, оскільки критерії, умови, обмеження та зобов'язання щодо передання ресурсу і подальшого його використання є невизначеними. Дохід суб'єкта економічної діяльності поділено на дві частини: одну частину він сам привласнює, а друга через податки, рентні та екологічні платежі надходить до державного бюджету та привласнюється народом. Питома вага вартості права на використання природних ресурсів є дуже незначною в загальному розмірі платежів суб'єктів господарювання до бюджету. За останні роки вона в середньому не перевищує 8% загального обсягу доходів бюджету.



**Рис. 1. Привласнення природних ресурсів на рівні держави, громади та суб'єктів господарювання**

Економічні збитки, які завдаються суб'єктам господарювання через використання забруднених і виснажених природних ресурсів, призводять до втрат у бюджетах за рахунок зниження надходжень до них. Крім того, істотними є соціо-еколо-

го-економічні збитки, які отримує суспільство в результаті необхідності відновлення якості природних ресурсів та екосистем у цілому.

Така негативна ситуація склалася з власністю на природні рекреаційно-туристичні ресурси на причорноморських пляжних територіях, які є земельною комунальною власністю громади. І саме громада делегувала право на розпорядження земельними ресурсами міським, районним або селищним радам, які, у свою чергу, передали пляжні земельні території для використання приватним підприємцям, наприклад, в оренду. Процес прийняття рішення про передання відбувся не прозоро, а з порушенням публічності та без відповідного громадського обговорення. Населення не має доступу до інформації про розмір орендної плати, умови оренди (особливо це стосується забудови пляжних територій магазинами, об'єктами швидкого харчування, невеликими готелями тощо), відведення каналізаційних стоків, їх очищення та вивезення відходів. Наприклад, коли здійснюються природоохоронні заходи щодо стану орендованої пляжної земельної ділянки, то такий пляжний рекреаційний ресурс, як вода (морська або річкова), не підлягає очищенню. В широкому доступі немає інформації про обсяги та напрями використання грошей, отриманих від оренди прибережних територій. Склалася ситуація, коли водні ресурси перебувають в управлінні Державного агентства водних ресурсів України, рекреаційні водні ресурси не визначено як об'єкт управління Держводагенства України, не виконуються і не контролюються умови обмежень і обтяжень щодо використання цих ресурсів, водночас пляжні земельні ресурси перебувають у розпорядженні місцевих органів виконавчої влади. Як бачимо, власністю на рекреаційний комплекс (воду та територію) розпоряджаються місцеві та загальнодержавні органи управління, що призводить до конфлікту інтересів. Отже, постають запитання: як органи, яким делеговано право розпоряджатися комунальною власністю, будуть її використовувати в інтересах громади; як у системі виробничих відносин проходитиме розподіл та обмін правами власності на природні ресурси комунальної (земля) та загальнонародної (річки, що проходять територією більш як однієї області, моря) власності? Нині дані питання залишаються відкритими, і ми маємо проблеми не тільки з рекреаційними ресурсами Півдня України, а й з усіма природними рекреаційно-туристичними комплексами.

Наприклад, не так давно були істотні проблеми з орендою та подальшим перепродажем прав оренди озер у Карпатах. Ця ситуація ніколи б не виникла, якби держава, якій народ делегував найвище право власності — право розпоряджатися природними ресурсами, — піклувалася про розбудову інституціональних засад реалізації відносин власності на природні ресурси. Насамперед до них необхідно віднести нормативно-правову базу, яка юридично закріпила б систему економічних та економіко-екологічних відносин власності на рівні держави в цілому та на регіональному рівні зокрема. Право на розпорядження загальнонародною власністю, делеговане державним органам законодавчої та виконавчої влади, повинно мати обмеження. Чиновник, якому від імені народу делеговано право розпорядження загальнонародною власністю, не може приймати рішення про її відчуження самостійно. Для цього необхідно проводити всенародний референдум або приймати рішення на основі голосування всіх членів громади. При переданні економічно відособленому суб'єкту прав на використання державної або комунальної власності необхідно визначити економічні, техніко-технологічні та екологічні



обмеження та обтяження щодо використання природного ресурсу, які мають бути зафіксовані в договорах володіння, використання, розпорядження природними ресурсами. Отже, до інституціональних засад удосконалення відносин власності необхідно віднести обмеження форм і прав власності та договірну основу як матеріальну базу вирішення спорів у суді. Держава на загальнонародному та регіональному (місцевому) рівнях повинна стежити за виконанням умов зміни форм і прав власності на природні ресурси. Ми вважаємо, що доцільно створити інститут, який контролюватиме прозорість функціонування суб'єктів певних форм і прав власності на природний ресурс, визначатиме економічні, юридичні, соціальні та конституційні чинники переходу ресурсу від загальнонародної до іншої форми власності, а також до нового суб'єкта власності.

