

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.88

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/24>

**Ахмедова О.О.**

Національний університет цивільного захисту України

### ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

*У статті комплексно досліджено та висвітлено становлення загальнотеоретичних засад реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки туристичної сфери на прикладі порівняльного аналізу вітчизняного та закордонного досвіду.*

*Автором зроблено висновок, що виокремлення організаційно-управлінських моделей управління сферою туризмом засвідчило, що саме держава, в контексті управлінської діяльності відіграє головну роль у перетворенні туризму у розвинену та високоприбуткову галузь національної економіки, що набуває вираження у вигляді формування нормативно-правової бази, вивчення та оцінки рекреаційних ресурсів країни, створення комплексних програм розвитку туризму, а найголовніше – інвестування бюджетних та позабюджетних коштів у розвиток туристичної інфраструктури. В той же час, приватно-підприємницька сфера навіть у країнах з високорозвинутою економікою не здатна без активної допомоги держави зробити ефективним розвиток туризму, який у переважній своїй частині розглядається як ключовий сектор економіки, який саме на перших етапах свого становлення бере основну частину бюджетних асигнувань на себе і лише після виведення її в одну з високоприбуткових галузей переходить до часткового фінансування. При цьому фінансування просування національного туристичного продукту за кордоном залишається прерогативою держави.*

*Акцентовано увагу на тому, що незважаючи на те, що туризм є діяльністю, що підтримується переважно приватною ініціативою, держава традиційно відігравала істотну роль у його розвитку. Суспільство потребує державного захисту та регулювання відповідних суспільних відносин, як інституту підтримки порядку та вирішення внутрішніх суперечок та конфліктів, а також як інструментарію для розробки законів та забезпечення їх виконання, вирішення соціальних проблем тощо.*

*Ефективне функціонування туристичного комплексу неможливе без втручання державних структур, відповідальних за його розвиток, що здійснюють планування, регулювання, координацію та контроль, відтак, для цього розробляється та реалізовується державна політика у сфері туризму, яка й визначає дії держави у сфері розвитку туризму на поточний момент та на тривалий період часу, а отже, є комплексом напрямків поточної та довготривалої політики. Внаслідок чого, постає очевидним, що туристична сфера є одним із напрямів соціально-економічної політики держави, яка націлена на зміцнення економіки туризму та підвищення економічної ефективності цієї галузі, яка, серед іншого, й забезпечує доступ до фінансових засобів, землі та кваліфікованого персоналу та гарантує при цьому тезу про те, що туризм розвивається на користь всього суспільства. Окрім того, запропоновано певні наукові судження та результати, які характеризуються новизною в окресленому предметі дослідження.*

**Ключові слова:** державне управління, безпека, туризм, туристична діяльність, управління у сфері туризму.

**Постановка проблеми.** Незважаючи на те, що туризм є діяльністю, що підтримується переважно приватною ініціативою, держава традиційно відігравала істотну роль у його розвитку. Суспільство потребує державного захисту та регулювання відповідних суспільних відносин, як інституту підтримки порядку та вирішення внутрішніх суперечок та конфліктів, а також як інструментарію для розробки законів та забезпечення їх виконання, вирішення соціальних проблем тощо. Ефективне функціонування туристичного комплексу неможливе без втручання державних структур, відповідальних за його розвиток, що здійснюють планування, регулювання, координацію та контроль, відтак, для цього розробляється та реалізується державна політика у сфері туризму, яка й визначає дії держави у сфері розвитку туризму на поточний момент та на тривалий період часу, а отже, й є комплексом напрямків поточної та довготривалої політики. Внаслідок чого, постає очевидним, що туристична сфера є одним із напрямів соціально-економічної політики держави, яка націлена на зміцнення економіки туризму та підвищення економічної ефективності цієї галузі, яка, серед іншого, й забезпечує доступ до фінансових засобів, землі та кваліфікованого персоналу та гарантує при цьому тезу про те, що туризм розвивається на користь всього суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-прикладні аспекти дослідження органів та установ управлінської та державницької діяльності, їх системи та компетентностей досить часто привертала увагу вітчизняних та закордонних вчених, зокрема таких як В. Александров, В. Биркович, О. Білотіл, І. Валентюк, С. Дітковська, С. Домбровська, Л. Івашина, Є. Козловський, П. Мельник, Н. Свірідова, Г. Старостенко, Л. Томаневич, І. Школа, Е. Щепанський та інші. Водночас, проблематика визначення загальнотеоретичних засад реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки туристичної сфери, в тому числі, у контексті компаративістського синтезу вітчизняного та закордонного досвіду ще не отримала належного доктринального та комплексного обґрунтування.

