



Едуард Валерійович ЩЕПАНСЬКИЙ,
кандидат економічних наук, доцент,
професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права,
edik_777@list.ru

УДК 338.486.1 (477)

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Визначено актуальні напрями удосконалення механізмів державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері та теоретичну сутність понять “криза”, “антикризове управління”. Запропоновано авторське розуміння поняття “механізм державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері” як системи послідовних етапів, структурних елементів, які є взаємопов’язаними і взаємодіють один з одним, визначають порядок, особливості, методи й інструменти цілеспрямованого управлінського впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на процеси, які виникають у сфері туризму та рекреації на державному і регіональному рівнях з метою перешкоджання виникненню кризових явищ, їх послаблення або подолання. Визначено основні етапи механізму державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері, а саме: визначення мети та завдань механізму державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері; діагностика стану туристично-рекреаційної сфери України; оцінка туристично-рекреаційного потенціалу регіонів України; виявлення перспективних напрямів розвитку туристично-рекреаційної сфери; оцінка нормативно-правового забезпечення механізму державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері; пошук джерел фінансування розвитку сфери туризму та рекреації; формування системи управління ризиками; моніторинг стану державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері. Дано характеристику кожного етапу із врахуванням сучасних змін та тенденцій у туристично-рекреаційній сфері України.

Ключові слова: криза, управління, державне управління, антикризове управління, механізм, туристично-рекреаційна сфера, механізм державного антикризового управління.

Складовою частиною сучасних реформ у суспільстві є раціональна перебудова системи державного управління. В умовах зростання кризових явищ у суспільстві та державі вагомої значущості набуває ефективність державного управління. Актуальність теми статті визначається наявністю системних змін у



суспільно-політичному та соціально-економічному житті України. Сутність суспільних перетворень, вектор яких має демократичний характер, полягає у проведенні адміністративної реформи в державі та має відповідати загальноєвропейським стандартам. Разом з тим процес реформування державного управління приречений на невдачу, якщо не буде враховуватись кризовий характер перехідного періоду.

У дослідженнях сучасного стану державного управління мало уваги приділяється антикризовим технологіям державного управління. Отже, актуальним завданням сучасної управлінської науки є розробка теоретико-методичних та практичних рекомендацій щодо попередження та мінімізації наслідків кризових явищ, удосконалення механізмів державного антикризового управління в різних сферах суспільної діяльності. Особливої уваги ці завдання набувають щодо туристично-рекреаційної сфери, яка динамічно розвивається в усьому світі, незважаючи на кризові явища, і забезпечує близько 6 % світового валового національного продукту, 7 % світових інвестицій, кожне 16-те робоче місце, 11 % світових споживчих витрат.

Дослідженню теорії й практики формування і функціонування механізмів державного антикризового управління присвячено праці відомих українських і зарубіжних учених, зокрема А. Гальчинського, В. Геєця, А. Грязьової, Дж. Кейнса, М. Кондратьєва, Н. Коніщевої, Л. Лігоненко, І. Михасюка, П. Пашути, В. Пілюшенко, О. Поважного, С. Поважного та ін. Управлінською наукою акумульовано досвід, що дає змогу вивчати основні інструменти державного антикризового управління, визначити масштаби наслідків криз. Разом з тим, з урахуванням характеру фінансово-економічних криз, суспільно-політичної нестабільності в країні, підвищення ймовірності ризиків, які впливають на стабільність функціонування туристичного ринку, все більшого значення набуває проблема розробки ефективних механізмів антикризового державного управління у туристично-рекреаційній сфері.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері.

На сучасному етапі держави світу все частіше опиняються в глибоких системних кризах, які охоплюють усі сфери суспільного життя. Причинами цього є належність національних економік до транзитивного типу, вплив процесів інтеграції та інтернаціоналізації світової економіки, глобалізація світового соціокультурного простору, що в сукупності загострюють негаразди у державі й суспільстві, тим самим підвищуючи роль соціальних конфліктів та вказуючи на слабе державне регулювання соціально-економічної сфери. Державне управління постає перед проблемою ефективного протистояння кризовим явищам, що виникають у внутрішньому середовищі, та загальним кризам, які розвиваються у зовнішньому середовищі. Їх вирішення має стратегічне значення для розвитку держави й суспільства.

