

РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.07:338.48:640.4

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.5.7>

Ахмедова Олена Олегівна,

доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри туризму та готельно-ресторанного бізнесу
Київського національного університету технологій та дизайну
ORCID ID: 0000-0003-1573-7710

Єрмаков Іван Олегович,

аспірант кафедри підприємництва, торгівлі та туристичного бізнесу
Харківського національного економічного університету імені С. Кузнеця
ORCID ID: 0009-0000-8615-0955

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ ТА ГОСТИННОСТІ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

PUBLIC ADMINISTRATION OF TOURISM AND HOSPITALITY INDUSTRY UNDER CONDITIONS OF UNCERTAINTY

У статті розглянуто особливості публічного управління у галузі туризму та гостинності в умовах невизначеності, зокрема акцентовано увагу на питаннях забезпечення безпеки. Проаналізовано вплив глобальних викликів, таких як воєнні дії, терористичні атаки, економічні кризи, екологічні катастрофи та пандемії на розвиток туристичної галузі та сфери гостинності. Доведено, що в умовах нестабільності ключовими завданнями публічного управління є забезпечення гнучкості, адаптивності та впровадження інноваційних підходів до стратегічного планування та кризового менеджменту.

Систематизовано сучасні підходи до формування державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки туристів, підприємців та працівників сфери гостинності. Обґрунтовано важливість інтеграції принципів сталого розвитку, міжсекторальної взаємодії та інновацій у процеси управління. Визначено, що ефективність державних заходів у цій сфері залежить від їхньої спрямованості на захист національних інтересів, зокрема захисту прав туристів, збереження історичної спадщини та створення умов для стійкого розвитку галузі.

У статті також проаналізовано структуру національних інтересів у сфері туризму, які охоплюють інтереси держави, суспільства, туристів, підприємців та працівників галузі. Систематизовано основні завдання публічного управління, серед яких прогнозування, виявлення та аналіз загроз, розробка заходів безпеки, координація дій між центральними та місцевими органами влади, а також міжнародна співпраця.

Доведено, що забезпечення безпеки галузі туризму та гостинності є станом, який забезпечує її надійне функціонування та сталий розвиток. Обґрунтовано, що публічне управління має базуватися на прозорості, передбачуваності та узгодженості між суб'єктами галузі. Визначено, що гарантування безпеки туризму та гостинності виступає ключовим чинником довіри, стабільності та конкурентоспроможності галузі навіть у найскладніших умовах.

Ключові слова: безпека, воєнний стан, гостинність, механізми публічного управління в галузі туризму, національні інтереси, органи публічної влади, публічне управління, туризм, туристичний продукт.

The specific features of public administration in the tourism and hospitality sector under conditions of uncertainty, with particular attention paid to security issues have been examined in the paper. The impact of global challenges, such as military actions, terrorist attacks, economic crises, environmental disasters, and pandemics, on the development of the tourism sector has been analyzed. It has been proven that under instability, the key tasks of public administration include ensuring flexibility, adaptability, and the implementation of innovative approaches to strategic planning and crisis management.

Modern approaches to the formation of state policy aimed at ensuring the safety of tourists, entrepreneurs, and hospitality industry workers have been systematized. The importance of integrating the principles of sustainable development, cross-sectoral interaction, and innovations into management processes has been substantiated. It has been determined that the effectiveness of government measures in this sphere depends on their focus on protecting national interests, particularly

safeguarding the rights of tourists, preserving historical heritage, and creating conditions for the sustainable development of the sector.

The article also analyzes the structure of national interests in the tourism sector, encompassing the interests of the state, society, tourists, entrepreneurs, and industry workers. The primary tasks of public administration have been systematized, including forecasting, identifying and analyzing threats, developing safety measures, coordinating actions between central and local government bodies, and fostering international cooperation.

It has been demonstrated that the security of the tourism and hospitality sector represents a dynamic state that ensures its reliable functioning and sustainable development. It has been substantiated that public administration should be based on transparency, predictability, and coordination among the sector's stakeholders. It has been determined that guaranteeing the security of tourism and hospitality is a key factor in maintaining trust, stability, and competitiveness in the sector, even under the most challenging circumstances.

