

**Сергій Щесюк,**

*аспірант кафедри регіонального управління,*

*місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

## **Проблеми формування ефективної туристичної індустрії на місцевому рівні**

У статті досліджуються проблеми функціонування територіальних громад та їх вплив на ефективність діяльності туристичної індустрії. Визначено джерела виникнення проблем для усунення їх у перспективі з метою формування якісного туристичного продукту на місцевому рівні.

*Ключові слова:* територіальні громади, місцеве самоврядування, проблеми територіальних громад, туристична індустрія, туристичний продукт.

We study the problem of local communities and their impact on the effectiveness of productive tourism industry. The sources of problems to address them in the future in order to create highquality tourism products to the local level.

*Key words:* Tourist territorial communities, local government, the problem of local communities, the tourism industry, the tourism product.

*Постановка проблеми у загальному вигляді.* У міру розвитку, утвердження демократичних процесів у країні та побудови громадянського суспільства чимало уваги приділяється вивченню ефективності функціонування територіальних громад. Задля цього розробляються, затверджуються програми розвитку регіонів, окремих сфер та галузей економіки. Але їх результативність залишається низькою через зайву декларативність, а головне - недовивченість, малодослідженість та невіршеність наявних у реальному часі проблем територіальних громад, які в основному гальмують їх розвиток та зводять нанівець усі зусилля владних органів із підтримання місцевих ініціатив та сприяння розвитку туристичної індустрії на місцевому рівні.

При цьому важливо усвідомити, що формування дієздатних громад є копіткою працею. Тим більше це стосується туристичної

індустрії. Адже вона створюється на основі врівноваженої, вибудованої соціально-економічної системи. Побудова такої ефективної системи пов'язана з виникненням низки проблем у діяльності, що стосуються як владних органів місцевого рівня, так і туристичної індустрії.

До найбільш актуальних проблем відносять: відсутність ефективних механізмів співпраці між контролюючими органами та суб'єктами підприємницької діяльності туристичної сфери, застарілу ідеологію побудови фінансової системи, надмірну подрібненість територіальних громад, недостатнє розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, низький рівень кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність у них навичок стратегічного планування, вкрай незадовільний екологічний стан навколишнього середовища, конфлікти територіальних інтересів тощо.

Багатим є досвід вирішення подібних проблем територіальних громад у розвинених зарубіжних країнах, але не завжди його можна запозичити та перенести в Україну через вищий рівень розвитку громадянського суспільства в цих країнах, ніж у нашій країні. Тому, передусім, потрібно керуватися дослідженнями вітчизняних науковців у вивченні наведених проблем територіальних громад з метою їх ефективнішого та дієвішого вирішення, що, у свою чергу, позитивно позначиться і на розвитку туристичної індустрії місцевого рівня.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Проблеми територіальних громад становлять інтерес як для провідних науковців країни в галузі державного управління, так і для ініціативних громадських діячів, оскільки наявність цих проблем не лише стримує розгортання демократичних процесів, а й негативно позначається на рівні життя членів територіальної громади, викликаючи їх невдоволення, та гальмує розвиток соціально-економічних процесів у різних галузях, у тому числі в туристичній індустрії. Тому вітчизняні дослідники приділили цьому чимало уваги. Із численних публікацій варто виділити праці В.С.Куйбіди, В.І.Шарого, А.Й.Серанта, П.І.Шевчука,

В.І.Карпука, Г.О.Дробенка, Р.Л.Брусака, Ю.І.Свірського, М.В.Лациби, В.В.Бондаренка, І.Абрам'юка, А.Ткачука. Разом з тим дане дослідження є досить актуальним, тому окремі питання вивчаються центральними органами виконавчої влади. Прикладом слугує "Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні", схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 4 травня 2012 р. [3].

*Формулювання цілей статті.* Метою дослідження є виявлення та узагальнення існуючих проблем територіальних громад для їх комплексного вирішення та підтримки сприятливого середовища проживання мешканців громади задля більш активного їх включення в розвиток туристичної індустрії.