У сучасних умовах державне антикризове управління становить особливу актуальність для органів державної влади, які, з одного боку, забезпечують виконання організаційних та координаційних функцій в усій структурі соціальних взаємодій, а з іншого — самі є окремими суб'єктами такої взаємодії. Саме на органи державного управління покладається основний вантаж відповідальності за результат перетворень, що здійснюються, за формування стійкості та стабільності соціального порядку.



Сучасні дослідження криз є фрагментарними та викликають труднощі із розумінням цього феномену, а саме: відсутнє адекватне визначення поняття “криза”, не розроблено стандартних показників її виміру, не розроблено механізми впливу на її розвиток зниження та уникнення. Поняття “криза” найтісніше пов’язано з поняттями “ризик” та “невизначеність”, що впливає на розробку будь-якого управлінського рішення.

Уперше системний науковий аналіз економічного циклу і виникнення кризи (як основного його елемента) зробив К. Маркс, піддавши своїх попередників конструктивній критиці в поглядах на цю проблему [1]. Економічний цикл — рух виробництва від початку попередньої до початку наступної кризи. Кожний цикл охоплює чотири основні фази: криза, депресія, поживлення і піднесення. Головною з них є криза, тому з’ясування причин її виникнення розкриває найважливішу причину циклічності економіки.

Сучасне тлумачення терміна “криза” (від грец. κρίσις — рішення) має кілька значень:

- 1) різка зміна, крутий перелом;
- 2) періодичне в капіталістичній економіці явище надвиробництва товарів, що веде до розорення дрібних виробників, до скорочення виробництва і до посилення безробіття (економічний зміст). Кризи є наслідком суперечності між зростанням виробничих можливостей капіталізму й обмеженістю попиту з боку трудящих мас;
- 3) загострення політичного становища, яке тягне за собою падіння і зміну урядів у парламентських країнах (політичний зміст) [6].

На жаль, сьогодні не існує однозначної відповіді на питання: чи існують абсолютні показники кризи системи державного управління, чи вони є лише ситуативними показниками політичних процесів. На думку В. О. Василенка, криза — це крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі [2].

Причини криз можуть бути різні, зокрема:

- *об’єктивні*, наприклад: потреба в процесах модернізації і реструктуризації;
- *суб’єктивні*, що відбивають помилки суб’єктів управління в процесі прийняття ними управлінських рішень;
- *природні*, які характеризуються певними природними явищами, що носять руйнівний характер (землетрус, повені, торнадо та ін.);
- *зовнішні*, пов’язані з тенденціями і стратегією макроекономічного розвитку, розвитку світової економіки, конкуренцією, політичною ситуацією в країні;
- *внутрішні*, пов’язані із внутрішніми проблемами в організації виробництва, недосконалістю управління організацією, інноваційно-інвестиційною політикою.

Таким чином, криза є об’єктивним виразом соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку держави й суспільства, що змінює або знищує існуючу систему, надаючи їй нової якості в умовах, які постійно змінюються. Криза державного управління — це особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами,



загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас [3, с. 412].

На нашу думку, прояви кризових явищ в Україні, перш за все, були породжені кризою державного управління, яка займає особливе місце в групі соціальних криз. Незважаючи на те, що кагорта авторів вважає термін “антикризове управління” обмеженим, який застосовується до підприємства-боржника або для характеристики окремих процесів, вважаємо, що це поняття є складовою управління, хоча застосування окремих принципів, антикризових методів управління може мати свою специфіку. Так, Л. О. Лігоненко стверджує, що антикризове управління виступає спеціальним, постійно організовуваним управлінням, націленим на найбільш оперативне виявлення ознак кризового становища та створення відповідних умов для його своєчасного подолання задля забезпечення відновлення життєдіяльності окремого підприємства, недопущення виникнення ситуації його банкрутства [4, с. 43]. О. В. Короткова та Н. В. Єгорова вважають, що антикризове управління — це система стратегічних заходів, яка спрямована на попередження кризової ситуації, а в разі її виникнення — система заходів щодо виходу з кризи з урахуванням усіх наявних можливостей з мінімальними втратами і досягненням позитивного результату в майбутньому [5, с. 8]. На думку Н. Й. Коніщевої, антикризовим управлінням слід називати комплекс механізмів та методів управління, а також процедур щодо моніторингу тенденцій різного роду кризових явищ та соціально-економічних процесів; аналіз конкурентних переваг підприємств на нестабільному ринку; розробка альтернативних стратегій та заходів щодо їх розвитку, а також процедур фінансового оздоровлення в умовах нестабільності, невизначеності та надто жорсткої конкуренції [6, с. 159].