Key words: *security, martial law, hospitality, public administration mechanisms in tourism, national interests, public authorities, public administration, tourism, tourism product.*

Постановка проблеми. Глобальні виклики, такі як воєнні дії і терористичні атаки, економічні кризи та політична нестабільність, екологічні катастрофи, техногенні аварії, пандемії і пов'язані з ними обмеження, значною мірою впливають на розвиток галузі туризму і гостинності, створюючи умови невизначеності, що ускладнюють прогнозування, планування та реалізацію туристичних продуктів. В таких умовах роль публічного управління набуває особливого значення і вимагає не лише гнучкості та адаптивності, а й впровадження інноваційних підходів до стратегічного планування, кризового менеджменту, міжсекторальної взаємодії та сталого розвитку. Особливо важливими стають механізми публічного управління, здатні реагувати на змінювані обставини, підтримувати туристичний бізнес та сферу гостинності у періоди кризи та забезпечувати захист інтересів споживачів і їх безпеку. Саме безпека стає ключовим аспектом публічного управління у галузі туризму та гостинності в умовах невизначеності через низку причин, що стосуються як туристів, так і суб'єктів господарювання у цій сфері. У цьому контексті актуальність дослідження визначається необхідністю розробки ефективних механізмів публічного управління, спрямованих на гарантування безпеки, адже будь-який стан невизначеності не тільки створює виклики і загрози, а й дозволяє впроваджувати інноваційні рішення щодо створення умов для сталого розвитку, зберігаючи привабливість галузі навіть у найскладніших обставинах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз літератури у досліджуваній області вказує на широкий спектр викликів та можливостей, які виникають у цій сфері. Науковці сформували достатню основу для розуміння сучасних концепцій управління туризмом і гостинністю, акцентуючи увагу на необхідності інтеграції принципів сталого розвитку та екологічних, соціальних, економічних аспектів у діяльність галузі, що є осо-

бливо важливим у контексті подолання кризових явищ [1; 2]. Вчені досліджують вплив публічного управління на розвиток туризму, зокрема через збереження історичної спадщини [3], пропонуючи концептуальні підходи до впровадження ефективної політики, акцентуючись на інтеграції наукових знань у процес формування рішень [4], використовуючи інституційні теорії для адаптації управлінських стратегій у кризові періоди [5].

Науковці також акцентують увагу на формуванні державної політики для забезпечення безпеки у сфері туризму та гостинності, підкреслюючи важливість нормативно-правового регулювання та захисту туристів [6], аналізують виклики у сфері безпеки та логістики [7], розглядають питання безпеки як ключові фактори довіри туристів та стійкості галузі [8]. Особливої уваги заслуговує аналіз функціонування галузі в умовах воєнного стану та пошуку нових моделей управління та адаптації до викликів, спричинених війною в Україні [9]. Державне агентство розвитку туризму України доповнює цей контекст, надаючи актуальні дані щодо стратегій розвитку галузі та заходів із забезпечення безпеки [10].

Аналіз літератури підтверджує, що публічне управління у галузі туризму та гостинності в умовах невизначеності вимагає багатогранного підходу, що включає забезпечення безпеки, інтеграцію сталого розвитку, використання інновацій та адаптацію до кризових ситуацій. Узгодженість дій між органами публічної влади, бізнесом та міжнародною спільнотою є визначальним фактором для мінімізації ризиків і досягнення стабільності в цій сфері.

Метою статті є дослідження особливостей публічного управління у галузі туризму та гостинності в умовах невизначеності. Зважаючи на предмет даного дослідження та соціально-політичні і економічні виклики в країні, що знаходиться в умовах відкритого воєнного конфлікту, автори зупинилися саме на питаннях безпеки, що

стосуються інтересів самої держави, суспільства, підприємців, окремих громадян туристів та подорожуючих.

Вклад основного матеріалу. Туризм як системний напрямок є комплексним об'єктом публічного управління. З огляду на це, будь-які державно-управлінські заходи безпеки туризму та сфери гостинності будуть лише тоді ефективні, коли під час їх розробки та реалізації буде враховано всі суттєві аспекти проблеми або обмеження, що накладаються на її вирішення. Власне кажучи, для результативного й ефективного її вирішення вся складна ієрархія державних заходів щодо забезпечення безпеки повинна бути організована таким чином, щоб на всіх рівнях управління вирішальним був критерій оцінки ефективності, за якого розглядається вся система туризму та гостинності загалом та її кінцевий ефект розвитку піднапрямів державної політики зокрема.