Зупинимось докладніше на рекреаційно-туристичних факторах розбудови інституціональних засад відносин власності. Законодавче визначення та закріплення основних форм власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси є недосконалим, тому що науково не обґрунтовано ознаки та критерії, за якими рекреаційно-туристичні природні ресурси повинні бути тільки в державній власності і використовуватися лише державними підприємствами (наприклад, використовувати свердловини з лікувальною мінеральною водою має підприємство з державною формою власності, що дозволить встановлювати державні ціни та не збільшувати їх при реалізації води санаторіям, а також постачати мінеральну воду в першу чергу установам рекреаційної сфери, а потім – у роздрібний продаж тощо). Окремо необхідно визначити критерії та ознаки, за якими рекреаційно-туристичні природні ресурси можуть бути в інших формах власності та використовуватися різними власниками основних факторів виробництва.

Пріоритетною для держави має бути міжвідомча координація дій Мінекономрозвитку, Мінприроди, МОЗ, Мінагрополітики та ресурсних агентств щодо інтеграції політики привласнення рекреаційно-туристичних природних ресурсів з урахуванням форм і прав власності та їх інституціонального забезпечення. Принципово нову схему державного управління рекреаційно-туристичною діяльністю і раціональним використанням природних ресурсів подано на рисунку 2.

У контексті сказаного необхідно створити нові або реорганізувати існуючі органи управління на засадах цілісної ідеології розвитку рекреаційно-туристичної господарської діяльності та раціонального використання відповідних природних ресурсів, що перебувають в управлінні різних міністерств і ресурсних агентств. На основі перерозподілу компетенцій, прав, обов'язків і функцій існуючих структур, які здійснюють управління рекреаційно-туристичними природними ресурсами та господарською діяльністю, вважаємо за доцільне розширити повноваження Департаменту туризму та курортів Мінекономрозвитку (далі – Департамент) або створити на його базі координуючий орган (Управління використання природних ресурсів та розвитку рекреаційно-туристичної діяльності) для формування єдиної політики держави щодо вдосконалення використання рекреаційно-туристичних природних ресурсів, підвищення ефективності рекреаційно-туристичної діяльності на основі модернізації відносин власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси. Створення такого органу на існуючій базі забезпечить економію бюджетних коштів, які витрачаються на державне управління, зумовить наступність механізмів та інструментів раціонального природокористування та збереже компетентних спеціалістів у цій сфері тощо.