*Вклад основного матеріалу.* Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства. Це проявляється в тому, що більшість територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого середовища проживання, необхідного для всебічного розвитку людини, захисту її прав самореалізації, надання членам територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Правові колізії як норм Основного Закону, так і між його окремими положеннями і Європейською хартією місцевого самоврядування чи Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", дають підстави стверджувати про невизначеність та неузгодженість законодавства України в галузі місцевого самоврядування.

Система вже укорінених суперечностей зумовлюється зміною розуміння сутності конституційно-правової природи місцевого самоврядування і перманентною трансформацією державної політики щодо нього [4, с. 53]. Зазначені суперечності виникають через те, що місцеве самоврядування формувалося на посттоталітарній основі, де громада в основному була безправною. Це спричинило появу багатьох проблем, які стали на заваді подальшому суспільному розвитку. Зокрема, частими є порушення прав громадян через диспропорції в економічному розвитку регіонів.

У цілому в Україні та в кожному регіоні зазвичай існують осередки, більш розвинуті економічно, інші мають значно потужніший туристичний потенціал. Це призводить до певних диспропорцій, що позначається на розвитку територіальних громад. Подолання таких диспропорцій - стратегічне завдання, від якого залежить майбутнє всієї держави. Без ефективного самоврядування, без економічної ініціативи місцевих громад його не вирішити. Водночас право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантується Конституцією України (ст. 140). Однак цей принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується. Механізм реалізації самостійності та її напрями чітко не визначені, в тому числі і в Конституції України [2].

Таким чином, громади здебільшого чекають на вказівки виконавчих органів влади, тим більш щодо вирішення питань, пов'язаних з розвитком туристичної індустрії, оскільки будь-яке починання наштовхується на низку організаційних проблем, у тому числі щодо функціонування контролюючих органів державної влади. Існуючі правила часто відбивають у громадян бажання створювати підприємницькі структури через нечіткість положень законодавчої бази щодо сплати податків, відкриття та закриття власного бізнесу. Особливо жорсткими є положення законодавчої бази, пов'язані зі створенням підприємницьких структур у будівлях, що належать до культурної, національної спадщини або поблизу таких об'єктів. І це при тому, що без них реальний туристичний продукт неможливий, оскільки часто такі об'єкти є осередками, навколо яких формується туристичний продукт, що привертає увагу потенційних туристів.

Надмірно дбайливе ставлення держави та науковців до культурних пам'яток часто завдає їм більше шкоди, ніж користі, через недопущення підприємницьких структур до їх утримання та впорядкування. Причому самі органи державної влади та місцевого самоврядування не володіють достатніми фінансовими ресурсами для належного утримання місцевих культурних пам'яток, на основі яких можна було б сформувати реальний туристичний продукт. Саме через недостатність фінансів місцеве самоврядування залишається недієздатним та значною мірою

нереалізованим. Однією з причин цього є спроба організувати систему місцевого самоврядування, зберігаючи в основному стару ідеологію побудови фінансової системи. Через надзвичайно слабку фінансову базу територіальні громади виявилися неспроможними виконувати повноваження місцевого самоврядування.

Фактично їх розвиток зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення. Фінансово-матеріальна база місцевого самоврядування в основному спрямована на забезпечення поточних потреб, а саме: освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, однак ці функції місцевого самоврядування не завжди забезпечені, а про інші напрями, в тому числі й туристичну індустрію, говорити не доводиться. Будь-яка ініціатива зі створення та розвитку туристичного продукту гальмується через відсутність хоча б найменшого фінансування. Тому найбільш ініціативні розробники окремих проектів на рівні села, селища шукають сторонніх інвесторів, а найчастіше знаходять кошти через структурні підрозділи виконавчої влади районного та обласного рівнів.

Необхідність постійної фінансової підтримки територіальних громад з невеликою чисельністю населення з використанням системи дотацій вирівнювання, яка реалізується через районні бюджети, стримує розвиток малих міст та великих селищ - потенційних точок економічного зростання та формування належної бази туристичної індустрії європейського рівня надання якісних послуг. Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [3].

