

культурних цінностей, гарантують соціальний ефект від туристичних проєктів [31].

Реалізація перелічених заходів дасть змогу підвищити темпи розвитку туристичної галузі, проводити активну загальнодержавну політику у цій важливій складовій економіки України, забезпечити координацію дій центрального і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських організацій, стимулюватиме місцеву ініціативу.

3.3. Сучасна система органів управління, що здійснюють регулювання у сфері туризму, їх структура та повноваження

Конституція України встановлює широкий спектр повноважень у сфері туризму фактично для усіх органів державної влади та місцевого самоврядування.

Органами, що здійснюють регулювання цієї сфери, є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, 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.

Пріоритетне 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 [36].

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

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, 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 саморегулюючі організації, неурядові громадські об'єднання (наприклад, Французька асоціація «Maison de la France», 1987 р., яка на 60% фінансується з державного бюджету, державна субвенція у 2005 р. становила понад 30 млн. євро), різні форми національних туристичних організацій.

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. 3.1).

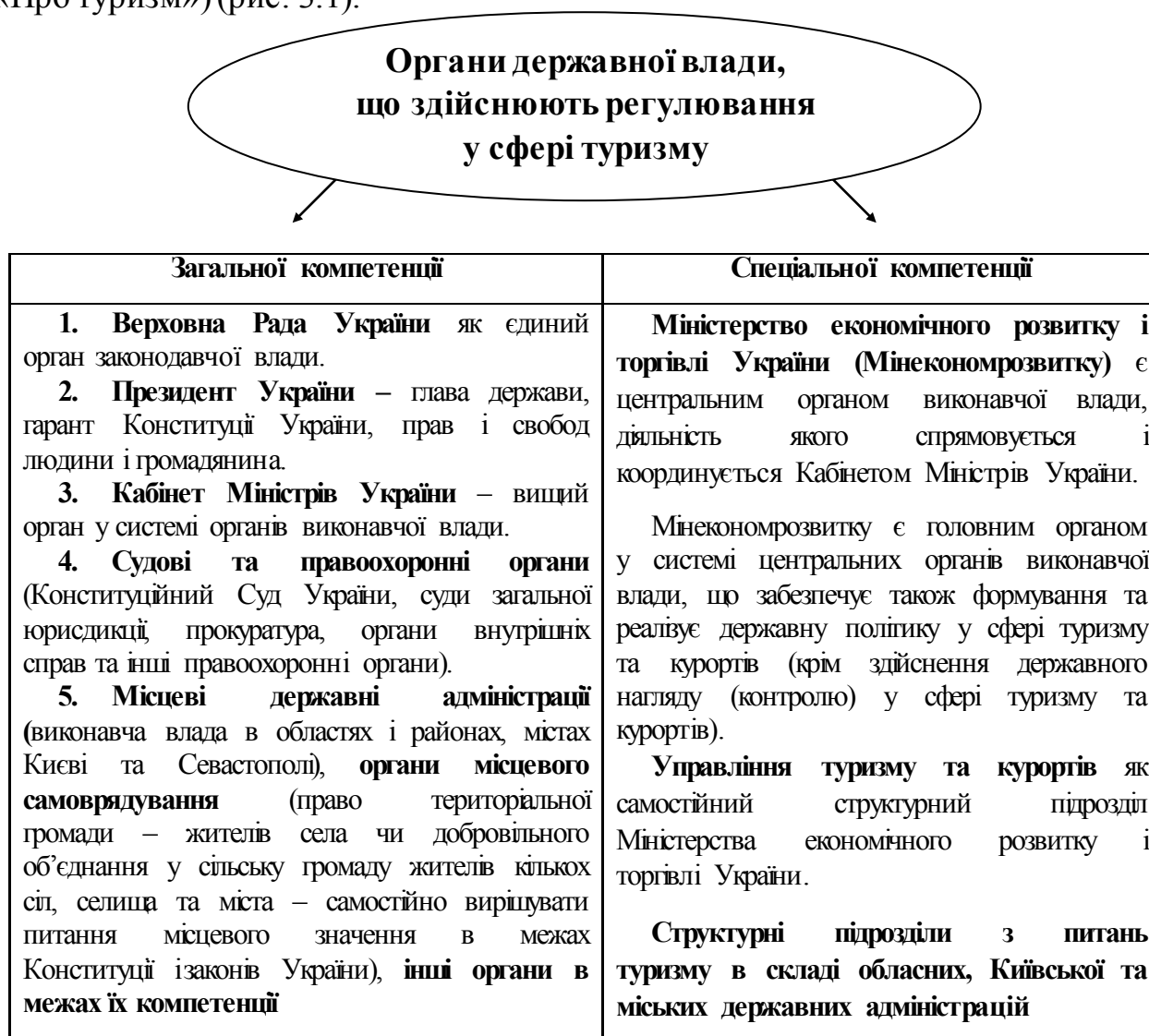


Рис. 3.1. Система органів державної влади, що здійснюють регулювання у сфері туризму

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

Конституцією передбачено, що виключно законами України, які приймає ВР 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 законодавчого регулювання відносин, що виникають у 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), до якої відноситься і політика у сфері державно-туристичних відносин, здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини (п. 33 ст. 85).

Важливим кроком у цьому напрямі стало проведення у 2000 р. парламентських слухань з проблем розвитку туризму в Україні, дотримання прав і свобод людини і 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 сфери в Україні. За результатами слухань прийнято Постанову Верховної Ради України «Про підсумки парламентських слухань про стан та перспективи розвитку туризму в Україні» від 02.11.2000 р. № 2068-III [37], у якій доручено КМ України здійснити низку заходів щодо розбудови вітчизняного туризму. Передбачалося, підготувати і внести на розгляд сьомої сесії ВР України проект загальнодержавної програми розвитку туризму, в якій окреслити конкретні заходи щодо створення ефективною моделі інвестиційної політики у сфері туризму, вдосконалення структури управління, розвитку пріоритетних для держави видів туризму: в'їзного та внутрішнього, просування вітчизняного турпродукту на міжнародному ринку.