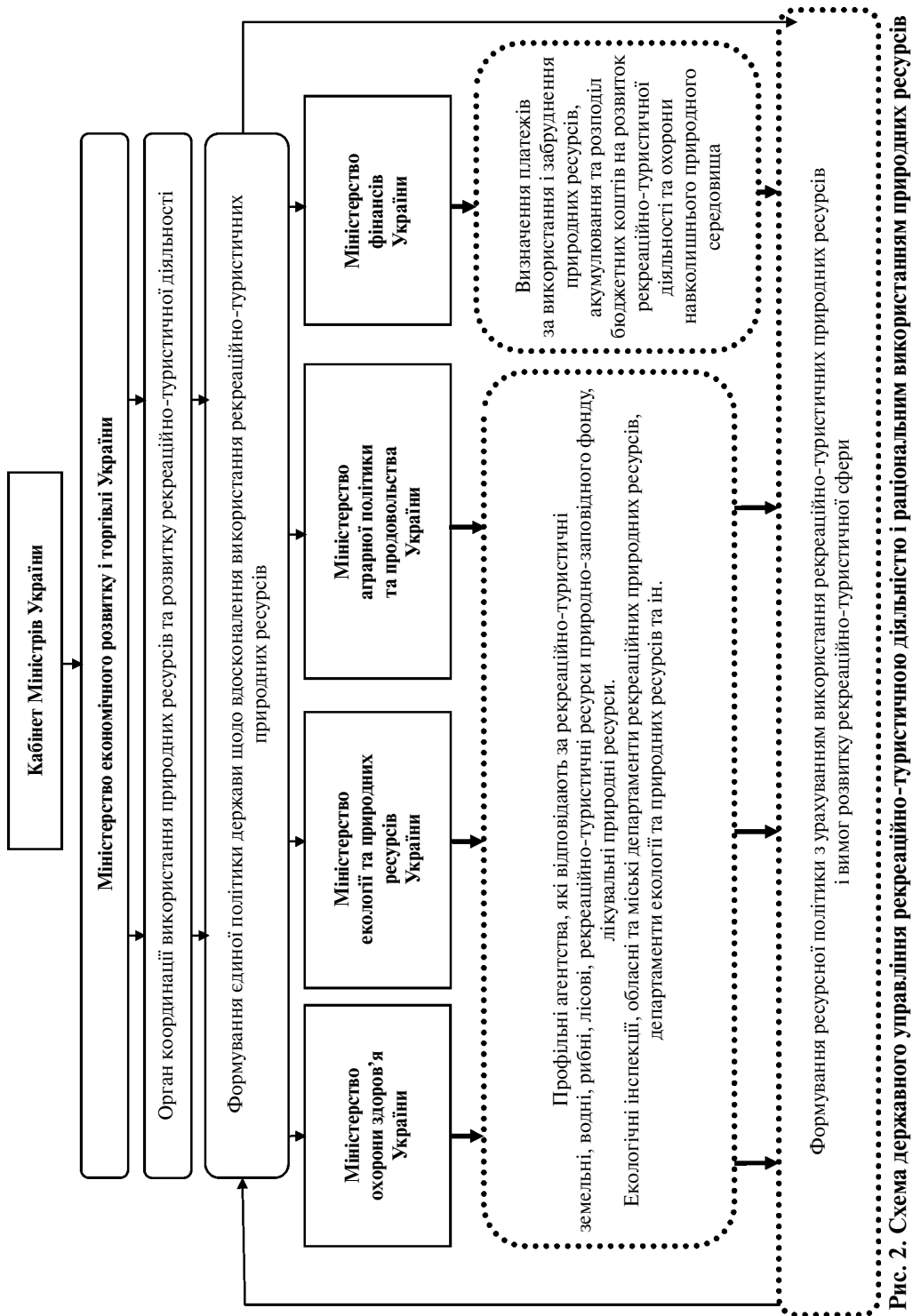


Рис. 2. Схема державного управління рекреаційно-туристичною діяльністю і раціональним використанням природних ресурсів

До функціональних обов'язків такого координаційного органу належать:

- розробка інституціональної бази і стратегій розвитку продуктивних сил держави з урахуванням раціоналізації використання, охорони, відновлення та відтворення рекреаційно-туристичних природних ресурсів на принципах екосистемності та поліфункціональності, що забезпечить ефективне державне управління народною власністю;

– формування балансу управлінських рішень щодо використання рекреаційно-туристичних природних ресурсів по горизонталі: на рівні Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Міністерства охорони здоров'я України та галузевих міністерств;

– встановлення пропорцій щодо використання та охорони, відновлення та відтворення рекреаційно-туристичних природних ресурсів на основі загальнонародної, державної та приватної власності на ресурси.

Робота зазначеного органу має бути спрямована на створення оптимальної моделі управління на основі визначення горизонтальної та вертикальної компетенцій спеціально уповноважених органів (Мінприроди, Мінагрополітики, МОЗ, профільних агентств, які відповідають за рекреаційно-туристичні земельні, водні, рибні та лісові ресурси, рекреаційно-туристичні ресурси природно-заповідного фонду, лікувальні природні ресурси, екологічні інспекції, обласні та міські департаменти рекреаційних природних ресурсів, департаменти екології та природних ресурсів тощо).

