

*Ван Туй Чан,
аспирантка отдела проблем государственного управления
и административного права
Института государства и права
им. В. М. Корецкого НАН Украины*

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ТУРИЗМОМ ВО ВЬЕТНАМЕ И ПУТИ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Успех туристской политики государства зависит от усилий государственной туристской администрации, от ее инициатив в области законодательства, налоговой, финансовой, экономической и социальной сфер, степени воздействия на другие органы государственного управления. В силу ряда факторов политического и экономического характера в мировой практике существуют различные государственные системы организации, управления и регулирования туризма.

По мнению Нгуен Ван Лыу, по названию и функции аппарата, осуществляющего государственное управление туризмом, можно делить страны мира на четыре группы:

1) страны, имеющие министерство туризма. По статистике в данный момент в мире есть 35 стран, имеющих министерства туризма;

2) страны, не имеющие министерство туризма. В этих странах орган государственного управления туризмом равен министерству. Например, Государственное Управление туризмом Китая, Государственный Комитет по туризму Российской Федерации (далее — РФ) (в 2012 г. вошел в состав Министерства спорта РФ);

3) страны, имеющие министерство, которое занимается управлением туризмом и другими отраслями. Например, Министерство культуры и туризма Индонезии, Министерство туризма и спорта Тайланда, Министерство транспорта, ремесла, оборудования, жилищ и туризма Франции, Министерство культуры, спорта и туризма Вьетнама;

4) страны, где орган государственного управления туризмом находится при одном министерстве, но название этого министерства не содержит термин «туризм». Например, Министерство промышленности и торговли Сингапура, Министерство транспорта Японии [1].

В отличие от Нгуен Ван Лыу, О. Лойко делит государственные туристские администрации разных стран на три модели. Ученый добавляет еще одну модель: отсутствие государственной туристской администрации. В этом случае все вопросы решаются на местах на основе принципов рыночной самоорганизации. Например, в США в 1997 г. была проведена ликвидация государственной структуры, ведавшей туризмом по ряду причин: сокращение расходов федерального бюджета, прочные позиции США на международном туристическом рынке, уверенность в привлекательности страны для зарубежных туристов, наличие сильных частных компаний в сфере туризма, способных на мощные самостоятельные рекламные акции в интересах всего национального рынка [2].

Две первых группы, по классификации Нгуен Ван Лыу, в основном включают в себя развивающиеся страны, которые стараются привлечь к себе внимание. В этих странах имеются потенциальные условия для развития туризма. Он находится на начальном этапе развития, занимает важное место в государственной экономике и играет роль в социально-экономическом развитии. Четвертая группа включает страны с развитой промышленностью, совершенным законодательством и высокоразвитым, масштабным туризмом. Однако туризм занимает небольшой процент в общем национальном доходе.

Вьетнам относится к третьей группе стран, связывающих развитие туризма с другими отраслями. В течение двух последних десятилетий Вьетнам пытался быстро строить и совершенствовать систему нормативных актов, регулирующих туризм. В соответствии с нормативными актами формируется система органов государственного управления туризмом. Функции, задачи и структура каждого из органов государственного управления туризмом детально предусматриваются.

1. Органы центральной исполнительной власти, занимающиеся управлением туризмом во Вьетнаме. К ним относятся: Министерство культуры, спорта и туризма; Главное Управление туризмом. Рассмотрим более детально.

Министерство культуры, спорта и туризма. Согласно Постановлению 76/2013/NĐ-CP Правительства Вьетнама «О функциях, задачах, полномочиях и организационной структуре Министерства культуры, спорта и туризма» (ст. 2) это министерство осуществляет государственное управление культурой, спортом и туризмом во всей стране. В области туризма основными из его задач и полномочий являются следующие:

- доложить Правительству и Премьер-министру проекты нормативных актов, проекты долгосрочных, пятилетних, годовых стратегий, планов, программ развития туризма;
- издавать циркуляры, решения, указы и другие документы соответственно своей функции, задачам и полномочиям;
- инструктировать, контролировать, организовывать исполнение нормативных актов, утвержденных планов, программ;
- пропагандировать нормативные акты в области туризма и наблюдать за их исполнением;
- инструктировать, организовывать, выполнять утвержденный генеральный план развития туризма, туристских зон, ключевых туристских территорий, государственных туристских зон;
- инструктировать исполнение законодательства о предпринимательстве в сфере путешествий, туристского размещения, развития туристских зон, туристических пунктов и других туристических сервисов;
- доложить полномочному органу на рассмотрение проекты планов развития людских ресурсов для туризма. Издавать инструктаж, проверять и организовывать планы развития людских ресурсов для туризма.