Очевидно, що важливою характеристикою туризму як комплексного об'єкта публічного управління є така категорія, як «національні інтереси». Реалізація національних інтересів у сфері туризму забезпечує задоволення потреб всіх суб'єктів сфери туризму, інтереси яких деталізовано і представлено на рис. 1. Серед цих інтересів варто виокремити наступні інтереси: держави; суспільства; окремих громадян-туристів (теперішніх і потенційних).

На цій підставі необхідно зазначити, що інтереси туристів полягають у реалізації їх права і свободи, у забезпеченні у процесі підготовки, організації та здійснення подорожей гарантій особистої недоторканності, недоторканності приватного життя, захищеності життя, здоров'я та майна, інтелектуального та духовного розвитку.

Інтереси підприємців передбачають можливість щодо такого: 1) вільної реалізації права на підприємницьку діяльність; 2) забезпечення гарантій свободи економічної діяльності; 3) відсутності обмежень на переміщення фінансових засобів та надання/отримання інформації на єдиному туристичному ринку; 4) ліквідацію надлишкових адміністративних бар'єрів; 5) підтримку конкуренції й обмеження монополістичної діяльності; 6) недоторканність власності; 7) захищеність підприємця від протиправних посягань; 8) формування сприятливого інвестиційного клімату.

Інтереси працівників індустрії туризму та гостинності пов'язані з гарантіями реалізації їх трудових прав, відсутністю дискримінації й примусової праці, захищеності життя та здоров'я від

небезпечних виробничих факторів, професійним зростанням і зміцненням матеріального благополуччя.

Інтереси місцевого населення включають реалізацію права на сприятливе навколишнє середовище і середовище життєдіяльності, потребу в зміцненні громадського порядку та моральності, у належному санітарно-епідеміологічному благополуччі, недискримінаційній участі в обслуговуванні туристів, у збереженні споконвічного середовища.

Інтереси службовців органів публічної влади, які реалізують функції та повноваження у публічному управлінні у галузі туризму та гостинності виражаються у стабільності цивільної служби, захищеності від неправомірного втручання у їх професійну службову діяльність, охорону службовця від загроз та інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків, своєчасному та в повному обсязі одержанні грошового утримання, максимальної реалізації гарантій державної служби.

Інтереси громадянського суспільства пов'язані зі збереженням для сучасних і майбутніх поколінь культурної самобутності, національної ідентичності й єдності народів, національного надбання та інших духовних та матеріальних цінностей. Гарантіями участі інститутів громадянського суспільства в публічному управлінні сферою туризму є використання можливостей туризму для підтримки суспільної згоди та духовного оновлення країни.

Інтереси держави зумовлені непорушністю конституційного ладу, суверенітету й територіальної цілісності, забезпеченням політичної, економічної та соціальної стабільності, а також єдності туристичного простору, необхідності дотримання законності й підтримання правопорядку на туристичному ринку, запобігання використанню сфери туризму та гостинності для відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, неконтрольованою та незаконною міграцією, контрабандою валютних цінностей та іншими протиправними проявами, що шкодять розвитку міжнародного співробітництва у сфері туризму.

Очевидно, що безпека галузі туризму та гостинності є динамічним станом захищеності відповідної сфери від внутрішніх та зовнішніх загроз, що дозволяє забезпечити її надійне функціонування та сталий розвиток.

Розгляд наукових напрацювань [6-10] дає змогу зазначити, що безпека галузі туризму та гостинності поділяється на певні види, які можуть бути згруповані за такими напрямками:

