

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ФОРМИ, ЗАСОБИ ТА МОДЕЛІ

*Опанасюк Н. А., кандидат юридичних наук,
доцент кафедри туризму Національного університету
фізичного виховання і спорту України,
перший віце-президент ВГО - Туристична асоціація України*
*Охріменко А. Г., кандидат економічних наук,
доцент кафедри готельно-ресторанного бізнесу
Київського національного торговельно-економічного університету*

Актуальність. Сучасна суспільна ситуація в Україні спрямована на розвиток демократичного устрою, децентралізації влади, впровадження, за прикладом європейських країн, моделі публічного управління. Сьогодні в більшості країнах світу на державній основі створені національні туристичні організації, основним завданням яких є загальне керівництво розвитком туризму. Обсяг прав і повноважень національних органів з туризму не є однорідним у різних державах та варіює в залежності від рівня розвитку в них туризму. Компетенція, завдання й функції національних органів та рівень урядового контролю за ними з боку держави також відрізняються.

Водночас, в Україні склалася незбалансована структура державного регулювання туризмом, яка в цілому є неефективною та не відповідає сучасним викликам. Неефективність державного регулювання галуззю призводить до хаотичних рішень, що негативно впливають на розвиток вітчизняного туризму: відміна ліцензування турагентської діяльності, зволікання з удосконаленням положень Закону України „Про туризм”, наявність суттєвих регуляторних бар'єрів щодо провадження туристичної діяльності, відсутність державної політики підтримки пріоритетних в'їзного та внутрішнього туризму, а також відсутність механізму правореалізації законодавчих актів в галузі туризму та контролю з боку державних органів за їх виконанням.

Подолання наявних негативних тенденцій, створення системних і комплексних умов для розвитку туризму в нашій державі посилює актуальність дослідження державного регулювання туризму в Україні.

Наукова новизна полягає в тому, що:

- сформовано концептуальні засади державного регулювання туризму;
- визначено напрями, засоби та форми державного регулювання туризму в нашій державі.

Основна частина. Держава проголосила туризм одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки й культури та створює умови для туристичної діяльності (ст. 6 Закону України „Про туризм”). Тим самим законодавчо визначено зміст діяльності держави щодо регулювання туризму. Адже туризм охоплює велику кількість людей і ресурсів, а тому не може залишатися без спеціальних правових, організаційних, економічних важелів впливу, в тому числі й з метою обмеження негативних проявів конкуренції, а також забезпечення основ соціального захисту населення. Саме тому державне регулювання туризму має бути пов'язане, насамперед, з необхідними та

достатніми вимогами, що відображають інтереси суспільства в цілому з огляду на сучасні тенденції соціально-економічного розвитку.

Державна політика та державне регулювання в галузі туризму

У науковій літературі під державним регулюванням туристичної діяльності розуміється система дій і заходів держави щодо вибору і застосування сукупності інструментів, за допомогою яких здійснюється прямий чи опосередкований вплив на об'єкти й суб'єктів туристичної діяльності та створюється сприятливе середовище для розвитку цього виду діяльності¹.

Застосовуючи усталені положення теорії права, за аналогією можемо визначити, що відповідно до Закону України „Про туризм” державним регулюванням туризму є здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та контролю за діяльністю в галузі туризму з метою забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян, захисту навколишнього природного середовища, підвищення рівня туристичного обслуговування та забезпечення безпеки туризму тощо.

У Законі України „Про туризм” закріплено найбільш важливі законодавчі установлення щодо місця й ролі туризму в державі, принципів державного регулювання туризму, про основні цілі, пріоритетні напрями й шляхи (засоби) реалізації державної політики в галузі туризму (ст. 6-12)².

Регулююча функція держави знаходить своє виявлення в розробці й прийнятті законодавчих актів у сфері туризму, встановленні умов провадження туристичної діяльності (ліцензування, сертифікація й стандартизація у сфері туристичної діяльності, дозвільна система на право здійснення туристичного супроводу, обмеження діяльності іноземних суб'єктів господарювання тощо), у забезпеченні сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання, а також у створенні спеціального правового механізму, який забезпечує державний контроль за діяльністю в галузі туризму.

Крім того, серед функцій держави, без здійснення яких неможливий ефективний розвиток туризму, можна також виділити:

- виконавчу, що спрямована на забезпечення застосування встановлених норм у відносинах між суб'єктами туристичної діяльності, ґрунтується на владних повноваженнях і включає заходи заборони, дозволу та примусу;
- контролюючу, що здійснюється уповноваженими державними органами та суб'єктами туристичної діяльності з метою захисту прав і інтересів їх учасників.

Отже, відповідно до ст. 6 Закону України „Про туризм” реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом:

¹ Давидова О. Г. Державне регулювання розвитку туристичної діяльності в Україні : Автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / О. Г. Давидова. - Вищий навчальний заклад Укоопспілки „Полтавський університет економіки і торгівлі”. - Полтава, 2013. - 20 с.

² Про туризм : Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2018]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/>

визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму;

визначення порядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони;

спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму;

визначення основ безпеки туризму;

нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);

ліцензування в галузі туризму, стандартизації й сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;

встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;

організації і здійсненні державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму;

визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму;

участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму.

Державне регулювання в галузі туризму здійснюється й іншими способами, визначеними законом.

Формулюючи принципи державного регулювання туризму, вищезазначений Закон покладає на державу обов'язки сприяти туризму та створювати відповідні умови для його ефективного розвитку, визначати напрями туристичної діяльності, формувати уявлення про Україну як країну з величезними потенційними туристичними можливостями, здійснювати підтримку й захист українських туристів, туристичних підприємств та їх об'єднань.