Главное Управление туризмом. В соответствии с Решением 23/2014/QĐ-TTg Премьер-министра, принятым 13 марта 2014 г. «О функциях, задачах, полномочиях и организационной структуре Вьетнамского Главного управления туризмом при Министерстве культуры, спорта и туризма», Вьетнамское Главное Управление туризмом выполняет штабную функцию, помогает Министру культуры, спорта и туризма исполнять законодательство о туризме в стране, управлять туристскими сервисами согласно законодательству (ст. 1).

Организационная структура Вьетнамского Главного Управления туризмом включает следующие органы: Отдел путешествий, Гостиничный отдел, Отдел туристского рынка, Отдел планов и финансов, Отдел международных отношений, Отдел кадров, Канцелярию, Исследовательский институт развития туризма, журнал «Туризм», газету «Туризм», Центр информации о туризме (ст. 3 Решения 23/2014/QĐ-TTg).

По Решению 23/2014/QĐ-TTg (ст. 2) основными задачами и полномочиями Вьетнамского Главного управления туризмом являются следующие:

- доложить Министру культуры, спорта и туризма, чтобы передать Правительству: проекты законов, постановлений Парламента, проекты постановлений Постоянного совета Парламента, проекты постановлений Правительства в области туризма по поручению Министра культуры, спорта и туризма; проекты генеральной стратегии, генерального плана развития туризма, государственной программы ускорения туризма, государственной туристской программы действий; проектов важных государственных туристских строений.
- доложить Министру культуры, спорта и туризма на решение: проекты длительного плана, пятилетних и годовых планов развития туризма; проектов туристических строений; проекты нормативных актов о туризме; экономические, технические стандарты в области туризма; критерии для классификации туристских средств размещения, туристских пунктов, зон; правил исследования, оценки, классификации туристических ресурсов; правила управления туристическими зонами, принадлежащими двум (или более) областям.
- организовать исполнение и проверки исполнения нормативных актов, стратегии, программ, планов, проектов в области туризма, утвержденных компетентными органами; ускорение туризма в стране и за границей; выдвижение политики развития туристских продуктов, рынков и туристских людских ресурсов; выдачи решений о распределении по разрядам туристских средств размещения; выдачи, продление, изменение, дополнение, изъятие лицензий на международный

путешественный туризм; выдачи, продление, изменение, дополнение, изъятие лицензий на создание филиалов иностранных туристических предприятий во Вьетнаме.

Органы местной исполнительной власти, занимающиеся управлением туризмом во Вьетнаме: областной отдел культуры, спорта и туризма; уездный отдел культуры и информатики. Рассмотрим их более детально.

Областной отдел культуры, спорта и туризма. В соответствии с Циркуляром 43/2008/TTLT-BVHTTDL-BNV Министерства культуры, спорта и туризма и Министерства внутренних дел, принятым 6 июня 2008 г. «О функциях, задачах, полномочиях и организационной структуре областного отдела культуры, спорта и туризма при областном народном комитете и уездного отдела культуры и информатики при уездном народном комитете», областной отдел культуры, спорта и туризма является специальным органом областного народного комитета, выполняющим штабную функцию, помогающим областному народному комитету осуществлять государственное управление в области культуры, спорта, туризма, рекламы и семьи.

В соответствии с Циркуляром 43/2008/TTLT-BVHTTDL-BNV (9, ч. I) он уполномочен:

- доложить областному народному комитету на рассмотрение: проекты долгосрочных, пятилетних и годовых планов развития туризма в области; проекты решений, приказов; программы, мероприятия совершенствования государственного управления туризмом, привлечения капиталовложений для развития туризма в области;
- производить инвентаризацию, оценку, классификацию, строение базы данных о туристических ресурсах области; применять мероприятия для охраны, восстановления, рационального использования и развития туристских ресурсов, туристской среды, туристических зон, пунктов области;
- строить планы, программы ускорения туризма и организовывать исполнение программ ускорения туризма, туристских событий, ярмарок, конференций, выставок.