Вивчення теоретичних засад антикризового управління свідчить, що формування ефективних стратегій антикризового управління може дати змогу здійснити аналіз та виявити потенційні релевантні зміни зовнішнього та внутрішнього середовища; змінити ділове спрямування форми з пасивного реагування на вплив ринкових факторів на активні дії; сформулювати довгостроково орієнтовані завдання, визначити конкурентні переваги, оцінити маркетингові можливості для зосередження уваги на найперспективніших напрямках розвитку [7, с. 23].

Ця точка зору є актуальною для туристично-рекреаційної сфери. З точки зору сучасних тенденцій подальшого розвитку туризму в Україні, потребують удосконалення механізми державного антикризового управління та активного впровадження їх інструментів для подолання кризи.

У цьому контексті концепція державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері має вирішувати такі завдання:

1. Дослідження регіональних туристичних ринків та туристично-рекреаційного потенціалу регіонів України з метою виявлення перспективних напрямів стимулювання розвитку туристично-рекреаційної сфери.

2. Пошук джерел фінансування розвитку туризму та рекреації.

3. Соціальний захист населення регіону через впровадження соціального туризму.

Пріоритетними завданнями механізмів державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері є такі:

— реструктуризація економіки з переважним розвитком, з одного боку, найбільш прибуткових і перспективних на певний період галузей, якою є



туристично-рекреаційна галузь, а з іншого — тих, що мають довготермінові економічні переваги в загальній системі територіального розподілу праці;

— реанімація та активізація перспективних видів туризму: конференц-туризм, діловий туризм, екологічний туризм, велотуризм, рекреаційний туризм тощо;

— формування туристично-рекреаційних комплексів, які орієнтовані на потреби ринку та швидко реагують на кон'юнктурні зміни;

— розвиток міжрегіональних та міжнародних зв'язків по спільному розвитку туристично-рекреаційної сфери.

Головні завдання державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері полягають у формуванні загальнодержавної та регіональних концепцій розвитку туристично-рекреаційної сфери, запровадженні організаційно-управлінської структури та задіянні механізмів для її реалізації, зокрема стратегічного та програмно-цільового управління. Механізми державного антикризового управління мають формуватися з урахуванням необхідності визначення туристично-рекреаційної сфери пріоритетним напрямом розвитку національної економіки, підвищення інноваційно-інвестиційної активності суб'єктів туристичної індустрії та курортного господарства, інтеграцією туристично-рекреаційної галузі України до світових процесів у сфері туризму.

Таким чином, під механізмом державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері пропонуємо розуміти систему послідовних етапів, структурних елементів, які є взаємопов'язаними і взаємодіють один з одним, визначають порядок, особливості, методи й інструменти цілеспрямованого управлінського впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на процеси, які виникають у сфері туризму та рекреації на державному і регіональному рівнях з метою перешкоджання виникненню кризових явищ, їх послаблення або подолання.

Реалізація механізмів державного антикризового управління передбачає здійснення декількох етапів (рис. 1).

Перший етап. *Визначення мети та завдань механізму державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері.* Механізм державного антикризового управління має включати:

— мету, яка надає державному антикризовому управлінню цілеспрямованості та визначає бажаний і можливий стан туристично-рекреаційної сфери, що має бути досягнутий. Метою державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері є відвернення або зниження до прийнятної величини ризиків, створення умов запобігання виникненню загроз та їх скасування, забезпечення належних умов для розвитку сфери туризму та рекреації як пріоритетної;

— завдання регулювання, що визначають комплекс дій та передбачають необхідність переведення об'єкта регулювання в якісно або кількісно інший стан, спрямовують його розвиток у певному напрямі через управлінський вплив. Основними завданнями державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері є виявлення причин та наслідків низької ефективності існуючих механізмів державного управління, що спричиняють кризовий стан сфери; удосконалення концептуальних, законодавчих та нормативно-правових основ державного управління (регулювання) туристично-рекреаційної сфери; удосконалення науково-методичних засад стимулювання розвитку сфери туризму та рекреації через раціональне використання наявного туристично-рекреаційного



потенціалу регіонів країни; розробка пропозицій з удосконалення державного антикризового управління на регіональному рівні;

— суб'єкти управління, які є головним елементом управлінської підсистеми, що безпосередньо здійснює управлінський вплив у системі державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері. Залежно від рівня управління ними є центральні й місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до повноважень яких належать здійснення державної та регіональної політики у сфері туризму та курортів.