Одним із знакових повноважень ВР України (п. 17 ст. 85 Конституції України), що стосуються гарантування прав та свобод людини, зокрема і 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 [38].

Слід зауважити, що вітчизняна практика не має прикладів 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 з характерних нормативно-правових актів з питань забезпечення прав людини у сфері туризму є Указ Президента України від 10.08.1999 р. №973 «Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року» [39], який за визначенням мав 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 та 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 р. № 435/2001 «Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання» [40]. Означеним Указом передбачено низку адміністративних заходів щодо спрощення процедури перетину державного кордону України іноземцями, які на законних підставах тимчасово перебувають на території України з метою туризму.

У 2001 р. видано Указ «Про підтримку розвитку туризму в Україні»

№ 127/2001 [41], метою якого є стимулювання розвитку туризму в Україні, підтримка вітчизняних суб'єктів туристичної діяльності та створення, зважаючи на міжнародну практику, сучасної системи управління шляхом широкого залучення громадських організацій до участі у розбудові туризму. У зв'язку з цим особливі повноваження щодо активної участі у вирішенні питань розвитку туристичної сфери 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 повноважень у 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 з цих питань, що надходять на його адресу. Крім того, аналіз таких звернень є інформаційною базою щодо необхідності врегулювання певних аспектів 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 *КМ України*. Йому належить провідна роль у державному управлінні як вищому органу в системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України). КМ України також наділений правом утворювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Це 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).

Згідно з Конституцією України КМ України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Кабінет Міністрів вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері туризму.

КМ України та інші центральні й місцеві органи виконавчої влади сприяють зміцненню законності та реалізують заходи щодо реалізації прав і свобод людини і громадянина у сфері туризму, здійснюють діяльність, спрямовану на виконання 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 разом з виконанням інших повноважень.

У системі органів виконавчої влади Постановою КМ України від 20.08.2014 № 459 «Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі України» *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України* (Мінекономрозвитку) визначено головним органом у системі центральних 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.