За таких умов *метою державного регулювання у сфері туризму є забезпечення умов для розвитку туризму, створення рівних можливостей суб'єктам туристичної діяльності на ринку туристичних послуг, безпека туризму та захист прав і законних інтересів туристів.*

Зважаючи на положення Закону України „Про туризм” та враховуючи вищезазначене, *державне регулювання туризму визначається кількома напрямками:*

1) пряма участь держави у розвитку туризму:

- визначення правових засад здійснення туристичної діяльності (ліцензування, сертифікація туристичних послуг тощо);

- надання гарантій щодо захисту споживачів туристичних послуг (запровадження обов'язкового фінансового забезпечення відповідальності туроператорів/турагентів перед туристами, здійснення обов'язкового страхування туристів (медичного та від нещасних випадків) тощо;

- заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць, забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України;

- забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб;

- спрямування бюджетних коштів на розробку й реалізацію програм розвитку туризму тощо;

2) законодавче забезпечення становлення й розвитку туризму, захисту національного ринку туристичних послуг і створення конкурентоспроможного національного турпродукту:

- нормативне регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян);

- створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання;

- розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;

3) державний контроль за діяльністю в галузі туризму.

Система державного контролю за діяльністю в галузі туризму передбачає:

- визначення умов провадження туристичної діяльності (ліцензійних вимог), стандартизації і сертифікації туристичних послуг;

- визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;

- встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі туризму та курортно-рекреаційного комплексу;

- організація здійснення контролю за якістю наданих туристичних послуг;

- накладення стягнень і вжиття інших заходів за порушення законодавства в галузі туризму;

4) захист добросовісної конкуренції на ринку туристичних послуг, запобігання монополізму.

Слід також акцентувати увагу, що Законом „Про туризм” (ст. 6) визначено також і основні пріоритетні напрями державної політики в галузі туризму, серед яких:

- удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму;

- забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць;

- розвиток в`їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму;

- розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;

- створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання;

забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб.

При цьому, зазначивши у ст. 6 даного Закону про пріоритетність державного регулювання в'їзного та внутрішнього туризму, держава не створила реального механізму реалізації цієї настанови.

З огляду на це важливе як для розвитку туризму, так і для держави в цілому положення, слід акцентувати увагу на наступному. За роки незалежності України спостерігається тенденція значного превалювання виїзного туризму над в'їзним, тому державне регулювання повинно бути спрямоване, передусім, на відновлення прийняттого балансу, а також живлення внутрішнього туризму, що сформує імідж держави як країни сприятливого розвитку туризму.

Особливе значення, на наш погляд, має розвиток соціального туризму, що повинен підтримуватися й розвиватися за допомогою держави, керуючись положеннями Конституції України. У цих конституційних установах зазначено, що Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя людині та вільний розвиток особистості. Туризм, насамперед внутрішній, має бути доступним для всіх верств населення. Закріпленню пріоритету соціального туризму сприятиме прийняття спеціального законодавчого акта про соціальний туризм, який має створити реальні гарантії для реалізації людиною (насамперед, незахищеними верствами населення) свого права на туризм.

Крім того, доцільно визначити реальні кроки державної підтримки пріоритетних для України в'їзного та внутрішнього туризму (зокрема, спрощення та гармонізація податкового регулювання: звільнення від податку на додану вартість експорту послуг та зменшення ставки податку на прибуток; пропагування туристичних можливостей України за кордоном, у тому числі забезпечення за рахунок коштів державного бюджету часткового фінансування витрат участі туроператорів у престижних туристично-виставкових заходах, що проводяться за кордоном, тощо), а також створення територій пріоритетного розвитку туризму та сприятливого інвестиційного клімату.

Однак варто зауважити, що попри певні проблеми в державному регулюванні туризму, на сьогодні державою створено всі законодавчі важелі впливу на становлення й розвиток вітчизняного туризму.

Державне регулювання діяльності у сфері туризму здійснюється органами законодавчої, виконавчої та судової влади за допомогою способів і форм, визначених законом.

Засоби державного регулювання туристичної діяльності

Відповідно до законодавства держава для реалізації своєї політики, виконання програм економічного й соціального розвитку застосовує різноманітні засоби та механізми регулювання господарської діяльності (ст. 12 Господарського кодексу України).

Основними спеціальними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів туристичного підприємництва є:

- ліцензування;

- сертифікація і стандартизація у сфері туристичної діяльності;
- визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу;
- обмеження щодо здійснення туроператорської та турагентської діяльності;
- надання податкових пільг тощо.

Серед наведених спеціальних засобів регулювання найбільш характерно розкривають специфіку туристичної діяльності в нашій державі такі:

1. *Ліцензування туроператорської діяльності* (ст. 17 Закону України „Про туризм” та ст. 9 Закону України „Про ліцензування певних видів господарської діяльності”).

2. *Обмеження щодо здійснення туроператорської та турагентської діяльності.* З набуттям чинності нової редакції Закону України “Про туризм” від 18.11.2003 р. № 1282-IV суттєво змінився правовий статус суб`єктів туристичного підприємництва, порядок їх створення та реєстрації, встановлено нові умови й більш детальне законодавче регулювання щодо здійснення ними діяльності в галузі туризму, а також запроваджено спеціальний правовий режим для окремих видів туристичної діяльності. Наприклад, відповідно до ст. 5 згаданого Закону туроператорська діяльність визначена виключним видом діяльності, тобто законодавчо заборонено займатися іншими видами діяльності, крім туроператорської. Положення ст. 37 цього ж Закону забороняють турагентам укладати прямі договори на туристичне обслуговування з нерезидентами, їм дозволяється здійснювати посередницьку діяльність лише через туроператорів, створених за законодавством України.