Рис. 1. Етапи механізму державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері

Другий етап. Діагностика стану туристично-рекреаційної сфери України. Цей етап передбачає проведення діагностики туристично-рекреаційної сфери: з одного боку — потреб потенційних споживачів послуг (туристів та рекреантів), а з іншого — можливостей регіональних туристично-рекреаційних комплексів. На основі цих досліджень повинні бути розроблені концепція і стратегії розвитку туристично-рекреаційної сфери регіонів України.

Третій етап. Оцінка туристично-рекреаційного потенціалу регіонів України. Для здійснення ефективного державного антикризового управління вагоме значення має об'єктивна, повна, комплексна та релевантна інформація про соціально-економічний стан на державному та регіональному рівнях, про ступінь реалізації пріоритетних національних інтересів у економічній, соціальній сферах, визначених на законодавчому рівні. Це передбачає здійснення аналізу соціально-економічної ситуації, виявлення тенденцій соціо-еколого-економічного



розвитку регіонів. Разом з тим особливістю третього етапу є визначення інвестиційної туристично-рекреаційної привабливості регіонів країни та їх ранжування за рівнями.

Четвертий етап. *Виявлення перспективних напрямів розвитку туристично-рекреаційної сфери.* Цей етап передбачає акцентування уваги регіональних туристично-рекреаційних комплексів на потенційних можливостях використання наявного потенціалу, що може втілюватися в пріоритетний розвиток видів туризму, курортного господарства або надання комплексних послуг відпочинку, оздоровлення, пізнання тощо.

П'ятий етап. *Оцінка нормативно-правового забезпечення механізму державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері.* Вагомою підставою державного антикризового управління є удосконалення чинного законодавства в туристично-рекреаційній сфері. Одним із практичних кроків у цьому напрямі є прийняття нової редакції Закону України "Про туризм", яка б відповідала сучасним реаліям та тенденціям розвитку туристично-рекреаційної сфери в Україні.

Шостий етап. *Пошук джерел фінансування розвитку сфери туризму та рекреації.* В умовах кризи джерелами фінансування мають стати національні та іноземні інвестиції, які були б спрямовані на реалізацію інвестиційних проєктів у сфері туризму та рекреації. Одним із варіантів залучення інвестицій є створення спеціальних туристично-рекреаційних зон або територій пріоритетного розвитку туристично-рекреаційного спрямування, основним призначенням яких є розвиток туризму, надання рекреаційних послуг та забезпечення соціально-економічного розвитку регіону.

Сьомий етап. *Формування системи управління ризиками.* Цей етап передбачає визначення основних принципів управління ризиками у механізмі державного антикризового управління та чинників, що впливають на успішність управління ризиками, аналізі методів управління ризиками.

Восьмий етап. *Моніторинг стану державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері.* Заключним етапом управління є контроль, який має забезпечувати порівняння фактичного стану із бажаним, своєчасне виявлення відхилень та їх причин; встановлення недоліків, помилок управлінської діяльності; спостереження та реагування на зміни в туристично-рекреаційній сфері тощо. Одночасно контроль повинен набувати форми зворотного зв'язку, на засадах якого можливо здійснювати координацію управління. Необхідність поточного спостереження, контролю, оцінювання та аналізу тенденцій обумовлює потребу створення й запровадження постійного моніторингу за результатами процесу державного антикризового управління в туристично-рекреаційній сфері.

Таким чином, у сучасних умовах реформування системи державного управління основний орієнтир має бути спрямований не лише на подолання криз та впровадження механізмів антикризового управління соціально-економічним розвитком, але й на попередження криз, що дозволить своєчасно визначити шляхи їх вирішення. Це висуває певні вимоги до процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, які спрямовані на розробку системи комплексного антикризового алгоритму, основним призначенням якого є не лише уникнення криз, але й наявність інструментів контролювання кризових явищ у туристично-рекреаційній сфері.