З цією метою відповідно до Закону України «Про туризм» (ст. 10) міністерство наділене правом:

а) організувати та забезпечувати реалізацію державної політики в галузі туризму, виконання цього Закону та інших нормативно-правових актів;

б) брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів у галузі туризму, у межах своєї компетенції розробляти і затверджувати нормативно-правові акти, узагальнювати практику застосування законодавства в галузі туризму, курортно-рекреаційної сфери, вносити пропозиції щодо його вдосконалення;

в) забезпечувати реалізацію програм розвитку туризму в Україні;

г) організовувати здійснення контролю за якістю наданих туристичних послуг;

д) реалізовувати державну інвестиційну політику в галузі туризму та курортно-рекреаційній сфері;

ж) брати участь у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів, визначенні пріоритетних напрямів наукових досліджень у галузі туризму та проведенні науково-дослідних робіт у цій галузі;

з) проводити дослідження туристичного ринку, готувати і поширювати інформацію про Україну і її туристичні можливості на міжнародному туристичному ринку та всередині держави;

і) у межах своєї компетенції розробляти, укладати і виконувати міжнародні договори в галузі туристичної діяльності, представляти країну у міжнародних туристських організаціях і на міжнародних заходах щодо туризму;

к) сприяти координації діяльності органів виконавчої влади, суб'єктів підприємницької діяльності, їх об'єднань, що здійснюють діяльність у галузі туризму;

л) надавати суб'єктам туристичної діяльності методичну, консультативну та іншу допомогу;

м) для забезпечення реалізації своїх повноважень, узгодження та врахування інтересів суб'єктів туристичної діяльності утворювати координаційно-дорадчий орган.

Постановою КМ України від 20.08.2014 № 459 затверджено положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та визначено його права і сферу діяльності. Мінекономрозвитку України 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 компетенції.

У межах своїх повноважень Мінекономрозвитку України 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 Президентіві України та КМ 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 *Управління туризму та курортів як самостійний структурний підрозділ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України*.

Відповідно до наказу Мінекономрозвитку від 27.01.2016 № 116 «Про затвердження Положення про управління туризму та курортів» до складу управління входять такі структурні підрозділи: відділ координації туристичної діяльності, відділ маркетингу та міжнародної діяльності.

Головною метою діяльності управління 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: розробка 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 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) установа 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.

Управління:

- забезпечує розробку та виконання програм розвитку туризму і курортів в Україні;
- бере участь у межах повноважень, передбачених законом, у розробці, укладанні та виконанні міжнародних договорів у сфері туристичної діяльності;
- бере участь у представленні країни у міжнародних туристських організаціях і на міжнародних заходах з туризму;

- здійснює заходи щодо розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;
- бере участь в організації обліку туристичних ресурсів України, забезпеченні їх раціонального використання та охорони;
- забезпечує підготовку переліку посад фахівців туристичного супроводу та кваліфікаційних вимог до них;
- здійснює роботи зі створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів;
- забезпечує встановлення порядку створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів;
- бере участь у створенні та веденні Державного кадастру природних лікувальних ресурсів;
- забезпечує розробку порядку оформлення ваучера на надання туристичних послуг та його використання;
- бере участь у розробці програм облаштування транспортних магістралей об'єктами туристичної інфраструктури;
- забезпечує встановлення відповідної категорії об'єктам туристичної інфраструктури (готелям, іншим об'єктам, призначеним для надання послуг з розміщення, закладам харчування, курортним закладам тощо);
- оформлює видачу свідоцтв про встановлення об'єктам туристичної інфраструктури відповідної категорії;
- забезпечує ведення Реєстру свідоцтв про встановлення категорій об'єктам туристичної інфраструктури;
- забезпечує відповідно до законодавства ліцензування туроператорської діяльності;
- забезпечує ведення Ліцензійного реєстру суб'єктів туроператорської діяльності Мінекономрозвитку;
- вживає заходів щодо підвищення конкурентоспроможності туристичного ринку, у тому числі заходів, пов'язаних з інтеграцією національного туристичного ринку до єдиного європейського туристичного простору;
- проводить дослідження туристичного ринку, підготовку і поширення інформації про Україну та її туристичні можливості на міжнародному туристичному ринку та всередині держави;
- здійснює роботи з питань організації поширення соціальної реклами у сфері туризму;
- бере участь у здійсненні стандартизації туристичних послуг та проведенні робіт з питань реалізації функцій технічного регулювання у сфері туризму: об'єктів туристичної інфраструктури (готелі, інші об'єкти, призначені для надання послуг з розміщення, заклади харчування, курортні заклади тощо) і туристичних ресурсів;
- бере участь у проведенні комплексного аналізу і прогнозуванні розвитку сфери туризму та курортів, організації наукових, маркетингових та інших аналітичних досліджень, пов'язаних з її розвитком;