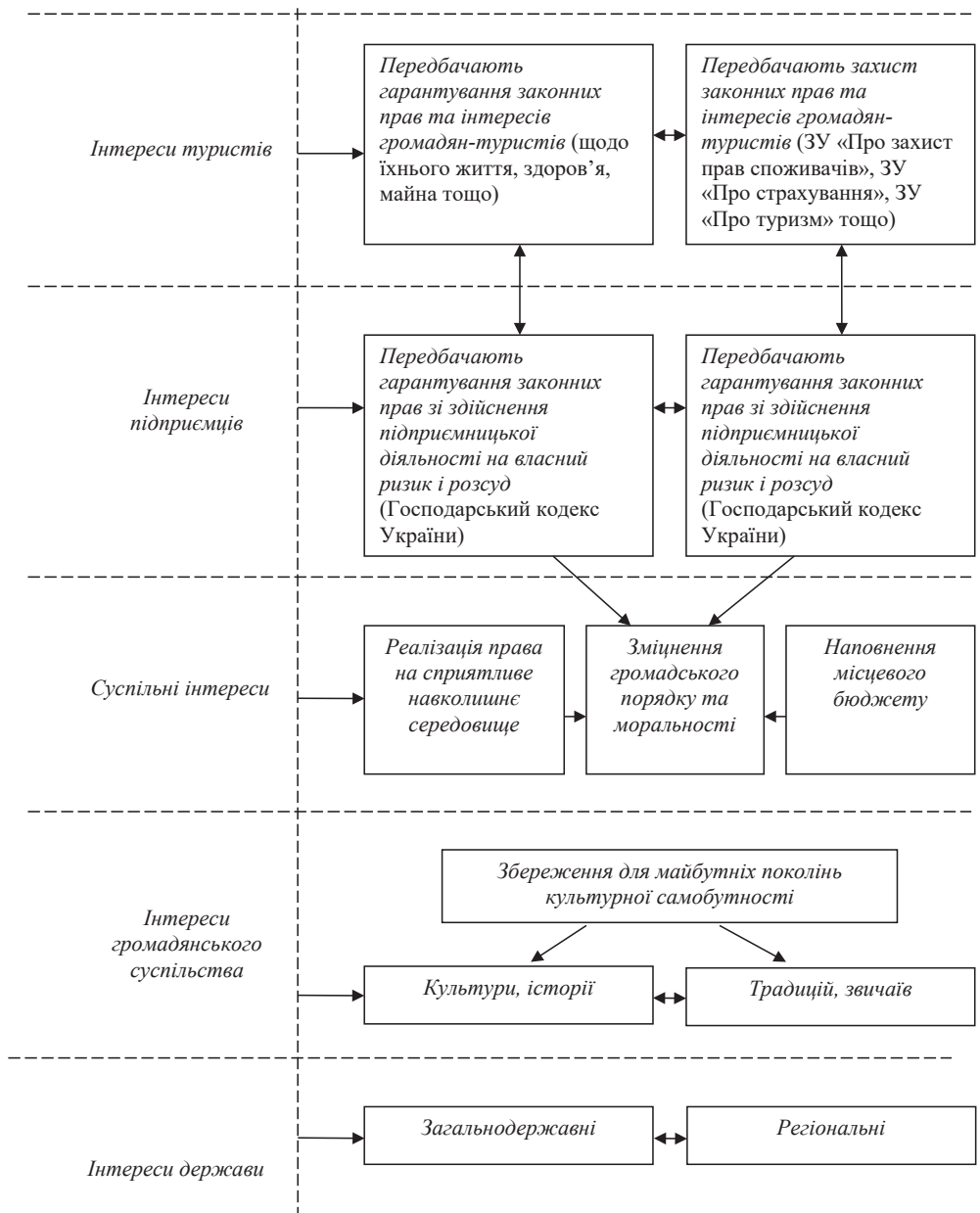


Рис. 1. Інтереси суб'єктів у сфері туризму та гостинності

Джерело: авторська розробка

– за елементами, що входять у сферу туризму та гостинності, можна виділити безпеку суб'єктів сфери туризму та гостинності (безпека туристів, безпека підприємців, безпека працівників індустрії гостинності та туризму, безпека населення туристичних регіонів й окремих районів; безпека об'єктів туризму (безпека туристичних ресурсів, безпека інфраструктури туризму, безпека об'єктів), безпека автоматизованих інформаційних систем, персональних даних суб'єктів сфери туризму та ін.);

– за типами та видами подорожей, що здійснюються: безпека міжнародного туризму (безпека

в'їзного туризму, безпека виїзного туризму); безпека внутрішнього туризму, безпека соціального туризму, екологічного туризму тощо;

– за об'єктами національної безпеки, які можуть зазнавати впливу негативних факторів та умов, що виникають у сфері туризму та гостинності: громадська безпека, державна безпека, екологічна безпека та санітарно-епідеміологічне благополуччя місцевого населення, правова безпека та безпека публічного управління у сфері туризму;

– за характером вживаних заходів безпеки: безпека туризму та гостинності може бути видовою

(безпека готельного, ресторанного, туристичного обслуговування, засобів розваг туристів тощо) та функціональною (технічна безпека, пожежна безпека, інформаційна безпека та ін.);

– за місцем знаходження джерел небезпеки та спрямованості заходів безпеки: внутрішня та зовнішня;

– за формою (способом) організації туризму: безпека може бути організованого туризму та безпека неорганізованого (самодіяльного) туризму.