3. *Запровадження пільгового оподаткування готельних послуг.* Відповідно до Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку та підготовки готельної інфраструктури до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу” від 08.07.2010 р. № 2468-VI, звільнено на 10 років від оподаткування прибуток підприємств, отриманий від надання готельних послуг у готелях категорій «5 зірок», «4 зірки» і «3 зірки» у разі, якщо такі готелі введені в експлуатацію до 1 вересня 2012 року. Цей Закон набув чинності 1 січня 2011 року.

Наголошуючи в цілому на позитивній ролі державного регулювання туристичної діяльності, варто зазначити про необхідність більш виваженого підходу щодо його обмеження у сфері туризму, оскільки специфіка провадження туристичної діяльності пов`язана насамперед з життям і здоров`ям людей, а, отже, не може залишатися без спеціальних правових, організаційних, економічних важелів впливу.

Правові форми державного регулювання туристичної діяльності

У юридичній літературі зазначається, що форми державного регулювання є зовнішнім вираженням змісту регулюючого впливу держави на певні суспільні процеси. Крім того, в Юридичній енциклопедії термін „форма” тлумачиться як

устрій, вид, тип, структура суспільних (соціальних, економічних, правових, організаційних тощо) утворень або процесів (управління, судочинства тощо) ³.

Водночас слід зауважити, що регулюючий вплив держави реалізується за визначеними функціональними напрямками. Кожен з цих функціональних напрямів реалізується в певній формі. Так, наприклад, законотворча функція державного регулювання реалізується у такій формі, як прийняття нормативно-правових актів, а дозвільна функція - у формі видачі ліцензій, дозволів, сертифікатів тощо.

На думку В. Полюховича, господарсько-правові форми державного регулювання - це зумовлені здійсненням державними органами організаційно-господарських повноважень безпосередні зовнішні прояви регулятивного впливу держави у вигляді конкретних дій, рішень, актів, заходів тощо, кожен з яких містить владне розпорядження організаційно-господарського характеру, що врегульовує господарські відносини у відповідній галузі та є виразом реалізації певного засобу державного регулювання виду господарської діяльності ⁴.

Враховуючи запропоноване визначення та з огляду на те, що туристична діяльність є особливим видом господарювання, можемо констатувати, що система державного регулювання туристичної діяльності здійснюється у формі:

- нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів туристичного підприємництва;
- ведення ліцензійного реєстру суб'єктів туроператорської діяльності;
- видачі паспорта туристичного об'єкта;
- ведення реєстрів свідоцтв про встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання);
- контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження туроператорської діяльності;
- застосування уповноваженими державними органами заходів впливу.

Як видно з наведеного переліку, кожен із цих заходів, дій, рішень, нормативно-правових актів: а) містить владне розпорядження організаційно-правового характеру; б) врегульовує відносини, пов'язані зі здійсненням туристичної діяльності; в) є вираженням реалізації певного засобу державного регулювання туристичної діяльності.

Органи, що здійснюють регулювання в галузі туризму, їх структура та повноваження

Конституція України встановлює широке коло повноважень у сфері туризму фактично для всіх органів державної влади та місцевого самоврядування.

³ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6. – С. 294.

⁴ Полюхович В. Господарсько-правові форми державного регулювання фондового ринку України / В. Полюхович // Вісник № 4 (67). – 2011. – С. 137-143.

Такими органами, що здійснюють регулювання цієї сфери, є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, інші органи у межах їх компетенції *як органи загальної компетенції* та галузевий центральний орган виконавчої влади *як орган спеціальної компетенції*.

Великого значення питанням державного регулювання розвитку туризму надається на міжнародному рівні. Так, ухвалена парламентарями 46 країн у квітні 1989 р. Гаагська декларація з туризму проголошує, що повинна існувати розумна деконцентрація та децентралізація у туристичній сфері, а тому без національного механізму, що забезпечує координацію туристичної політики держави на національному й регіональному рівнях, не обійтись ⁵.

На міжнародному форумі ЮНВТО у Кадисі (Іспанія) ще у 1995 р. наголошувалося на новітніх тенденціях у розвитку туризму та значній ролі парламентів, регіональних і місцевих органів влади у цих процесах. Серед головних положень форуму варто звернути увагу на проголошену відповідальність держави за розвиток туристичної галузі, забезпечення пільгового податкового й адміністративного режиму, просування туризму на міжнародних ринках, а також створення ефективних правових норм регулювання відносин у сфері туризму, поліпшення процесу координації й діяльності держав і міжнародних міжурядових і неурядових туристичних організацій.

Таким чином, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері туризму України повинні спрямовуватися насамперед на забезпечення реалізації, охорону й захист прав людини, безпеку туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорону культурної спадщини та довкілля, створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, а також підтримку пріоритетних напрямів туристичної діяльності. Виконання цих повноважень можливо тільки за умов ефективної діяльності органів державної влади, правоохоронних і судових органів, а також органів місцевого самоврядування.

Залежно від того, який суб'єкт влади здійснює повноваження, вони поділяються на парламентські, президентські, судові, правоохоронні, центральні та місцеві. У свою чергу, з урахуванням статусу та засобів створення цих органів, відбувається їх поділ на державні й недержавні. До державних належать органи загальної та спеціальної компетенції.

