

*Шершньова, О.В.* Регіональне управління туризмом в малих містах Рівненської області [Текст] / О.В. Шершньова // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — Вип. 12. — С. 424—429.

УДК 65.050.2(447.8)

*Шершньова Олена*

**В статті здійснюється спроба розгляду основних аспектів державного управління туризмом на регіональному рівні. Особлива увага приділяється визначенню сучасного стану та ступеня включення малих міст Рівненської області в туристичну інфраструктуру регіону.**

**Ключові слова: туристична інфраструктура, державне управління, малі міста.**

Найбільш серйозним викликом після руйнування радянської системи для багатьох малих міст стала втрата свого власного місця в великому економічному механізмі перерозподілу праці і капіталу на регіональному та національному рівнях. У свою чергу складові глобального ринку зробили цей виклик історії ще жорсткішим. Для більшості малих міст повстало нагальне питання розробки власних стратегій розвитку у нових глобальних, національних та регіональних тенденціях.

В умовах розбудови української держави туризм, зокрема його розвиток в малих містах, стає дієвим засобом формування ринкового механізму господарювання, надходження значних коштів до державного та місцевих бюджетів, однією з форм раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, вивчення історії рідного краю, залучення широкої громадськості до пізнання історико-культурної спадщини. Тому питання державного управління розвитком туристичної діяльності в малих містах постають сьогодні особливо гостро.

У сучасному науковому просторі України значна кількість дослідників зацікавлена проблемами державного управління туризмом, зокрема, Алієв Р., Давиденко Л., Козловський Є., Лихоманова О., Свірідова Н., Шаптала О. тощо. Однак, на сьогодні не існує жодної фундаментальної праці, яка б розкривала всі управлінські особливості, пов'язані з розвитком туристичної галузі в малих міста на рівні регіону.

Тому метою статті є розгляд певних аспектів розвитку туризму в Рівненській області як адміністративній одиниці державного управління.

10 липня 2003 року Верховною Радою України було прийнято Закон України „Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”. За цією Програмою визначаються основні напрями соціально-економічного розвитку малих міст України до 2010 року і містяться науково-методичні, економічні, організаційні, правові заходи щодо його забезпечення. Одним із пріоритетних напрямків реалізації цієї Програми в 2003-2010 роках є охорона культурної спадщини та розвиток туризму в малих містах.

Так, за Вашингтонською хартією 1987 року визначаються цінності в малих містах, що підлягають охороні, – це історичний характер міста і сукупність матеріальних і духовних складових, які виражають його образ, а саме:

- а) форма міста, яка визначається мережею вулиць і розплануванням на ділянки;
- б) зв'язок між різними міськими просторами: забудованими, вільними та озелененими;
- в) форма і вигляд споруд (внутрішній і зовнішній), обумовлені своєю структурою, об'ємом, стилем, масштабом, матеріалом, кольором і декором;
- г) зв'язки міста з навколишнім середовищем, природним і створеним людиною;

г) різні призначення міста, набуті ним під час історичного розвитку. І будь-який замір на ці скарби загрожуватиме автентичності історичного міста [1].

З огляду на це, Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року „Про затвердження Списку історичних населених місць України” визначається перелік всіх поселень України, що мають історико-культурне значення. До цього Списку в Рівненській області входять: м. Рівне (1283 рік), смт Березне (1584 рік), смт Володимирець (1570 рік), смт Гоща (1152 рік), м. Дубно (1099 рік), м. Дубровиця (1005 рік), смт Клевань (1458 рік), м. Корець (1150 рік), смт Мізоч (1322 рік), смт Млинів (XVI століття), м. Острог (1100 рік), м. Радивилів (1564 рік), смт Степань (1292 рік). Також згідно з Загальнодержавною програмою розвитку малих міст до адміністративно-територіального устрою Рівненської області входять такі малі міста: Дубно, Дубровиця, Здолбунів, Корець, Костопіль, Кузнецовськ, Острог, Радивилів, Сарни та Березне. Обидва переліки населених пунктів, затверджені нормативними документами на національному рівні, є взаємодоповнюючими для комплексного розвитку туристичної інфраструктури Рівненської області.

Глибокий кризовий соціально-економічний стан, в якому перебуває держава, призвели до хронічної кризи більшості регіонів України, в тому числі і Рівненщини. Протягом останніх десятиліть регіон в економічному плані практично не розвивався (виключення становить лише Кузнецовськ – мале місто енергетичного спрямування). Великі виробничі підприємства перебувають в занепаді та не мають потенціалу й можливостей до самостійного розвитку. Мале підприємництво не набуло достатнього розвитку внаслідок вичерпання кадрового потенціалу (молодь та значна кількість працездатного населення виїжджає з малих міст до обласного центру, столиці, а в багатьох випадках і закордон). Міста практично не готові для прийому туристів внаслідок нерозвинутості місцевих інфраструктур туризму: відсутність готелів високого рівня обслуговування для прийому українських та іноземних туристів, невідповідність рівня закладів

громадського харчування високим сучасним міжнародним стандартам, занедбаність транспортної, інженерної мереж і туристичного посередництва.