Багатоаспектність безпеки туризму та гостинності полягає в тому, що, по-перше, вона виражає психобіологічну захисну реакцію людини на небезпеки, пов'язані з новою соціально-психологічною обстановкою, географічним середовищем та гідрометеорологічними особливостями країни (місця) тимчасового перебування туриста. По-друге, безпека туризму та гостинності є історично обумовленим явищем людської цивілізації. По-третє, безпека туризму та гостинності є категорією, яка притаманна сфері туризму як об'єкту публічного управління. По-четверте, безпека туризму є системно-структурованою адміністративно-правовою цілісністю, яка представлена у вигляді інституту та правового режиму безпеки туризму, а також у вигляді системи забезпечення безпеки туризму у державі.

Отже, в основі безпеки туризму як наукової категорії знаходиться державно-правовий інститут цієї безпеки. Під цим інститутом слід розуміти порівняно невелику, стійку групу правових норм, що регулюють певний різновид суспільних відносин (первинна правова спільність). На цій підставі можемо стверджувати, що безпека туризму та гостинності становить об'єкт публічного управління, яка окреслює правові межі для забезпечення такої безпеки. Ці межі встановлюються в окремих правових нормах, які є частиною відповідного державно-правового інституту.

Публічне управління у галузі туризму та гостинності в умовах невизначеності, як і низку інших явищ, можна розглядати у двох напрямках (вужькому та широкому). У вужькому (функціональному) сенсі інститут безпеки туризму – це власне правовий інститут, елемент системи права, що складається з сукупності норм, які утворюють правову основу безпеки туризму, переважно охоронного характеру, об'єднаних загальним юридичним змістом, цільовими установками, завданнями, принципами та безпосереднім зв'язком із урегульованими ними суспільними відносинами у сфері безпеки туризму.

Публічне управління в широкому сенсі включає не тільки функціональний аспект, але й орга-

нізаційний і пов'язані з ним інформаційно-технологічний, а також ідеологічний аспекти безпеки туризму та гостинності.

До структури державно-правового інституту безпеки туризму входять відокремлені субінститути, а саме:

– цілі, завдання та принципи забезпечення безпеки туризму та гостинності;

– особиста безпека туристів, захист їхніх прав і законних інтересів;

– безпека праці у сфері туризму та гостинності;

– безпека підприємницької діяльності у сфері туризму та гостинності, у тому числі стандартизації та класифікації об'єктів туристичної індустрії;

– організаційні засади публічного управління безпекою туризму та гостинності;

– охорона туристичних ресурсів;

– забезпечення інтересів державної безпеки у сфері туризму (спеціальні економічні заходи з обмеження туристичної діяльності, протидія незаконній та неконтрольованій міграції, організованій злочинності, відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, порядок перебування іноземних туристів у країні та ін.);

– безпека маршрутів підвищеної небезпеки, у тому числі організації діяльності інструкторів-провідників;

– саморегулювання туристичної діяльності;

– страхування у сфері туризму;

– міжнародне співробітництво у сфері туризму та гостинності тощо.

Забезпечення безпеки туризму та гостинності вимагає взаємоузгоджених зусиль центру та регіонів, спрямованих на захист матеріальних та нематеріальних соціально значущих благ людини та суспільства в цілому, що, у свою чергу, передбачає державно-владне, у тому числі примусове усунення факторів, що несуть у собі загрозу суспільству та особи, життя, здоров'я або майно громадян. У цьому аспекті гарантування безпеки туризму та гостинності охоплює комплекс повноважень із формування нормативної бази для організації та належного функціонування системи правових, економічних, організаційних та інших заходів у сфері захисту тих чи інших соціальних благ і цінностей, при тому, що такі заходи повинні відповідати як значущому благу, і рівню, і характеру наявних загроз.