Для забезпечення ефективної роботи Департаменту або запропонованого координаційного органу необхідно вдосконалити існуючу інформаційну базу даних про використання природних ресурсів і стан рекреаційно-туристичної діяльності з позицій відносин власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси та основні виробничі фонди суб'єктів господарювання. Частково вона є в кадастрах рекреаційних ресурсів і статистичній звітності, проте її необхідно розширити показниками, які відображатимуть ефективність використання природних ресурсів за певних форм власності на них і техногенні фактори виробництва рекреаційно-туристичної сфери. Щоб покращити інформаційну базу, необхідно провести інвентаризацію природних ресурсів і техногенних факторів надання послуг підприємствами рекреаційно-туристичної сфери (існуючий Кадастр природних територій курортів не надає необхідної інформації); організувати облік наявних рекреаційно-туристичних природних ресурсів за такими напрямками:

– *природні ресурси, що використовуються*: форма власності на природні ресурси і техногенні фактори, нормативні та фактичні обсяги їх використання, платежі за використання природних ресурсів – нормативні та наднормативні, обмеження щодо використання природних ресурсів, соціо-еколого-економічне оцінювання суб'єкта господарювання;

– *природні ресурси, які можуть бути використані та залучені до господарського обороту*: форми та права власності на природні й техногенні фактори виробництва, обмеження щодо використання природних ресурсів, соціо-еколого-економічне оцінювання використання природних ресурсів залежно від встановлених форм і прав власності.

### Висновки

Нині відсутні науково обгрунтована політика у сфері функціонування відносин власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси та механізм реалізації переваг від використання різних форм і прав власності. Це зумовлює необхідність формування єдиної державної стратегії у сфері розвитку відносин привласнення природних ресурсів на основі функціонування певних форм, прав власності та встановлення обмежень щодо надання повноважень залежно від форм і прав власності на природні ресурси. Ці обмеження є необхідними для інтерналізації нега-

тивних ефектів природокористування, зниження опортуністичної поведінки та обмеженої раціональності чиновників, які приймають управлінські рішення щодо використання природних рекреаційно-туристичних ресурсів.

Державне управління природними ресурсами рекреаційно-туристичного значення – невід’ємна складова державного управління природними ресурсами як єдиної поліфункціональної економіко-екологічної системи. Альтернативність використання природних рекреаційно-туристичних ресурсів з точки зору мети і видів економічної діяльності зобов’язує державні органи управління підходити до розпорядження ними з позиції загальнонародних соціо-еколого-економічних інтересів. Більшість з природних рекреаційно-туристичних ресурсів мають унікальні лікувально-оздоровчі властивості, є вичерпними, невідтворюваними та становлять природний капітал нації.

Розмежування функцій управління рекреаційно-туристичною діяльністю і природними ресурсами, задіяними в ній, між різними виконавчими органами влади, відсутність аналізу ефективних форм власності на природні та техногенні фактори виробництва призводять до негативних соціо-еколого-економічних наслідків. Отже, пропонуємо розширити повноваження Департаменту туризму та курортів Мінекономрозвитку або створити як альтернативу координуючий орган (Управління використання природних ресурсів та розвитку рекреаційно-туристичної діяльності) на основі перерозподілу компетенцій, прав, обов’язків і функцій існуючих структур з метою формування єдиної політики держави щодо вдосконалення використання рекреаційно-туристичних природних ресурсів та підвищення ефективності рекреаційно-туристичної діяльності. Для ефективної роботи такого органу управління необхідно вдосконалити існуючу інформаційну базу даних про використання природних ресурсів і стан рекреаційно-туристичної діяльності з позицій відносин власності на рекреаційно-туристичні природні ресурси та основні виробничі фонди суб’єктів господарювання. Ця інформація повинна містити не тільки економічну та грошову оцінку природного ресурсу, але й аналіз альтернатив його використання з позиції національної економіки.

#### Список використаної літератури

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., Николаєнко Т.С. Оцінка земельно-ресурсного потенціалу в контексті просторової організації землегосподарювання 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. Мартиєнко А.И. Теоретические основы развития отношений собственности на природные ресурсы. — Одесса : ИПРЭИ НАН Украины, 2011. — 389 с.
4. Хумарова Н.І. 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-Ekologicheskiye 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 prostorovoi organizatsii zemlegospodaryuvannya ta rozvytku ekonomichnogo prostoru, v: Ekonomichniy 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], edited by: B.M. Danylyshyn. Kyiv, CSPF of Ukraine of a NAS of Ukraine, 2008, pp. 47–55 [in Ukrainian].

3. Martienko A.I. *Teoreticheskiye Osnovy Razvitiya Otnosheniy 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 Terytoriy* [Ecology-Oriented Strategic Planning of Territories' Development]. Odessa, IMPEER NAS of Ukraine, 2011 [in Ukrainian].

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

Стаття надійшла до редакції 2 листопада 2016 р.

---