Для більшості органів місцевого самоврядування малих міст Рівненщини невизначені чітко прерогативи розвитку, адже туризм – це інновація, яку потрібно підтримувати, навчати фахівців, інформувати населення та бізнесові структури про можливості розвитку туризму. Хоча на сучасному етапі малі міста Рівненської області є потенційними туристичними центрами Західної України та можуть в майбутньому приймати значні потоки туристів і гостей. Сучасні вхідні туристичні потоки зумовлені багатим історико-культурним потенціалом регіону, а не рівнем розвитку туризму, тому й не є джерелом прибутку до місцевих та обласного бюджетів.

Суттєвими факторами, які впливають на розвиток туризму в малих містах, доцільно визначити: нормативно-правове забезпечення (недоліки законодавства про ліцензування окремих видів підприємницької діяльності, складності порядку створення господарських товариств, недоліки статистичного обліку результатів виробничої діяльності малих підприємств, недоліки системи оподаткування, створення механізму взаємного кредитування суб'єктів підприємницької діяльності, механізму сприяння розвитку малого та середнього підприємництва); інформаційне забезпечення (допомога в отриманні нормативно-правової інформації, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій на регіональному рівні); фінансове забезпечення (пошук альтернативних позабюджетних форм фінансового стимулювання інфраструктури міст, вирішення питань застав під кредити, створення тендерних комітетів, звільнення малих підприємств від значних податків та зборів); організаційне та матеріально-технічне забезпечення (координація діяльності всіх структур щодо підтримки туризму, створення координаційної ради з питань розвитку туризму при облдержадміністрації та райдержадміністраціях тощо); кадрове забезпечення (підготовка та

перепідготовка кадрів з використанням коштів міжнародної фінансової та технічної допомоги, навчання основам туристичної діяльності) тощо.

Основними механізмами державного управління туризмом повинна стати першочергова розробка якісних програм регіонального розвитку, заснованих на всебічному SWOT-аналізі ресурсів регіону. Ця форма організації та координації діяльності в сучасних умовах дає можливість забезпечити поєднання економічних інтересів окремих виробничих, науково-дослідних, і проектних організацій з цілями розвитку територій, зокрема депресивних.

Створення та ефективне виконання регіональних програм розвитку туризму в малих містах сприятиме:

а) збереженню історичного середовища малих міст, розвитку малих міст, що є рекреаційними і туристичними центрами, поживленню туристичної галузі як однієї з найперспективніших в економіці;

б) забезпеченню сталого розвитку економіки та соціальної сфери малих міст, збільшенню ресурсних можливостей територій та підвищенню якості управлінських рішень з цих питань;

в) залученню коштів державного і місцевих бюджетів, фізичних та юридичних осіб України та інших держав до виконання заходів соціально-економічного розвитку малих міст, значному скороченню централізованих державних видатків, їх ефективному використанню.

Будь-яка програма щодо розвитку туристичної діяльності в малих містах повинна обов'язково містити розділ “Кадрове забезпечення реалізації програми”, який має визначати потреби регіону в спеціалістах для розвитку туризму (менеджерах з туризму, менеджерах сільського зеленого туризму, гідах, логістах і т.д.), а також вимоги до цих працівників. Важливим є формування „культури гостинності” в кожному малому місті.

Наступним важливим завданням програми є активізувати діяльність молодіжних громадських організацій в містах та регіоні. Необхідність цього визначається тим, що туризм є молодіжним видом бізнесу та рухати його

вперед повинна соціально активна молодь. Для цього потрібно визначити мотивованих керівників діючих молодіжних громадських організацій, напрямки їх діяльності та можливості залучення до діяльності з розвитку туризму.

Фінансування Програм регіонального розвитку туристичної галузі в малих містах та PR-програм, в їх межах, передбачається за рахунок наступних джерел:

а) позабюджетні кошти, що включають власні кошти організацій сфери туризму, кредити банків, кошти фондів та громадських організацій, кошти приватних вітчизняних та закордонних інвесторів, цільові відрахування від прибутку підприємств, зацікавлених в реалізації Програми;

б) кошти державного бюджету, в том числі що виділяються на конкурсній основі в вигляді централізованих інвестиційних ресурсів та фінансування цільових державних програм;

в) кошти Державної туристичної адміністрації та Національної туристичної організації;

г) кошти обласного, районного, міського бюджетів.