Уездный отдел культуры и информатики. В соответствии с Циркуляром 43/2008/TTLT-BVHTTDL-BNV (9, ч. II) он является специальным органом уездного народного комитета, выполняющим штабную функцию, помогающим уездному народному комитету осуществлять государственное управление в области культуры, спорта, туризма и семьи.

Циркуляром 43/2008/TTLT-BVHTTDL-BNV (9, ч. II) предусмотрены следующие его задачи и полномочия:

- доложить уездному народному комитету на рассмотрение: проекты решений, приказов; проекты долгосрочных, пятилетних и годового планов развития туризма в уезде; проекты программ развития туризма, мероприятия совершенствования государственного управления туризмом, привлечения капиталовложений для развития туризма в уезде;
- организовать исполнение нормативных актов, утвержденных планов, программ; пропагандировать нормативные акты в области туризма, установку на привлечение капиталовложений для развития туризма;
- давать инструкции об охране, рациональном использовании туристских ресурсов, туристской среды, туристических зон, пунктов уезда; давать инструкции, контролировать деятельность туристских баз; осуществлять проверки в сфере исполнения нормативных актов в области туризма.

Система органов государственного управления туризмом Вьетнама за последние десятилетия быстро формируется. Нормативные акты конкретно регулируют их деятельность. На наш взгляд, на данном этапе эта система должна совершенствоваться в следующих направлениях:

1. Создать Министерство туризма, которое будет действовать под руководством Правительства.

Вьетнам относится к группе стран, связывающих развитие туризма с другими отраслями, имеющих министерство, которое занимается управлением туризмом и другими отраслями (другой отраслей). Министерство культуры, спорта и туризма управляет туризмом.

В рекомендациях Всемирной туристской организации отмечается, что для повышения приоритетности задач и значимости туристского сектора в государственной структуре орган государственного управления туризмом должен заниматься только туризмом.

Создание Министерства туризма, которое будет действовать под руководством Правительства является подходящим вариантом для Вьетнама, туризм которого находится на начальном

этапе развития и занимает важное место в государственной экономике, играет важную роль в социально-экономическом развитии.

2. Совершенствовать организацию Вьетнамского Главного Управления туризмом.

Большую роль в развитии туризма играет орган государственного управления туризмом. Он должен отвечать требованиям задач, поставленных туризмом. Для Вьетнама таким органом является Главное Управление туризмом.

Организационная структура Вьетнамского Главного Управления туризмом устанавливается в Решении 23/2014/QĐ-TTg и имеет много общего с структурой других органов центральной исполнительной власти Вьетнама, занимающихся управлением другими отраслями экономики. В любом из них имеются отдел планов и финансов, отдел международных отношений, отдел кадров, канцелярия, исследовательский институт, журнал, газета, центр информации.

В то время организационная структура Сингапурского Управления туризмом (*Singapore Tourims Board – STB*) имеет семь групп (отделов):

1) Международной деятельности включает Отдел Американского континента, Отдел Европейского континента, Отдел Китая, Отдел Северной Азии, Отдел Юной Азии Среднего Востока и Африканского континента, Отдел *ASEAN* островов и Океании, Отдел *ASEAN* континента;

2) Развития предприятий включает Отдел людских ресурсов, развития организации и финансов, Отдел права;

3) Маркетинга включает Отдел марок и маркетинга, Отдел развития марок, Отдел маркетинга по рынку, Отдел выполнения и совершенствования программ маркетинга, Отдел информации;

4) Планирования и развития решает проблемы исследования и награждения; стратегии и планов; информации туристов и отзывов; способности и совершенствования;

5) Развития отраслей I решает проблемы искусств, развлечения; туристических пунктов, ресторанов и розничной продажи; морских суден; спорта; гостиниц;

6) Развития отраслей II решает проблемы развития туристической комерции; семинаров и конференций; объединенных зон отдыха; здоровья;

7) Опытного познания места пребывания решает проблемы управления имуществом и землей; развития пригородов; развития понятий в туризме.