Висновки. З огляду на вищезазначене, відзначаємо, що публічне управління у галузі туризму та гостинності в умовах невизначеності передбачає наступне:

1) прогнозування, виявлення, аналіз й оцінювання загроз безпеці;

- 2) розробку та застосування комплексу оперативних та довготривалих заходів щодо виявлення, попередження та усунення загроз безпеці, локалізації та нейтралізації наслідків їх прояву;
- 3) застосування спеціальних економічних заходів для забезпечення цієї безпеки;
- 4) організацію наукової діяльності у сфері підтримки безпеки туризму та гостинності;
- 5) координацію діяльності центральних органів публічної влади, органів публічної влади в регіонах, органів місцевого самоврядування у сфері підтримки безпеки туризму та гостинності;
- 6) фінансування витрат на безпеку, контроль за цільовим витрачанням виділених коштів;
- 7) міжнародне співробітництво з метою забезпечення безпеки туризму та гостинності;
- 8) здійснення інших заходів у сфері гарантування цієї безпеки відповідно до законодавства України.

REFERENCES:

1. Bezkorovaina, L.V. (Ed.). (2022). *Formuvannia suchasnykh kontseptsii upravlinnia turyzmom ta hotelno-restorannym biznesom v umovakh paradyhmy staloho rozvytku: Monohrafiia* [Formation of modern concepts of tourism and hotel-restaurant business management in the paradigm of sustainable development: Monograph]. Zaporizhzhia: Zaporizkyi Natsionalnyi Universytet, 445 p. [in Ukrainian].
2. Ioanna Farsari (2023) Exploring the nexus between sustainable tourism governance, resilience and complexity research, *Tourism Recreation Research*, 48:3, 352-367, DOI: 10.1080/02508281.2021.1922828
3. Shepel, M.Ye., Yudin, M.A., & Chyzhevskiy, Yu.I. (2024). *Mekhanizmy publichnoho upravlinnia rozvytkom sferoiu turyzmu ta yikh vplyv na vyznannia istorychnoi spadshchyny* [Mechanisms of public administration for tourism sector development and their impact on the recognition of historical heritage]. *Ekonomika: Realii Chasu. Naukovyi Zhurnal*, 1(71), 22–31. Retrieved from <https://economics.net.ua/files/archive/2024/No1/22.pdf>. <https://doi.org/10.15276/ETR.01.2024.3> [in Ukrainian].
4. Aguinis, H., Kraus, S., Poček, J., Meyer, N., & Jensen, S. H. (2023). The Why, How, and What of Public Policy Implications of Tourism and Hospitality Research. *Tourism Management*, 97, Article 104720. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2023.104720>
5. Earl A., Hall M. (2021). *Institutional theory in tourism and hospitality*. Abingdon, Oxon ; New York, NY : Routledge, 105 p. ISBN: 978-0-367-50775-6.
6. Akhmedova, O.O., & Yermakov, I.O. (2024). *Osoblyvosti formuvannia derzhavnoi polityky zabezpechennia bezpeky turystychnoyi haluzi ta hotelno-restorannoho biznesu* [Features of the formation of state policy to ensure the security of the tourism industry and hotel-restaurant business]. *Naukovyi Visnyk: Zbirnyk Nauk Prats*, (9(322)), 100–111. Odesa: Odeskyi Natsionalnyi Ekonomichnyi Universytet [in Ukrainian].
7. Bennett R. (2017). *Tourism and logistics in an age of unprecedented crime. Perspectives from a border patrol security company*, *Worldwide Hospitality and Tourism Themes*, Vol. 9 Iss 1 pp. 86 -94
8. Lovelock, B. (2003). *New Zealand travel agent practice in provision of advice for travel risky destinations*. *Journal of Travel and Tourism Marketing*. 15(4), 259–279.
9. Tsaruk, V.V. (2023). *Turyzm v Ukraini v umovakh voiennoho stanu – problemy vidnovlennia ta poshuku novykh modelei upravlinnia* [Tourism in Ukraine under martial law – issues of recovery and search for new management models]. *Tavriiskyi Naukovo-Visnyk. Serii: Publichne Upravlinnia ta Administruvannia*, (4), 15–24. Retrieved from <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2023.4.3> [in Ukrainian].
10. *Derzhavne ahentstvo rozvytku turyzmu. Ofitsiynyy sayt* [State Tourism Development Agency. Official site] URL: <https://www.tourism.gov.ua/> [in Ukrainian]