Внаслідок чого **метою** даної статті є наукове обґрунтування та дослідження становлення загальнотеоретичних засад реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки туристичної сфери на прикладі порівняльного аналізу вітчизняного та закордонного досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідженню поняття «туризм» присвячена велика кількість

напрацьовань видатних науковців як вітчизняного так і зарубіжного простору, а саме: О. Бейдика, О. Білотіла, М. Біржакова, М. Жукової, І. Зоріна, М. Кабушкіна, В. Квартальнова, В. Кифяка, Р. Кожухівської, О. Любіцевої, М. Мальської, Є. Писаревського, Д. Стрігунової, Т. Сокола, В. Худо, В. Цибуха, І. Школи, Е. Щепанського та інших.

Слід також зауважити, що над створенням єдиного міжнародного термінологічного стандарту щодо визначення даної категорії щорічно працюють різноманітні організації, основні серед яких: Ліга Націй, Організація Об'єднаних Націй, Всесвітня туристична організація, Організація економічного співробітництва та розвитку тощо [1, с. 18]. Найбільш авторитетною є створена у 1975 р. в системі ООН – міжнародна спеціалізована організація – ВТО – всесвітня туристична організація (UNWTO), уповноважена сприяти розвитку відповідального, стійкого і загальнодоступного туризму [2, с. 80]. До складу ВТО входять 159 країн, 6 асоційованих членів, два постійних спостерігача і понад 500 членів-партнерів. Дійсними членами є держави, їхні урядові заклади; асоційованими – території, що не мають зовнішньополітичної самостійності; що приєдналися – міжнародні і національні організації, туристичні асоціації і компанії, а також компанії, пов'язані з туризмом (авіаційні й інші транспортні компанії, туроператори, турагенти, готельні і ресторани асоціації, видавничі компанії, навчальні і дослідницькі інститути, місцеві і регіональні туристичні ради). Діяльність ВТО охоплює всі аспекти міжнародного туризму: правові, адміністративні, економічні, фінансові, соціальні, екологічні, статистичні, технічні, кадрові [3, с. 44]. Україну прийнято дійсним членом до Всесвітньої туристської організації (ВТО) у 1997 р., а у вересні 1999 р. на 13-й Генеральній асамблеї ВТО у м. Сантьяго (Чилі) обрано до керівного органу ВТО – Виконавчої ради. Вступ України до ВТО поклав на неї зобов'язання виконувати рішення Генеральних асамблей і конференцій цієї міжнародної організації.

Вивчення досвіду різних країн показує, що розвиток туризму багато в чому залежить від того, як на державному рівні сприймається ця галузь. Будь-яка держава для того, щоб отримувати від туристичної індустрії доходи до бюджету, повинна спочатку вкладати кошти у розвиток інфраструктури, підготовку програм розвитку туризму на різних територіях, навчання кадрів для роботи у сфері туризму, а також займатися організацією просування національного туристичного продукту на різних ринках.

Слід розуміти, що приватний сектор ніколи не зможе покрити потреби у великих інвестиціях, які необхідні для розвитку інфраструктури туризму (готелі, транспортні комунікації, підприємства харчування та ін.), відтак, тут необхідна допомога держави, яка може взяти на себе вирішення багатьох питань, пов'язаних із розвитком туристичної індустрії. Ті країни світу, які пішли шляхом державної підтримки туризму, сьогодні мають від нього значну експортно-імпорتنу статтю торгового балансу (Франція, Іспанія, Італія, Греція, Туреччина, Єгипет та ін.). Особлива роль належить законодавству, яке у цих країнах детально визначає взаємовідносини між виробниками та споживачами туристичних послуг, що є дуже важливим для стабільного розвитку цієї галузі.