Відповідно до світової практики до недержавних органів управління відносяться саморегулювальні організації, неурядові громадські об'єднання (наприклад, Французька асоціація "Maison de la France", 1987 р., яка на 60

⁵ Туризм в Україні : Збірник нормативно-правових актів у п'яти томах / під заг. ред. Вихристенка Б.І. Т.5. – Ужгород : ІВА, 2000. С. 130-148.

відсотків фінансується з державного бюджету, державна субвенція у 2005 році становила понад 30 млн. євро), різні форми національних туристичних організацій. В Україні подібних недержавних органів через об'єктивні та суб'єктивні причини на сьогодні не існує.



Рис. 1. Система органів державної влади, що здійснюють регулювання у сфері туризму

Джерело: складено автором.

Отже, систему органів державної влади України, що здійснюють регулювання туризму, становить насамперед діяльність органів державної влади загальної компетенції відповідно до визначених Конституцією України

повноважень з цих питань та спеціальної компетенції (ст. 7 Закону України „Про туризм”) (рис. 1).

Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом в Україні. Її діяльність спрямована на прийняття законодавчих й інших нормативно-правових актів у туристичній та суміжних сферах, визначених Конституцією України (ст. 85 і 92).

Конституцією передбачено, що виключно законами України, які приймає Верховна Рада України, визначаються (ст. 92): права, свободи і обов'язки людини і громадянина, а також гарантії дотримання прав і свобод (п. 1), які стосуються й суб'єктивного права на туризм; статус іноземців та осіб без громадянства (п. 2); засади використання природних ресурсів (п. 5); основи виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічна безпека (п. 6); засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи (п. 9); організація і діяльність органів виконавчої влади, організації державної статистики (п. 12) з питань туризму; правовий режим державного кордону (п. 18) в частині адміністративних формальностей перетину кордону з метою туризму та ряд інших. Тим самим підсилюється роль власне законодавчого регулювання відносин, що виникають в процесі реалізації людиною суб'єктивного права на туризм, підкреслюється їх важливе значення для розвитку демократичного суспільства й держави в цілому.

До повноважень Верховної Ради України віднесено також визначення засад внутрішньої політики (п. 5 ст. 85), якої стосується і політика в галузі державно-туристичних відносин, здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини (п. 33 ст. 85), у тому числі й в сфері туризму.

Важливим кроком у цьому напрямі стало проведення в 2000 р. і 2016 р. парламентських слухань з проблем розвитку туризму в Україні, дотримання прав і свобод людини й громадянина під час здійснення туристичних подорожей, окреслення першочергових завдань щодо усунення перешкод на шляху розбудови вітчизняного туризму, а також визначення державних пріоритетів ефективного розвитку туристичної галузі в Україні. За результатами слухань підготовлено проект Постанови Верховної Ради України про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України»⁶, в якій доручено Кабінету Міністрів України здійснити ряд заходів щодо розбудови вітчизняного туризму. Передбачається, підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України проекти нової редакції Закону України „Про туризм”, загальнодержавної програми розвитку туризму, в якій визначити конкретні заходи щодо створення ефективної моделі інвестиційної політики в галузі туризму, вдосконалення її структури управління, розвитку пріоритетних для держави в'їзного та внутрішнього туризму, просування вітчизняного туристичного продукту на міжнародний ринок.

⁶ Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Розвиток туристичної індустрії як інструмент економічного розвитку та інвестиційної привабливості України»: Проект Постанова Верховної Ради України “” [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2018]. - Режим доступу : <http://komsport.rada.gov.ua/documents/sluhannja/73220.html>

Одним із знакових повноважень Верховної Ради України (п. 17 ст. 85 Конституції України), що стосуються гарантування прав і свобод людини, зокрема й у сфері туризму, також є призначення на посаду та звільнення з посади *Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини* (далі – Уповноважений), заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні ⁷.

Але слід зауважити, що вітчизняна практика не знає випадків звернення туристів до Уповноваженого за захистом або відновленням своїх порушених прав.

Президент України визначений Конституцією України (ст. 102) як глава держави, гарант додержання Конституції України і конституційного ладу, державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина, які стосуються сфери туризму. Як глава держави Президент України через свої конституційні повноваження, перелік яких закріплено у ст. 106 Конституції України, вживає ряд заходів організаційно-правового характеру для забезпечення прав і свобод людини в туристичних правовідносинах.

Одним із характерних нормативно-правових актів з питань забезпечення прав людини у сфері туризму є Указ Президента України від 10.08.1999 №973 “Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року” ⁸, які за визначенням мали стати концептуальною базою довгострокової державної програми розвитку туризму, створення організаційно-правових засад становлення туризму як високорентабельної галузі економіки, важливого засобу культурного й духовного виховання громадян, відтворення їх трудового потенціалу, забезпечення умов для реалізації громадянами свого суб’єктивного права на туризм (права на свободу пересування, відпочинок, охорону, відновлення й зміцнення здоров’я, на безпечне для життя і здоров’я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав).

З метою забезпечення реалізації конституційного права людини на свободу пересування та виконання міжнародних зобов’язань України у цій сфері видано Указ Президента України від 15.06.2001 № 435/2001 “Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання” ⁹. Даним Указом передбачено ряд адміністративних заходів щодо спрощення процедури перетину державного кордону України іноземцями, які на законних підставах тимчасово перебувають на території України з метою туризму.

⁷ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997р. // [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2018]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

⁸ Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року : Указ Президента України від 10.08.1999 р. №973 [Електр.ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2018]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

⁹ Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання : Указ Президента України від 15.06.2001 р. №435/2001. [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2018]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/putfile.cgi>

У 2001 р. видано Указ “Про підтримку розвитку туризму в Україні” №127/2001¹⁰. Метою даного Указу є стимулювання розвитку туризму в Україні, підтримка вітчизняних суб’єктів туристичної діяльності та створення, зважаючи на міжнародну практику, сучасної системи управління галуззю шляхом широкого залучення громадських організацій до участі у розбудові туризму. У цьому зв’язку особливі повноваження щодо активної участі у вирішенні питань розвитку туристичної галузі були надані всеукраїнському громадському об’єднанню – Туристичній асоціації України, а також зобов’язано органи державної влади надавати підтримку Асоціації у здійсненні нею діяльності щодо розвитку туризму. Це була перша спроба деконцентрації влади державними органами в сфері туризму та наближення до світового досвіду створення недержавних органів управління у цій сфері.

Безпосередній захист права на свободу пересування та інших прав, пов’язаних з туристичними подорожами Президент України здійснює, розглядаючи звернення осіб стосовно цих питань, що надходять на його адресу. Крім того, аналіз даних звернень є інформаційною базою щодо необхідності врегулювання певних аспектів цих конституційних прав, як це мало місце стосовно скасування системи реєстрації паспортних документів іноземців, які тимчасово в’їхали на територію України з метою туризму.

Серед системи органів державної влади загальної компетенції особливе місце посідає *Кабінет Міністрів України*. Йому належить провідна роль у державному управлінні як вищому органу в системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України). Кабінет Міністрів України також наділений правом утворювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, що стосується і центрального органу виконавчої влади з питань туризму, яким нині є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, визначати його правовий статус, функції та повноваження у сфері *державно-туристичної політики* (ст. 116 Конституції України).

Кабінет Міністрів України та інші центральні й місцеві органи виконавчої влади сприяють зміцненню законності та вживають заходів щодо реалізації прав і свобод людини й громадянина у сфері туризму, здійснюють діяльність, спрямовану на виконання положень Конституції України та інших законодавчих актів, пов’язаних з реалізацією, охороною і захистом прав людини на свободу пересування, відпочинок, охорону, відновлення й зміцнення здоров’я, на безпечне для життя і здоров’я довкілля, задоволення духовних потреб. Ці органи виконавчої влади реалізують зазначені заходи поряд із виконанням інших повноважень.

У системі органів виконавчої влади Постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України* (Мінекономрозвитку) визначено головним органом у системі

¹⁰ Про підтримку розвитку туризму в Україні : Указ Президента України від 02.03.2001р №127/2001. [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2018]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

центральных органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері туризму та курортів, крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів.

Цією ж Постановою Кабінету Міністрів України затверджено також і положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та визначено його права й сферу діяльності.

Мінекономрозвитку в установленому порядку вносить пропозиції з питань формування державної політики у сфері туризму та курортів, забезпечує її реалізацію, здійснює управління у цій сфері, а також міжгалузеву координацію та регулювання питань, віднесених до його відання.

У межах своїх повноважень Мінекономрозвитку організовує виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України, а також затверджує: перелік і форму подання відомостей, що включаються до Державного кадастру природних територій курортів; перелік посад фахівців туристичного супроводу, кваліфікаційні вимоги до них; інструкцію щодо порядку ведення Державного кадастру природних територій курортів, визначення складу його даних, порядку обміну інформацією й вирішення інших питань; порядок видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; порядок оформлення ваучера на надання туристичних послуг та його використання; ліцензійні умови провадження туроператорської діяльності; правила користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг тощо.

У складі Мінекономрозвитку утворено *Департамент туризму та курортів як самостійний структурний підрозділ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України*.

Відповідно до наказу Мінекономрозвитку від 22.07.2016 № 1202 „Про затвердження Положення про департамент туризму та курортів” до складу департаменту входять такі структурні підрозділи:

- відділ координації та контролю туристичної діяльності;
- відділ маркетингу та міжнародної діяльності;
- відділ економічної аналітики, статистики, стандартизації та науки;
- відділ розвитку туристичних дестинацій та курортів ¹¹.

Головною метою діяльності департаменту є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів, крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів.

Його основні завдання та повноваження визначені вищезазначеним Положенням, а саме: розроблення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів, у тому числі: 1) визначення та реалізація основних напрямів державної політики у сфері туризму, пріоритетних

¹¹ Офіційний сайт Мінекономрозвитку [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://me.gov.ua/Documents/=PolozhenniaProUpravlinnia>

напрямів розвитку туризму; 2) визначення основ безпеки туризму; 3) нормативно-правового регулювання відносин у сфері туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); 4) установлення системи статистичного обліку та звітності у сфері туризму та курортно-рекреаційного комплексу; 5) участі у розробленні та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму; 6) розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму; 7) створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання.

Таким чином, у системі органів виконавчої влади на підставі повноважень, наданих Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами, створений і діє спеціально уповноважений орган центральної виконавчої влади з підпорядкованими йому місцевими органами, які займаються питаннями туризму.

Зміст функцій і компетенція потребують суттєвого переосмислення, уточнення та координації, оскільки в існуючому вигляді вони не можуть забезпечити відповідне сучасне комплексне управління та створити умови для розбудови вітчизняного туризму, збільшення обсягів насамперед в'їзного туризму.

Однією з основних причин недостатньої ефективності державного впливу на туристичну галузь є неповнота правового регулювання та непослідовна державна політика щодо розвитку пріоритетних напрямів у сфері туризму і не лише шляхом їх декларування у законодавчих актах, але й дотримання та втілення в життя проголошених пріоритетів як гарантій забезпечення реалізації людиною права на свободу пересування та інших конституційних прав і свобод людини і громадянина під час здійснення ними туристичних подорожей.

Процеси удосконалення такого управлінського механізму в сфері туризму, на наш погляд, повинні здійснюватись з урахуванням таких факторів: рівня розвитку ринкових відносин; запровадження механізму саморегуляції підприємницької діяльності в галузі туризму; недосконалості туристичного законодавства та механізму його реалізації; відсутності координації діяльності законодавчої та виконавчої влади з питань туризму тощо.

Водночас найпринциповішою проблемою сучасного управління туристичною галуззю є відсутність його чіткого механізму та системності. Існують різні думки з цього приводу, обумовлені передусім різними точками зору про розмежування управлінських функцій держави та факторів ринкової саморегуляції. Так, російський вчений Г. Папірян серед інструментів державного регулювання туристичної галузі поряд з іншими виділяє насамперед ціноутворення, просування й обмеження доступу (управління попитом)¹². На противагу цьому підходу українські дослідники А. Мельник та О. Якубова до їх числа відносять розробку прогнозів, цільових комплексних

¹² Папірян Г. А. Международные экономические отношения: Экономика туризма / Г. А. Папірян. – М. : Финансы и статистика, 1998. – С. 146, 148.

програм та індикативне планування, тобто значно звужують управлінські функції туризму¹³.

За твердженнями Н. Барчукової¹⁴, питання планування, впорядкування та розвитку туристичних відносин у різних країнах знаходиться на неоднакових рівнях, а тому обсяг повноважень та заходи координації й впливу національних органів по туризму цих держав відрізняються.

Необхідність існування єдиного державного органу регулювання туристичної галузі на рівні центрального органу виконавчої влади дискутується упродовж останніх років, а також підтверджується зарубіжним досвідом функціонування управлінської системи в галузі. Зокрема, у Франції, що посідає одне з провідних місць у Європі за обсягом наданих туристичних послуг, Єгипті, де туризм є одним із найголовніших секторів економіки, та Туреччині створено міністерства з туризму. Аналогічні установи діють в Італії, Австрії, Бельгії, Німеччині, Португалії, Мексиці. Водночас у більшості країн світу функції державного органу по туризму (організаційного керівництва) здійснюють об'єднання суб'єктів туристичного господарювання (Угорщина, Великобританія, країни Балтії) та своєрідні національні туристичні організації комерційного спрямування (Греція, Словаччина, Таджикистан).

Натомість слід зазначити, що з огляду на міжнародний досвід системи державного управління туристичною галуззю, виділяється умовно *три основні моделі державного управління туризмом*.

Перша передбачає відсутність центральної державної туристичної адміністрації як такої. Всі питання вирішуються на місцях і на підставі принципів ринкової самоорганізації. Яскравим прикладом цьому є досвід США. Ліквідація у 1997 р. державної структури з питань туризму - U.S. Travel and Tourism Administration (USTTA) - була спричинена рядом факторів: скорочення бюджетних асигнувань, велика частка присутності США на міжнародному туристичному ринку, а, найголовніше, наявність потужних приватних компаній у сфері туризму, які спроможні на проведення самостійних рекламних акцій в інтересах всього національного ринку. Ліквідація державної туристичної адміністрації – дуже серйозне рішення, для цього дійсно необхідні вагомі умови: або осмислене рішення, що туризм не потрібен державі взагалі як джерело додаткових бюджетних надходжень, або впевненість, що суб'єкти туристичного підприємництва спроможні вирішувати всі свої виробничі проблеми без втручання держави.

Такий управлінський варіант можливий і для нашої держави, оскільки, по-перше, вітчизняні суб'єкти туристичного господарювання з переходом нашої держави на ринкові відносини здебільшого самотужки провадять рекламні кампанії щодо туристичних можливостей України, в тому числі й за кордоном. Отже, з цих позицій держава не впливає на регулювання відносин у сфері

¹³ Мельник А. Ф. К вопросу формирования механизма управления развитием туризма на Украине / Мельник А.Ф., Якубова Е.В. // Организация и регулирование экономики. – Вып. 107. – К. : Либідь, 1992. – С.105-116.

¹⁴ Барчукова Н. С. Международное сотрудничество государств в области туризма / Н. С. Барчукова. – М., 1986. – 308 с.

туризму та координацію діяльності підприємців. По-друге, за останні роки українська туристична галузь перетворилася в реальну складову економіки, є самодостатньою та може розвиватися ще більш динамічніше й ефективніше за умови відсутності необґрунтованого втручання державного органу по туризму в діяльність суб'єктів підприємництва, постійних змін законодавства щодо умов і правил провадження діяльності у сфері туризму та додаткових адміністративних бар'єрів на шляху розвитку цього пріоритетного для нашої держави виду господарської діяльності.

Друга модель передбачає наявність потужного міністерства, що має здійснювати значний регулюючий вплив на галузь. Вона поширена у країнах, в яких успішно розвивається протягом останніх років насамперед в'їзний туризм. Це такі країни, як Франція, Хорватія, Туреччина, Єгипет, Туніс та інші.

Зважаючи на свою орієнтованість й досягнуті результати щодо розвитку та просування саме національного туристичного продукту, дана модель досить ефективна й приваблива з точки зору запозичення нашою державою, але для її втілення необхідні відповідні умови. Так, уряди вищенаведених країн щорічно зі своїх бюджетів виділяють значні кошти на рекламу й маркетинг, розробку правових основ функціонування галузі, займаються державним інвестуванням в туристичну інфраструктуру (наприклад, Єгипет тільки в Італії на рекламну кампанію витрачає щорічно до 3 млн. доларів США). Зважаючи на те, що ці країни не можна назвати заможними, з високими темпами економічного розвитку, такі серйозні державні капіталовкладення надають підстави вважати, що уряди не лише декларують, а дійсно приділяють значну увагу питанням розвитку туризму, який становить основне джерело валютних надходжень.

Враховуючи нинішні соціально-економічні реалії нашої держави (нерівномірність економічного розвитку регіонів України, відсутність сучасної інфраструктури туризму), на нашу думку, така модель не є прийнятною для України через відсутність достатнього бюджетного фінансування на розвиток туризму.

З огляду на вищезазначене, як за своїми можливостями щодо темпів та умов економічного розвитку, так і масштабів поширення саме економічно не вигідного для держави виїзного туризму Україна, вважаємо, наближена до європейських країн (Іспанія, Великобританія, Данія, Нідерланди, Швеція, Швейцарія та ін.), де превалює *третьою моделлю* організації державного управління галуззю – туризм регулюється на рівні центральних органів виконавчої влади як самостійний орган або його складова та входить до компетенції будь-якого багатогалузевого міністерства.

Причому діяльність такого державного органу спрямовується, з одного боку, на розробку правової бази сфери туризму, здійснення регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій, виконання контрольно-наглядових завдань, міжнародного співробітництва, опрацювання статистичних даних у туризмі тощо. З іншого – на координацію маркетингової діяльності: участь у туристично-виставкових заходах і міжнародних галузевих об'єднаннях, управління туристичними представництвами й інформаційними центрами за кордоном тощо.

У Західній Європі найчастіше таке міністерство займається економічними питаннями, що є фактично непрямим визнанням того, що в розвинених країнах туризм стає важливою галуззю економіки та основним бюджетонаповнюючим джерелом.

Поряд з цим державний орган по туризму тісно співпрацює з приватним бізнесом, що обумовило змішані за формою власності інститути регулювання туристичною сферою ¹⁵.

Так, Іспанський інститут “Turespasa” повністю фінансується з держбюджету, а його основним завданням є залучення іноземних туристів та реклами туристичних можливостей Іспанії за кордоном. Ця організація має розгалужену мережу інформаційних центрів та 29 представництв за кордоном ¹⁶.

У Великобританії створено та діє центральний орган виконавчої влади - Міністерство культури, засобів масової інформації та спорту. До сфери його управління входить орган, основним завданням якого є безпосередня координація діяльності у туристичній сфері - “VisitBritain”. Ця організація займається промоцією національного туристичного продукту та залученням іноземних туристів до Великобританії, розвитком внутрішнього туризму, а також консультує уряд й інші державні установи з питань туризму і займається комерційною діяльністю (організовує виставки та семінари, проекти за участю іноземного капіталу, надає консалтингові послуги, здійснює видавничу діяльність тощо). На її фінансування держава щорічно витрачає близько 35,5 млн. фунтів, причому неурядове фінансування становить близько 17 млн. фунтів ¹⁷.

Водночас найефективнішим для нашої держави, на нашу думку, має бути запровадження так званої *змішаної моделі* управління, створення у складі Мінекономрозвитку департаменту по туризму, який має виконувати лише повноваження координатора й представництва держави в міжнародних зносинах з питань туризму. А також варто залучити галузеві громадські об'єднання, делегувавши одному з них (найвпливовішому та, з точки зору кадрового потенціалу, найпрофесійнішому) частину функцій державного органу, зокрема: участь у розробці законодавчих й інших нормативно-правових актів з питань туризму, здійснення громадської експертизи проектів законів і регуляторних актів у сфері туризму, контроль за діяльністю суб'єктів туристичного підприємництва та за якістю наданих ними послуг, а також все, що необхідно для створення іміджу України як туристичної держави за кордоном (маркетинг і реклама, організація участі вітчизняних виробників туристичних послуг у міжнародних туристично-виставкових заходах тощо).

¹⁵ Жукова М.А. Управление индустрией туризма в современных условиях : Дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / М. А. Жукова. - М, 2003. - 354 с.

¹⁶ Secretaria de Estado de Turismo y Comercio [Електр. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mcx.es/turismo/default.htm>

¹⁷ What is VisitBritain's Role? [Електр. ресурс]. – Режим доступу : http://www3.visitbritain.com/corporate/bta_role.htm .

Державні туристичні адміністрації в розвинених європейських країнах, як зазначалося вище, тісно взаємодіють як з приватним бізнесом, так і місцевими органами. Отже, це підтверджує нашу тезу щодо необхідності запровадження в Україні саме змішаної моделі державного управління галуззю на основі широкого залучення громадських об'єднань суб'єктів підприємництва з частковим делегуванням державних функцій з розбудови туристичної галузі. Це дасть змогу не тільки поступово скорочувати видатки з державного бюджету на фінансування галузі й використання інвестицій приватного капіталу, але й їх практичного досвіду щодо врегулювання проблем здійснення туристичної діяльності, створення чіткого балансу між запровадженням заходів адміністративного впливу за допомогою регуляторних актів та ринкових механізмів саморегулювання й самоорганізації.

Характеристика державних органів, під юрисдикцією яких знаходиться управління туризмом, та забезпечення гарантій реалізації особою своїх прав і свобод під час здійснення туристичних подорожей була б неповною, якби ми не розглянули питання щодо *судового захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері туризму*, що здійснюється відповідно до статті 55 Конституції України. Кожній людині в разі порушення її прав і свобод гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Відповідно до ст. 8 Конституції України кожній людині гарантується можливість звернення до суду для захисту своїх конституційних прав, у тому числі й у сфері туризму, на підставі Конституції України, норми якої є нормами прямої дії.