Сингапур входит в четвертую группу. Сингапур — островная страна, имеет ограниченные ресурсы, но умеет максимально использовать свои потенциалы, географическое преимущество, людские ресурсы, что бы добить уникальных шагов. Сингапур имеет небольшую территорию, состоящую из 710 км² и имеет 5,2 млн человек, в том числе около 2 млн иностранцев. В Сингапуре имеется более 50 тыс. гостиничных комнат. В 2011 г. 86 % гостиничных комнат было занято, 13 млн иностранных туристов побывало; в 2014 году — 15,1 млн [3]. В 2015 г. Сингапур надеется встретит 17 млн иностранных туристов [4]. В 2012 г. туризм принес Сингапuru 22,2 млрд сингапурских долларов, занимает 3 % в общем национальном доходе [3].

Организационная структура специально создана для управления туризмом. Она свидетельствует о всестороннем понимании туризма.

Государственный орган управления туризмом имеет десятки функций. К основным функциям государственного органа управления туризмом относятся: формирование и обеспечение реализации государственной туристской политики и целевых программ развития туризма; разработка нормативных правовых актов и финансово-экономических параметров развития туризма; лицензирование, сертификация и стандартизация в туристской индустрии; маркетинг национального туристского продукта; организация международного сотрудничества в области туризма; разработка механизма инвестиций, вкладываемых государством в развитие приоритетных направлений инфраструктуры туризма; разработка практических мер по привлечению отечественных и иностранных инвестиций в туристскую индустрию; разработка мероприятий по защите, поддержанию целостности и обеспечению охраны туристских ресурсов; содействие внедрению прогрессивных технологий туристского обслуживания.

Организационная структура Вьетнамского Главного Управления туризмом еще не отвечает требованиям задач туризма. По структуре Вьетнамского Главного Управления туризмом не понятно, кто, какую из выше изложенных функций занимает. Решение Премьер-министра о струк-

туре Вьетнамского Главного Управления туризмом должно конкретнее предусматривать структуру государственного органа управления туризмом.

Нужно изучать организационную структуру государственного управления туризмом других стран, в том числе структуру Сингапурского Управления туризмом (Singapore Tourims Board – STB) для того, чтобы совершенствовать структуру Вьетнамского Главного Управления туризмом.

3. Совершенствовать органы местной исполнительной власти, занимающиеся управлением туризмом

В течение двух последних десятилетий, Вьетнам пытался быстро строить и совершенствовать систему нормативных актов, регулирующих туризм. Система органов государственного управления туризмом Вьетнама за последние десятилетия быстро формируется. Функции, задачи и структура каждого из органов государственного управления туризмом детально предусматриваются в этих актах.

Однако условия, ресурсы для развития туризма в разных областях страны неодинаковы. В тех областях, где туризм сильнее развивается и где имеются более благоприятные условия, ресурсы для развития туризма, органы государственного управления туризмом должны отличаться — иметь больше кадров, больше задач и полномочий.

Список использованных источников

1. *Нгуен Ван Лыу*. Вьетнам и ASEAN — слияние туризма. — Ханой : Культура и информации, 2013 // Nguyễn Văn Lưu, Du lịch Việt Nam hội nhập trong ASEAN, Nxb. Văn hoá Thông tin, Hà Nội 2013, tr. 85, 86.
2. *Лойко О. Т.* Туризм и гостиничное хозяйство : учеб. пособие / О. Т. Лойко. — Томск : Издательство ТПУ, 2005.
3. *Phát triển du lịch nhìn từ kinh nghiệm của Singapore* [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.hanoitourist.com.vn/tuvantour/tuvan/tvdlnuocngoai/1718-phattriendulich-singapore>).
4. *Du khách Việt Nam đến Singapore tăng mạnh trong năm 2014* [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.vietnamplus.vn/du-khach-viet-nam-den-singapore-tang-manh-trong-nam-2014/307520.vnp>.

Чан Т. В. Органи управління туризмом у В'єтнамі та шляхи їх удосконалення

Розглянуто організаційну структуру забезпечення державної політики В'єтнаму у сфері туризму. Запропонована класифікація країн світу виходячи з особливостей системи державних органів, що регулюють сферу туризму. Проаналізовано особливості здійснення державної політики сприяння розвитку туризму на національному та місцевому рівнях.

Ключові слова: туризм, державна політика, законодавство, міністерство.

Чан Т. В. Органы управления туризмом во Вьетнаме и пути их совершенствования

Рассмотрена организационная структура обеспечения государственной политики Вьетнама в сфере туризма. Предложена классификация стран мира исходя из особенностей системы государственных органов, регулирующих сферу туризма. Проанализированы особенности осуществления государственной политики содействия развитию туризма на национальном и местном уровнях.