В даний час фахівці виділяють три моделі управління індустрією туризму за кордоном [4, с. 43-44]. Перша модель передбачає наявність сильного та авторитарного міністерства, що регламентує діяльність усієї галузі. Для її реалізації потрібні великі фінансові вкладення коштів в індустрію туризму та інфраструктуру, а також в організацію просування національного продукту за кордоном. Така модель управління характерна для Туреччини, Єгипту, Тунісу, Таїланду.

Друга модель переважає в європейських країнах. Суть її полягає в тому, що питання розвитку туризму вирішуються на рівні будь-якого багатогалузевого міністерства, яке найчастіше має економічний ухил. Такі міністерства, як правило, працюють у двох напрямках: вирішують питання державного регулювання (нормативно-правове забезпечення, міжнародного співробітництва у сфері туризму та ін.) та здійснюють маркетингову діяльність, беруть участь у виставках, керують представництвами за кордоном. Така модель державного регулювання туризму притаманна Франції, Іспанії, Італії, Великобританії, на долю яких, за статистикою, припадає близько третини міжнародних туристичних прибутків. У Франції питання регулювання туризму належать до компетенції Міністерства транспорту та громадських робіт, у структурі якого є Держсекретаріат з питань туризму. Крім того, вони займаються організацією міжнародного співробітництва у цій галузі. Поряд із цими структурами у Франції існує ще ціла низка органів, які беруть участь в управлінні туризмом з правом дорадчого голосу: Рада з туризму при міністерстві транспорту та громадських робіт; Національний комітет із процвітання Франції; Французька агенція туристичного інжинірингу та Національна наглядова рада з

туризму; тощо. На регіональному рівні працюють представники центральної виконавчої влади, які підкоряються префектам та координують роботу національних та місцевих ініціатив, оскільки повноваження місцевої влади у сфері туризму тут дуже великі [5, с. 87].

Іспанія також відноситься до другої моделі, де держава відіграє активну роль у розвитку туристичної індустрії. Завдяки багатству рекреаційних ресурсів та вмілій державній політиці, за останні декілька років Іспанія перетворилася на один із найбільших світових туристичних центрів і посідає друге після Франції місце за кількістю міжнародних туристичних прибутків. Першим державним органом, який здійснював таку політику в Іспанії, була Постійна національна комісія з туризму при Міністерстві економіки, створена в 1905 р. За минулі роки система державного управління туризмом зазнавала різних змін, але по суті залишалася незмінною. Починаючи з 1996 р. і до теперішнього часу сфера туризму Іспанії входить до компетенції Міністерства економіки та фінансів, якою керує Державний секретаріат з торгівлі, туризму, середнього та малого бізнесу [6, с. 91].

Державне управління туристичною індустрією через економічні відомства здійснюється також у Італії, де Міністерство туризму існувало до 1993 р. і було скасовано внаслідок референдуму. Значна частина його повноважень була передана місцевим органам управління туризмом, які існують на всіх рівнях виконавчої влади (регіони, області, муніципалітети). У їхньому віданні знаходиться розробка програм розвитку туризму на місцях та контроль-ліцензійна діяльність. Головним державним органом управління туризмом є Департамент з туризму, що знаходиться у структурі Міністерства промисловості, фінансування якого здійснюється в основному за рахунок державного бюджету, і лише незначні кошти надходять від місцевих адміністрацій та приватних фірм [7, с. 36].

Приблизно так само організується управління індустрією туризму та інших країнах Європи, як-от Німеччина, Австрія, Угорщина, Норвегія, Фінляндія. Багато в чому це пояснюється їх перебуванням у ЄС, що диктує приведення законодавства цих країн у відповідність до стандартів Європи, у тому числі й у сфері туризму. Не випадково Директивою ЄС від 13 червня 1990 р. № 90-314 було визначено єдині умови продажу турів і перебування, а також питання щодо того, які впливають з цього обов'язки туристичного оператора перед клієнтом і права останнього щодо

захисту своїх інтересів як споживача [8, с. 112]. Саме таких правових рамках здійснюється діяльність фірм провідних європейських країн. Безумовно, національне законодавство впливає на вирішення окремих проблем, але загалом правове поле побудоване так, щоб максимально захистити споживачів даних послуг.