Для реалізації заходів Програми будуть залучатися кошти обласного, районного та міського бюджетів, суб'єктів підприємництва всіх форм власності, громадських організацій, цільових кредитів банків, міжнародної технічної допомоги, інвесторів, інших джерел, не заборонених законодавством [2].

Фінансове забезпечення заходів щодо державної підтримки виконання Програми повинно здійснюватися в межах видатків обласної, районної, міської державних адміністрацій, передбачених у відповідних бюджетах на регіональні програми (розвиток туризму).

Заходи, пов'язані з розвитком матеріальної бази туризму, передбачають розробку пропозицій щодо механізмів фінансування реконструкції, реставрацій та будівництва туристичних об'єктів переважно за рахунок позабюджетних джерел, а також сприяння в реалізації інвестиційних

проектів, що передбачають розвиток туристичної інфраструктури та розміщення фінансових ресурсів. На жаль, до сьогодні на рівні держави існує поганий менеджмент пам'яток, тому необхідно створювати ради, які б займались планами архітектурної забудови міст, охороною історико-культурної спадщини [3], якістю доріг, переплануванням бізнесу, підготовкою кваліфікованих кадрів.

Одним з шляхів залучення коштів на вирішення соціально-економічних питань розвитку регіонів, в тому числі і туристичної діяльності на регіональному рівні стає участь у Всеукраїнському конкурсі проектів та програм розвитку місцевого самоврядування при Фондові сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України. Положення про конкурс затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 64.

Важливим управлінським завданням з приводу поживлення інвестиційної діяльності в малих містах є формування сприятливого інвестиційного та підприємницького клімату. Це означає, що на рівні кожного окремого міста необхідно створити рівні умови для функціонування різних бізнесів, забезпечити відтворення кваліфікованих кадрів, підготувати та поширювати об'єктивну науково обґрунтовану інформацію про інвестиційний потенціал міста, вивчати громадську думку з метою формування місцевої громади, а також надавати консультаційну й практичну допомогу ініціаторам інвестиційних проектів, які цього потребують, та виконувати багато інших практичних завдань. Тільки на цих засадах можна розраховувати на залучення в міста стратегічних інвесторів під інвестиційно привабливі проекти. Велику роль в цій роботі мають відіграти органи місцевого самоврядування міст. Адже Конституцією України та Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” визначено роль міст у системі адміністративно-територіального устрою та управління соціально-економічним розвитком як самостійних адміністративно-територіальних

одиниць, носіїв місцевого самоврядування, суб'єктів економічної та фінансової діяльності [4].

Враховуючи важливість та необхідність реалізації інвестиційних проектів в туристично-рекреаційному бізнесі, на рівні міст необхідно стимулювати зацікавленість у розширенні підприємницької діяльності в туристичному напрямку керівників підприємств різного рівня – малих, середніх та великих. З цією метою в ході туристичного аудиту слід глибше проаналізувати комерційні пропозиції міст, а також районів їх розташування, та визначити декілька найбільш реальних та інвестиційно привабливих проектів, що потребують подальшого опрацювання та впровадження.

Рациональне державне управління розвитком туризму на регіональному рівні відіграє важливу роль у вирішенні значної кількості суміжних соціальних проблем. У багатьох країнах світу саме за рахунок туризму створюються нові робочі місця, підтримується рівень життя населення, створюються передумови для покращення платіжного балансу країни. Розвиток туризму сприяє підвищенню рівня освіти, удосконаленню системи медичного обслуговування населення, втіленню нових засобів розповсюдження інформації тощо.

Світовий досвід свідчить, що для просування національного туристичного продукту на зовнішньому ринку потрібна централізована діяльність у цьому напрямі організаційної та фінансової підтримки держави. Адже окрема фірма чи асоціація не може широкомасштабно рекламувати національний туристичний продукт чи його складові регіональні та місцеві туристичні продукти. Менеджмент туризму повинен відбуватись на основних трьох рівнях: національному, регіональному та місцевому, та бути гармонійно вплетеним в глобальну туристичну суперструктуру. Одним з прикладів такої раціональної співпраці різних рівнів управління став у 2004 році Міжнародний семінар-нарада „Питання опрацювання ефективної державної політики підтримки розвитку малих історичних міст як туристичних центрів”, що організовувався Туристичною спілкою „Золоте



перевесло” разом з Державною туристичною адміністрацією України та PAR [5].

Основними проблемами в сфері державного управління розвитком туризму на регіональному рівні доцільно відмітити: неефективна система державного управління об'єктами туристичного інтересу (які є державними за формою власності) [6]; неналагоджені дієві вертикальні зв'язки на рівнях Місто-Регіон-Держава, які за наявних зовнішніх обставин повинні були чіткими та підлягати систематичному моніторингу; необхідним є налагодження контролю за виконанням національних та відповідних регіональних програм з розвитку туристичної галузі, адже багато потенційно ефективних кроків лише декларуються, а не виконуються практично.