Ключевые слова: туризм, государственная политика, законодательство, министерство.

Chan T. V. Bodies of tourism management in Vietnam and ways of their improvement

The organizational structure of state policy implementation in tourism sector in Vietnam is considered. The classification of state based on the characteristics of state bodies that regulate the tourism industry is proposed. The features of the state policy to promote tourism at national and local levels are analyzed.

Key words: tourism, public policy, legislation, ministry.

*Аліна Рашидівна Чанишева,
доцент кафедри цивільного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, доцент*

ЕЛЕМЕНТИ ЗМІСТУ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНИХ ВІДНОСИН

Майнові відносини, що виникають у сфері цивільного обороту, набувають правової форми зобов'язань чи зобов'язальних відносин. Саме ця правова форма надає названим відносинам стабільності. Стрижнем зобов'язальних відносин є їх зміст. Він є багатим і структурованим. На структуру змісту зобов'язальних відносин звернув увагу М. Агарков, а пізніше В. Белов і Н. Голубева. Ю. Басін і Л. Чеговадзе доповнили ці дослідження аналізом динамічного аспекту змісту зобов'язань. Проте проблема структури змісту зобов'язальних відносин потребує подальшого дослідження, бо ситуація в науці цивільного права мало змінилася від тоді, як М. Агарков з цього приводу констатував, що питання про структуру зобов'язального правовідношення у буржуазній науці або не розглядається, або розглядається мимохідь [1, с. 265]. Він обачливо не сказав про те, що в соціалістичній науці мимохідь відбувається те саме. За таких умов проблема структури змісту зобов'язальних відносин зберігає свою актуальність і нині, що виправдовує звернення до зазначеної проблеми у цій статті.

Метою статті є розробка нових теоретичних положень, які стосуються структури зобов'язальних відносин, і які могли бути науковим підґрунтям для вдосконалення їх правового регулювання.

Зобов'язальні відносини можна розглядати як системне утворення, що складається із певних елементів, які перебувають у певному співвідношенні і взаємодіють між собою. Традиція виокремлення таких елементів у складі зобов'язання сформувалася задовго до того, як у науці стали розроблятися проблеми використання у наукових дослідженнях системного методу. Д. Мейер свого часу не вживав термін «елементи зобов'язання», але виокремлював і досліджував поняття осіб-учасників зобов'язання, предмета зобов'язання і його дії [2, с. 440–493]. При цьому під «дією зобов'язання» він аналізував переважно зміст зобов'язання у процесі його виконання, втілення прав та обов'язків сторін у їх конкретних діях. Г. Шершеневич також не вживав термін «елемент зобов'язання», але виокремлював і досліджував поняття суб'єктів зобов'язання, об'єкта та дії зобов'язання [3, с. 272–287].

М. Агарков використовував термін «елементи зобов'язання» у найширшому розумінні як будь-який фрагмент зобов'язання, що може бути виокремлений для практичних або наукових цілей [1, с. 304]. Пізніше використання терміна «елементи зобов'язання» стало само собою зрозумілим, як і розуміння під елементами зобов'язання суб'єктів, об'єктів, його змісту. Для цілей цієї статті нас цікавить лише останній елемент зобов'язання — його зміст.

М. Агарков як ніхто інший побачив проблему змісту зобов'язання, а тому під поняттям «основні елементи зобов'язання» розглядав, зокрема, питання змісту зобов'язань, санкцій в зобов'язаннях та його мети [1, с. 176–288]. Особливий інтерес становить та обставина, що науковець у своїй праці «Зобов'язання за радянським цивільним правом» виокремлює підрозділ «Структура зобов'язання», у якому лише незначна частина (менше півсторінки із загального обсягу 23 сторінки) присвячується проблемі множинності осіб у зобов'язаннях. У решті в цьому підрозділі аналізується зміст зобов'язань, в якому виокремлюються групи прав та обов'язків, що становлять його зміст, тобто під структурою зобов'язання М. Агарков розумів певні групи прав та обов'язків, які виокремлюються і взаємодіють між собою [1, с. 265–268].

Оскільки є проблема розуміння поняття зобов'язання у науці і законодавстві, видається доцільним використовувати термін «зобов'язальні відносини», маючи на увазі увесь комплекс цивільно-правових зв'язків, що виникають на підставі договору або іншого юридичного факту (чи їх