Третя модель, яку можна виділити при вивченні особливостей організації управління туризмом за кордоном, передбачає відсутність центральної державної адміністрації, а всі питання вирішуються на основі ринкової самоорганізації. Ця модель характерна для країн із високорозвиненою ринковою економікою. Прикладом такої моделі керування є США [9, с. 100]. Починаючи з 1961 р., коли був прийнятий перший Національний закон про туризм, у країні існувала Адміністрація з подорожей та туризму (АТП) у рамках Федерального міністерства торгівлі США, яке вирішувало основні завдання у сфері керівництва туризмом: координація державної політики на користь США; вивчення кон'юнктури ринку; ведення статистики туризму; розробка програм розвитку туризму тощо. На федеральному рівні США у кожному зі штатів було створено відповідні служби, відповідальні у розвиток туризму. Центральна адміністрація (АТП) працювала в тісному контакті з Консультативною радою з питань туризму, куди увійшли 15 представників основних галузей промисловості США, а також Національною радою з пропаганди подорожей та туризму, яка щороку представляла уряду доповідь під назвою «Туризм працює на Америку». У цій доповіді головною була думка про те, що в'їзний та внутрішній туризм є найважливішими секторами національної економіки, а туристична індустрія – найбільшим роботодавцем [10, с. 80].

Підкреслюючи значення туризму, необхідно відзначити також вплив туризму на міжнародні економічні відносини, які характеризуються своїми взаємозв'язками, створенням інтегрованих регіональних блоків та глобалізацією. До сучасних факторів глобалізації міжнародного туризму відносяться мирне політичне співіснування населення на більшій частині планети, зростання суспільного добробуту, вдосконалення рівня суспільної свідомості, економічний розвиток, поліпшення демографічної ситуації за рахунок підвищення якості життя. В даний час міжнародний туризм в глобальному суспільстві фактично стає основою глобального стилю життя. Глобалізація вплинула на процеси, що відбуваються в туризмі так само,

як і на інші сфери економіки. Глобалізаційні процеси в сфері міжнародного туризму проявляються в розширенні міжнародних економічних зв'язків в туристичному виробництві, зростанні інтернаціоналізації факторів туристичного виробництва, поширенні транснаціональних корпорацій в туристичному бізнесі, а також супроводжуються загостренням конкурентної боротьби, зростаючим числом поглинань і злиттів компаній тощо [11, с. 62].

Туризм має потенціальний вплив на міжнародний престиж окремих держав, на їх зовнішньополітичний імідж. Міжнародні туристичні зв'язки активно впливають на політику держав світу. Туризм в міжнародному значенні, з одного боку, надає значну частину споживаних населенням послуг, що носять специфічний соціально-рекреаційний характер, тобто відпочинок, можливість розвитку особистості, вивчення історичних і культурних цінностей, участь в культурних заходах, заняття спортом та ін. З іншого боку, він забезпечує платформу для міжнародних відносин в сфері бізнесу з урахуванням не тільки економічної, соціальної але й гуманітарної складових. Таким чином, туризм поєднує в собі соціальну, гуманітарну, економічну, виховну та естетичну детермінанту, в основі яких лежить міжкультурна взаємодія [12, с. 90].

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що виокремлення організаційно-управлінських моделей управління сферою туризмом засвідчило, що саме держава, в контексті управлінської діяльності відіграє головну роль у перетворенні туризму у розвинену та високоприбуткову галузь національної економіки, що набуває вираження у вигляді формування нормативно-правової бази, вивчення та оцінки рекреаційних ресурсів країни, створення комплексних програм розвитку туризму, а найголовніше – інвестування бюджетних та позабюджетних коштів у розвиток туристичної інфраструктури. В той же час, приватно-підприємницька сфера навіть у країнах з високорозвиненою економікою не здатна без активної допомоги держави зробити ефективним розвиток туризму, який у переважній своїй частині розглядається як ключовий сектор економіки, який саме на перших етапах свого становлення бере основну частину бюджетних асигнувань на себе і лише після виведення її в одну з високоприбуткових галузей переходить до часткового фінансування. При цьому фінансування просування національного туристичного продукту за кордоном залишається прерогативою держави.