Туристична галузь в малих містах Рівненщини або зовсім не розвинена, або ж розвинена в недостатній мірі. Адже становлення незалежної держави проходило з різними внутрішніми проблемами, які позначились на туристичній сфері. В багатьох містах України була повністю сформована туристична інфраструктура, однак зараз вона знаходиться в напівзруйнованому стані. Відродження комунікацій, історико-архітектурних ансамблів тощо та становлення туристичної галузі в малих містах та в районах їх розташування повинні стати пріоритетами як для органів місцевого самоврядування, так і для представників бізнесових структур та громади міста. Адже без реального усвідомлення того, що туризм – це можливість розквіту регіону, не можна розпочинати здійснення жодних кроків з його оформлення чи на папері, чи виконання практичних завдань.

Звичайно, туризм, як і медаль, має два боки. Окрім позитиву він може викликати і негативні наслідки для малих міст та регіонів їх розташування. До недоліків становлення туризму можна віднести: підвищення цін в регіоні не лише для туристів, а й для місцевих мешканців. Розвиток туризму є дуже дорогим для платників податків, тому уряд зможе урізати фінансування на інфраструктуру територій. Відбудеться зростання потреб туристів у послугах, які не відповідають потребам локальних мешканців. Гарантованою

є повна залежність місцевих економік від розвитку туризму в малих містах. Також сезонний характер туризму і роботи, малі оплати туристичних професій можуть спричинити незадоволення місцевого населення. Будуть можливими конфлікти етнічних, релігійних угрупувань через різницю цінностей, стилів життя, мовне питання тощо. Окрім того, можуть існувати причини, що можуть негативно впливати на туристів (незадоволення екологічною ситуацією регіону, якістю послуг, що надаються). У деяких випадках прибутків від туристичної діяльності може й не бути, адже регіональний туристичний продукт, що буде створено, може не привабити туристів (непродумана маркетингова стратегія).

Розвиток туризму в малих містах Рівненщини надасть багато можливостей як для регіону, так і для держави загалом. Переваги становлення туризму в малих містах очевидні. Окрім відкриття нових спеціальностей та збільшення робочих місць, – це впровадження національного туристичного продукту, що характеризуватиме Україну як найкраще. Також збільшення платоспроможності та життєвого рівня населення місцевості. А це, в свою чергу, спричинить підвищення прибуткової частини бюджету (як муніципального, так і державного) та видатків на історико-культурне відродження міста, регіону та країни в цілому.

Таким чином, пріоритетним і найбільш важливим напрямом розвитку малих міст Рівненської області є їх туристично-рекреаційне спрямування. Лише туристична індустрія, пов'язана із суміжними та обслуговуючими галузями, здатна справити мультиплікативний вплив на розвиток економічних та соціальних процесів у містах. Ефективне державне управління розвитком туристичної сфери у регіоні та у кожному малому місті можливе лише за досягнення єдиної умови – налагодження продуктивної взаємодії органів управління, територіальної громади та бізнесових структур, які б усі разом були налаштовані на активізацію цього

напряму розвитку. Не слід забувати гасло ВТО: „Де розвивається туризм, відступає бідність”.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про охорону історичних міст: Міжнародна хартія (Вашингтонська хартія), 1987 року// Пам'ятки України. – 1988. – № 2. – С. 39-40.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України, 23 березня 2000 року// Відомості Верховної Ради. – К., 2000. – № 25. – С. 195.
3. Про охорону культурної спадщини: Закон України, 25 липня 2000 року// Відомості Верховної Ради. – К., 2000. – № 39. – С. 333.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України, 21 травня 1997 року// Відомості Верховної Ради. – К., 1997. – № 24. – С. 170.
5. Козлова Т. Стратити не можна помилувати: Суб'єктивні нотатки з нагоди семінару-наради щодо державної політики підтримки розвитку маленьких містечок в Карпатському регіоні/ Т.Козлова// Новини турбізнесу: Всеукраїнська інформаційно-рекламна газета/ Гол. ред. Т.М. Козлова. – К., 2004. – № 15(17). – 20 серпня. – С. 10.
6. Державний реєстр національного культурного надбання// <http://www.heritage.com.ua/kraeznavstvo/regioni/Resursi/resursy01.htm>.

**O. Shershnova**

#### **REGIONAL ADMINISTRATION OF TOURISM IN SMALL TOWNS OF RIVNENSKY AREA**

**The attempt of consideration of main aspects of state administration of the tourism in the regional level is made in this article. Especial attention is spared for the determination of the present condition of formation of the tourism and the degree of introduction small towns of Rivnensky area into the regional infrastructure of the tourism.**

**Key words: tourism industry, state administration, small towns.**