Список використаних джерел

1. Философский словарь [Текст] / под ред. И. Т. Фролова. — [5-е изд.]. — М. : Политиздат, 1987. — 590 с.
2. Василенко, В. О. Антикризове управління підприємством [Текст] : навч. посіб. / В. О. Василенко. — К. : ЦУЛ, 2003. — 504 с.
3. Шарий, В. І. Системна криза державного управління та шляхи її подолання [Текст] / В. І. Шарий // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — Вип. 1. — К. : Вид-во НАДУ, 2004. — С. 409–420.
4. Лігоненко, Л. О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій [Текст] : монограф. / Л. О. Лігоненко. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. — 580 с.
5. Короткова, О. В. Деякі аспекти реалізації антикризового управління в сучасних економічних умовах [Текст] / О. В. Короткова, Н. В. Сторова // Економіка та держава. — 2011. — № 5. — С. 7–9.
6. Коніщева, Н. Й. Маркетингові інструменти антикризового управління розвитком туристичних підприємств [Текст] / Н. Й. Коніщева // Вісник ДІТБ. — 2012. — № 16. — С. 157–166.
7. Максимова, Т. Особливості формування маркетингової стратегії та маркетингової політики на українських промислових підприємствах в умовах кризи [Текст] / Т. Максимова, О. Жданова, Є. Івченко // Маркетинг в Україні. — 2009. — № 6. — С. 22–26.

Надійшла до редакції 01.03.2015

Щепанский Э. В. Механизм государственного антикризисного управления в туристско-рекреационной сфере Украины

Определены актуальные направления совершенствования механизмов государственного антикризисного управления в туристско-рекреационной сфере и теоретическая сущность понятий “кризис”, “антикризисное управление”. Предложено авторское понимание понятия “механизм государственного антикризисного управления в туристско-рекреационной сфере” как системы последовательных этапов, структурных элементов, которые взаимосвязаны и взаимодействуют друг с другом, определяют порядок, особенности, методы и инструменты целенаправленного управленческого воздействия органов государственной власти и местного самоуправления на процессы, которые возникают в сфере туризма и рекреации на государственной и региональном уровнях с целью предотвращения возникновения кризисных явлений, их ослабления или преодоления. Определены основные этапы механизма государственного антикризисного управления в туристско-рекреационной сфере, а именно: определение целей и задач механизма государственного антикризисного управления в туристско-рекреационной сфере; диагностика состояния туристско-рекреационной сферы Украины; оценка туристско-рекреационного потенциала регионов Украины; выявление перспективных направлений развития туристско-рекреационной сферы; оценка нормативно-правового обеспечения механизма государственного антикризисного управления в туристско-рекреационной сфере; поиск источников финансирования развития сферы туризма и рекреации; формирование системы управления рисками; мониторинг состояния государственного антикризисного управления в туристско-рекреационной сфере. Дана характеристика каждого этапа с учетом современных изменений и тенденций в туристско-рекреационной сфере Украины.

Ключевые слова: кризис, управление, государственное управление, антикризисное управление, механизм, туристско-рекреационная сфера, механизм государственного антикризисного управления.



Shchepanskyi, E. V. The Mechanism of Public Crisis Management in Tourism and Recreation of Ukraine

Main directions of improvement of the mechanisms of crisis management in tourism and recreation have been defined. Theoretical concepts of the essence of “crisis”, “crisis management” have been defined. The author understanding of the concept of “public mechanism of crisis management in tourism and recreation” as a system of successive stages, structural elements that are interrelated and interact with each other, determine the order features, methods and tools purposeful managerial influence of state and local government processes that occur in the field of tourism and recreation on state investment and regional levels in order to prevent the occurrence of the crisis, they reduce or overcome. The main stages of the mechanism of public crisis management in tourism and recreation, namely the definition of goals and objectives of the mechanism of public crisis management in tourism and recreation; diagnostics of tourism and recreation of Ukraine; assessment of the tourism potential of the regions of Ukraine; identify promising areas of tourism and recreation; rating regulatory support mechanism for state of crisis management in tourism and recreation; search for sources of financing for development of tourism and recreation; formation of the risk management system; monitoring of the state of crisis management in tourism and recreation. The characteristic of each stage taking into account the current changes and trends in tourism and recreation Ukraine.

Keywords: *crisis management, governance, crisis management mechanism, tourism and recreation, public crisis management mechanism.*