**Список літератури:**

1. Абуков А. Х. Туризм на новом этапе: социальные аспекты развития туризма в СССР. Харьков : Профиздат, 1983. 296 с.
2. Школа І. М., Григорків В. С., Кифяк В. Ф. Розвиток міжнародного туризму в Україні. Чернівці : Рута, 1997. 142 с.
3. Герасименко В. Г. Основы туристического бизнеса: учеб. пособие. Одесса : Черноморье, 1997. 160 с.
4. Козловський Є. В. Правове регулювання туристичної діяльності: навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2015. 272 с.
5. Пуцентейло П. Р. Економіка і організація туристично-готельного підприємництва: навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2007. 300 с.
6. Максименко С. В. Туристская деятельность: международноправовые аспекты: монография. Одесса : Латстар, 2001. 168 с.
7. Кузик С. П. Теоретичні проблеми туризму: суспільногеографічний підхід: монографія. Львів : Видав. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2010. 254 с.
8. Майстро С. В., Домбровська С. М. Особливості державного управління рекреаційним туризмом України : монографія. Харків, 2017. 198 с.
9. Мельниченко С. В. Інформаційні технології в туризмі: теорія, методологія, практика: монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. 493 с.
10. Омельчак К. О. Державне регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях. *Держава та регіони*. 2010. № 1. С. 80-85.
11. Паук М. І. Використання світового досвіду залучення інвестицій в туристичний сектор. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2014. Вип.6. Ч. 4. С. 61-64.
12. Халімовська І. В. Екологічний туризм як чинник розвитку сучасного суспільства. *Гуманітарний вісник ЗДА*. 2016. № 67. С.89-96

**Akhmedova O.O. GENERAL THEORETICAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF ENSURING THE SECURITY OF THE TOURIST INDUSTRY: COMPARATIVE ANALYSIS OF DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE**

*The article comprehensively investigates and highlights the formation of general theoretical principles of state policy in the field of tourism security on the example of comparative analysis of domestic and foreign experience.*

*The author concludes that the separation of organizational and managerial models of tourism management has shown that the state, in the context of management plays a major role in transforming tourism into a developed and highly profitable sector of the national economy, which manifests itself in assessment of the country's recreational resources, creation of comprehensive programs for tourism development, and most importantly – investing budget and extra-budgetary funds in the development of tourism infrastructure. At the same time, the private business sphere, even in countries with highly developed economies, is not able to effectively develop tourism without the active assistance of the state, which is largely considered a key sector of the economy. itself and only after its withdrawal to one of the highly profitable industries passes to partial financing. At the same time, financing the promotion of the national tourist product abroad remains the prerogative of the state.*

*Emphasis is placed on the fact that despite the fact that tourism is an activity supported mainly by private initiative, the state has traditionally played a significant role in its development. Society needs state protection and regulation of relevant social relations, as an institution for maintaining order and resolving internal disputes and conflicts, as well as tools for drafting laws and ensuring their implementation, solving social problems and more.*

*Effective functioning of the tourist complex is impossible without the intervention of government agencies responsible for its development, planning, regulating, coordinating and controlling, therefore, for this purpose is developed and implemented state policy in tourism, which determines the state's actions in tourism development and for a long period of time, and therefore is a set of current and long-term policies. As a result, it is obvious that the tourism sector is one of the areas of socio-economic policy of the state, which aims to strengthen the tourism economy and increase the economic efficiency of this sector, which, inter alia, provides access to finance, land and qualified personnel and guarantees at the same time the thesis that tourism is developing for the benefit of society as a whole. In addition, certain scientific judgments and results are proposed, which are characterized by novelty in the outlined subject of research.*

**Key words:** public administration, security, tourism, tourist activity, management in the sphere of tourism.