- надає пропозиції у межах компетенції управління щодо залучення міжнародної технічної допомоги та інших грантів міжнародних та вітчизняних організацій для розвитку туризму і курортів та бере участь у здійсненні їх координації;

- проводить збір пропозицій відносно включення заходів з регіональних програм розвитку туризму до відповідних загальнодержавних програм;

- сприяє координації діяльності органів виконавчої влади, суб'єктів підприємницької діяльності, їх об'єднань, які здійснюють діяльність у сфері туризму;

- забезпечує здійснення координації діяльності курортних закладів (незалежно від форм власності), пов'язаної з використанням лікувальних ресурсів, а також діяльності підприємств, установ та організацій, що обслуговують курорти;

- надає суб'єктам туристичної діяльності методичну, консультаційну та іншу допомогу;

- забезпечує підготовку пропозицій щодо розробки, запровадження і супроводження програмного забезпечення, інформаційних мереж і баз даних з питань діяльності управління;

- бере участь в організації та проведенні нарад, семінарів, вебінарів, конференцій, круглих столів та інших заходів з питань, що належать до компетенції управління;

- бере участь у підготовці пропозицій щодо погодження кандидатур на посади керівників структурних підрозділів з питань туризму та курортів обласних державних адміністрацій;

- бере участь у визначенні пріоритетних напрямів наукових досліджень у сфері туризму та проведенні науково-дослідних робіт у цій сфері, у підготовці навчальних планів і програм навчання фахівців у сфері туризму та курортів, їх професійній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації, підготовці проектів наказів, рішень, інструкцій та інших документів Мінекономрозвитку з питань, що належать до компетенції управління;

- розглядає в установленому порядку звернення громадян з питань, що належать до компетенції управління.

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 відсутність послідовної державної політики щодо розвитку пріоритетних напрямів у сфері

туризму і не лише шляхом їх декларування у законодавчих актах, але й дотримання та втілення у життя проголошених пріоритетів як гарантій забезпечення реалізації людиною права на свободу пересування та інших конституційних прав і свобод людини та громадянина під час здійснення туристичних подорожей.

Процеси покращання такого управлінського механізму в сфері туризму, на наш погляд, повинні здійснюватись з урахуванням таких чинників:

- рівня розвитку ринкових відносин;
- запровадження механізму саморегуляції підприємницької діяльності у сфері туризму;
- недосконалості туристичного законодавства та механізму його реалізації;
- відсутності координації діяльності законодавчої та виконавчої влади з питань туризму тощо.

Водночас принципово важливою проблемою сучасного управління туристичною галуззю є відсутність чіткого механізму та системності. Існують різні думки з цього приводу, обумовлені передусім різними точками зору про розмежування управлінських функцій держави та чинників ринкової саморегуляції. Так, російський вчений Г. Папірян серед інструментів державного регулювання туристичної галузі разом з іншими виділяє насамперед ціноутворення, просування й обмеження доступу (управління попитом) [42]. На противагу цьому підходу українські дослідники А. Мельник та О. Якубова до їх числа відносять розробку прогнозів, цільових комплексних програм та індикативне планування, тобто значно звужують управлінські функції туризму [43].