Найчастіше причиною недостатності фінансової бази села чи селища є ще й до цього часу неврегульована проблема збирання та належного розподілу місцевих податків. Підприємства сплачують податки часто не за місцем розташування, а за місцем реєстрації. Разом з тим окремі підприємства завдають шкоди навколишньому середовищу, що в майбутньому може негативно позначитися на якості туристичного продукту регіону і, відповідно, на його привабливості для туристів.

Звичайним явищем є сплата податків із заробітної плати не за місцем свого проживання, а за місцем роботи. А в наш час інтенсивної міграції населення багато громадян таким чином підтримують громади великих промислових центрів та міст, позбавляючи фінансової підтримки органи місцевого самоврядування для вирішення власних проблем за місцем проживання.

Досить розвинена туристична індустрія на рівні територіальних громад села чи селища дасть змогу поповнити місцеву казну за рахунок припливу та осідання надходжень від реалізації туристичних продуктів місцевого рівня. Але це можливо за умови існування потужних, організованих територіальних громад із значним людським потенціалом, формуванню якого часто перешкоджає надмірна подрібненість громад, що не відповідає і європейським тенденціям, згідно з якими адміністративно-територіальні одиниці повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій [4, с. 58].

Із існуючих 12 тис. територіальних громад чисельність жителів понад половини становить менше ніж 3 тис. осіб. З них населення 4809 територіальних громад становить менше від 1 тис. жителів, 1129 - менше від 500 осіб. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження [3].

Разом з тим виправлення такого недоліку негативно позначиться на територіальних громадах на рівні села, яке і без цього занепадає. Якщо ситуацію докорінно не змінити, то деградація сільських територіальних громад триватиме і далі. Відповідно це чималий ризик втратити унікальний пласт української культури, а разом з ним - туристичні ресурси, які слугують базою для розвитку туристичної індустрії та регіональної привабливості.

Неврегульованість процесів делегування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у територіальних громадах з невеликою чисельністю населення є певним нонсенсом, якого уникає європейська практика державного будівництва [4, с. 60]. Це негативно позначається на різних туристичних ресурсах через їх або надмірне споживання, або повне нівелювання через введення певних обмежень та заборон щодо їх використання як підприємницькими структурами, так і громадянами.

Такі особливості господарського життя територіальних громад пояснюються низьким рівнем професійної кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Особливо це стає помітним після чергових виборів, коли значно оновлюється як депутатський склад, так і склад посадовців, відповідальних за окремі галузі економіки, оскільки на державному рівні практично важко провести тотальну підготовку необхідних фахівців із осіб, які щойно обійняли посади в системі місцевого самоврядування. Це ж стосується фахівців сфери туристичної індустрії. Хоча їх підготовка і проводиться, але виключно в підприємницькому напрямі та зводиться переважно до того, щоб за будь-яку ціну отримати якомога вищий прибуток.

Соціальні інтереси в такій системі підготовки є анахронізмом, а посадові особи органів місцевого самоврядування повинні тримати в полі зору різні сфери життєдіяльності громади. Проблема людського потенціалу стає особливо важливою в територіальних громадах з невеликою чисельністю населення через відплив або деградацію працездатного населення. Особливо це помітно в депресивних регіонах та на екологічно забруднених територіях, які є проблемними з погляду розвитку туристичної індустрії. Адже екологічний стан навколишнього середовища є одним із найважливіших чинників, який визначає привабливість певних територій для потенційних туристів.

Водночас екологічний стан майже 15% території нашої держави з населенням понад 10 млн осіб є критичним. Щільність викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря останнім часом становить понад 130 кг на кожного мешканця України, що

в кілька разів перевищує зазначений показник у розвинутих країнах світу. Значна частина водних об'єктів втратила природну чистоту, порушена їх здатність до самоочищення. Водні об'єкти забруднені сполуками важких металів, азоту, сульфатами, нафтопродуктами і фенолами. На сьогодні у державі накопичено понад 35 млрд т відходів, 17% її території зазнає підтоплення та понад 18% уражено інтенсивною ерозією [5].

Сучасному стану природного середовища України властиві:

- надмірна концентрація населення і виробництва у великих міських агломераціях, що призводить до погіршення екологічної ситуації;
- неефективний, уповільнений розвиток більшості середніх і малих міст, селищ і сіл, що зумовлює відплив трудових ресурсів;
- ускладнення екологічної ситуації на урбанізованих територіях, підвищення рівня транстериторіального й транскордонного забруднення;
- хижацьке освоєння приміських територій, зменшення рекреаційних та сільськогосподарських ареалів;
- руйнування природного та соціального капіталу, незворотні генетичні й демографічні зміни [5, с. 30].

Наведені вище чинники є результатом недалекоглядності та байдужості посадових осіб місцевого самоврядування до проблем, що назрівають. Невміння, небажання стратегічно бачити та планувати позначилося на сучасному етапі розвитку туризму, оскільки туристична індустрія досить динамічно і стрімко розвивається, а паралельно з нею нові види туризму та рекреацій. Для громади важливо це враховувати при складанні стратегічних планів з метою зменшення невизначеностей у функціонуванні та розвитку певної територіальної громади і підвищення її адаптаційної здатності. В результаті це дасть можливість більш реалістично передбачати майбутнє і планомірно розподіляти в часі та забезпечувати цільове використання ресурсного потенціалу [1, с. 10].

При цьому потрібно враховувати зміну цінностей поколінь та їх ставлення до таких цінностей у перспективі. Подібні розбіжності в поглядах призводять до конфліктів територіальних інтересів, які виникають через те, що одна й та сама територія



може становити інтерес для соціальних суб'єктів різного рівня, та, відповідно, включатися в різні системи соціальних дій, що не збігаються і принципово суперечать одна одній. В туристичній індустрії найчастіше це проявляється в претензіях сусідніх територіальних громад, між якими існують розбіжності в історичній та адміністративній площині щодо належності пам'яток культурної спадщини або рекреаційних територій, які часто через тривалі суперечки залишаються в занедбаному стані або недостатньо розвиненими, щоб стати привабливим елементом при формуванні туристичного продукту.

*Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок.* Наведені причини неефективного розвитку територіальних громад у контексті формування туристичної індустрії є досить загальними, вони притаманні переважній більшості територіальних громад нашої держави. Але поряд із цим є ще й причини, що властиві окремому регіону або окремому поселенню. Тому посадові особи місцевого самоврядування, до компетенції яких належить регулювання сфери туристичної індустрії, повинні самі набувати навичок аналітичного мислення для своєчасного виявлення проблем та їх розв'язання, уникаючи шаблонного бачення, нав'язаного зі сторони. У подальших дослідженнях доцільно детальніше спинитися на кожній із наведених проблем.

### **Список використаних джерел**

1. *Дробенко Г. О.* Стратегічне планування розвитку територіальних громад / Г. О. Дробенко, Р. Л. Брусак, Ю. І. Свірський. Львів : СПОЛОМ, 2011. - 118 с.

2. Конституція України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>

3. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 4 трав. 2012 р. // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

4. *Куйбіда В. С.* Формування дієздатних територіальних громад / В. С. Куйбіда. - К. : ІКЦ "Легал. статус", 2010. - 138 с.

5. Основи сталого розвитку територіальної громади : навч. посіб. / І. Р. Залуцький, Р. Л. Брусак, Б. М. Шевчук та ін. ; за заг. ред. І. Р. Залуцького. - К. : НАДУ, 2008. - 64 с.

6. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : наук.-метод. розробка / авт. кол. : А. Й. Серант, П. І. Шевчук, В. І. Карпук та ін. ; за заг. ред. П. І. Шевчука, А. Й. Серанта. - К. : НАДУ, 2009. - 72 с.