Важливе значення для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина мають постанови Пленуму Верховного Суду України, що містять роз'яснення для судів з питань, які викликають труднощі на практиці.

Слід виокремити постанову Пленуму Верховного Суду України “Про стан здійснення правосуддя в 2000 році та заходи щодо його вдосконалення з метою реалізації положень Конституції України” від 19.01.2001 № 1. У ній звертається увага судів на недоліки у здійсненні судочинства і необхідність вжиття заходів щодо їх усунення, на недопустимість необґрунтованої відмови у прийнятті до судового розгляду заяв та скарг фізичних і юридичних осіб про порушення конституційних прав і свобод громадян.

Як передбачено у постанові Верховного Суду України “Про посилення судового захисту прав та свобод людини і громадянина” від 30.05.1997 № 7¹⁸, вся діяльність судів повинна бути підпорядкована захисту зазначених прав і свобод. Не менш важливим є те, що судові органи мають право вирішувати справи у сфері туризму як на підставі Конституції та інших актів законодавства України, так і міжнародних договорів. При цьому в разі відсутності закону, що регулює спірні відносини, суд має право застосувати закон, який регулює

¹⁸ Про посилення судового захисту прав та свобод людини і громадянина: Постанова Верховного Суду України від 30 травня 1997 р. № 7 [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2018]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

подібні відносини, а за відсутності останнього – на підставі загальних засад і змісту законодавства України.

Враховуючи те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, насамперед ті, що визначають права і свободи людини й громадянина, в тому числі у сфері туризму, суд може керуватися і їх змістом та загальними принципами.

Міжнародний захист прав людини у сфері туризму гарантується як Конституцією України, так і міжнародними актами з прав людини. Зокрема, частиною 3 ст. 55 Конституції України передбачено, що кожна людина має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ або до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Можливість більш широкого використання міжнародних гарантій захисту своїх суб'єктивних прав і свобод, у тому числі і у сфері туризму, з'явилася у громадян нашої держави після вступу України до Ради Європи і прийняття Закону України від 17.07.1997 № 475/97-ВР "Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції"¹⁹. Відповідно до статті 9 Конституції України з моменту ратифікації та набрання чинності зазначені Конвенція та Протоколи до неї стали для України частиною національного законодавства.

Для гарантування реалізації закріплених Конвенцією та Протоколами прав і свобод людини запроваджено особливий механізм міжнародного захисту – постійно діючий Європейський суд з прав людини, юрисдикція якого поширюється і на Україну. Рішення цього Суду становлять систему прецедентного права Європейського суду з прав людини.

Згідно з вимогами вищезазначеної Конвенції Європейський суд має такі повноваження: може прийняти справу для розгляду в разі використання всіх національних засобів захисту, у тому числі звернення до Верховного Суду України, та не пізніше шести місяців від дати прийняття остаточного рішення відповідною національною установою; не розглядає заяви, що надійшли до того, як Україна стала членом Ради Європи; не розглядає індивідуальні заяви, якщо вони анонімні, та ряд інших.

Загальною вимогою також є й те, що до розгляду Європейського суду приймаються лише скарги, пов'язані з порушенням тільки тих прав, що передбачені Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод. Протоколом № 4 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1963 р., який гарантує деякі права і свободи, що не включені до Конвенції та Першого протоколу до неї, передбачено положення про права людини на свободу пересування (ст. 2), що свідчить про можливість кожної людини звертатися за захистом своїх прав до Європейського суду.

¹⁹ Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997р. № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 40. – Ст.263.

Звернутися за міжнародним захистом своїх прав можна на підставі й інших міжнародних актів, що передбачають таке право людини. Це - Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р., а також Факультативний протокол до нього²⁰.

Таким чином, систему органів державної влади, що здійснюють регулювання у сфері туризму, становить насамперед діяльність органів державної влади загальної компетенції відповідно до визначених Конституцією України повноважень з цих питань (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні й місцеві органи виконавчої влади та інші органи в межах їх компетенції), та спеціальної компетенції (центрального органу виконавчої влади в галузі туризму, структурні підрозділи з питань туризму в складі обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій).

Проаналізувавши світову практику системи державного управління туристичною галуззю, з'ясовано про наявність трьох моделей державного управління туризмом у світі. За роки незалежності Україна проєкспериментувала з різними моделями державного управління туризмом (була самостійним центральним органом виконавчої влади; у складі Міністерства молодіжної політики, спорту та туризму; потім – знову самостійним; згодом – у складі Міністерства культури України; у складі Міністерства інфраструктури України і насамкінець – у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України).

Висновки. Результати дослідження підтверджують, що в наш час необхідно якісно новий підхід до формування дієвого механізму державного регулювання туризму в Україні, який би забезпечив подолання негативних тенденцій у вітчизняній туристичній галузі, сприяв би розвитку малого та середнього бізнесу в туризмі, збереженню конкурентного середовища на ринку турпослуг, забезпеченню належних умов для збільшення обсягів пріоритетних для держави в'їзного та внутрішнього туризму, стимулювання експорту туристичних послуг, підвищенню питомої ваги туризму в економіці України, зміцненню туристичного іміджу України, а також створенню конкурентоспроможного національного турпродукту і його просування на світових ринках.

²⁰ Міжнародний пакт про громадянські й політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електр. ресурс] / Верховна Рада України. - [К., 2018]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.