За твердженнями Н.С. Барчукової [44], питання планування, впорядкування та розвитку туристичних відносин у різних країнах знаходиться на нерівноцінних рівнях, а тому обсяг повноважень та заходи координації й впливу національних органів туризму цих держав відрізняються.

Необхідність існування єдиного державного органу регулювання туристичної галузі на рівні центрального органу виконавчої влади дискутується протягом останніх десяти років, а також підтверджується зарубіжним досвідом функціонування управлінської системи у 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, Велика Британія, країни Балтії) та своєрідні національні туристичні організації комерційного спрямування (Греція, Словаччина, Таджикистан).

Водночас найефективнішим для нашої держави, на нашу думку, має бути запровадження так званої *змішаної моделі* управління, створення у складі Мінекономіки департаменту по туризму, який має виконувати лише повноваження

координатора й представництва держави у міжнародних зносинах з питань туризму. 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 та 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, так би мовити, туристичного обличчя нашої держави за кордоном (маркетинг і реклама, організація участі вітчизняних виробників туристичних послуг у міжнародних туристично-виставкових заходах тощо).

Державні туристичні адміністрації у розвинених європейських країнах тісно взаємодіють як з приватним бізнесом, так і місцевими органами. Отже, це підтверджує тезу щодо необхідності запровадження в Україні саме змішаної моделі державного управління галуззю на основі широкого залучення громадських об'єднань суб'єктів підприємництва з частковим покладенням на них 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 чіпкого балансу між запровадженням заходів адміністративного впливу за допомогою регуляторних актів та ринкових механізмів саморегулювання й самоорганізації.

Характеристика державних органів, під юрисдикцією яких перебуває управління туризмом, та забезпечення гарантій реалізації особою своїх прав і свобод під час здійснення туристичних подорожей була б неповною, якби не розглянули питання щодо *судового захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері туризму*, що здійснюється відповідно до ст. 55 Конституції України. Кожній людині у 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 та 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 у 2000 році та заходи щодо його вдосконалення з метою реалізації положень Конституції України» від 19.01.2001 р. № 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 р. № 7 [48], уся діяльність судів повинна бути підпорядкована захисту зазначених прав і свобод. Не менш важливим є і 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 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 ВР України, є частиною національного законодавства України, насамперед ті, що визначають права і свободи людини і 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 статті 55 Конституції України передбачено, що кожна людина має право після використання усіх 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 р. № 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» [49]. Відповідно до ст. 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 усіх 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 (4), передбачено положення про права людини на свободу пересування (ст. 2), що свідчить про можливість кожної людини звертатися за захистом своїх прав до Європейського суду.

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 нього [50].

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 (ВР України, Президент України, КМ України, центральні й місцеві органи виконавчої влади та інші органи в межах їх компетенції), та спеціальної компетенції (центральный орган виконавчої влади в галузі туризму, структурні підрозділи з питань туризму в складі обласних, Київської та міських державних адміністрацій).

3.4. Напрями вдосконалення макроекономічного регулювання розвитку сфери туризму в Україні

Незважаючи на велику кількість завдань, делегованих Департаменту туризму та курортів [32], визначений підрозділ Мінекономрозвитку України повністю позбавлений функції здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів, що звужує його дієздатність. Одна, у Законі України «Про туризм» цього обмеження немає. Тому пропонуємо вилучити його із «Положення про Департамент туризму і курортів» та надати йому широкі можливості повноцінно контролювати діяльність суб'єктів туристичного бізнесу у межах його компетенції.

Разом із тим, серед завдань, які стоять перед Департаментом туризму та курортів, є такі, виконання яких неможливо без удосконалення загальноекономічного законодавства країни, наприклад:

- залучення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму;
- забезпечення умов для створення нових робочих місць;
- створення сприятливих умов для розвитку туризму шляхом спрощення та гармонізації податкового, митного, прикордонного та інших видів регулювання;
- забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян.