

УДК 338.481.31 (575.2)

Сарбанова А.А., Салюев А.А.

ИГУ им.К.Тыныстанова

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ ТУРИЗМА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

*Кыргызстан располагает уникальными природными и историко-культурными ресурсами, представляющими интерес для развития туризма как самостоятельной и перспективной отрасли экономики.*

Туризм является одной из приоритетных отраслей развития экономики Кыргызстана. Поэтому государство создает благоприятные экономические, политические, правовые и другие условия, необходимые для развития туризма. Государство проводит политику развития туризма для того, чтобы отрасль превратилась в реальный источник доходов бюджета.

Политику развития туризма и регулирование туристического сектора государство проводит непосредственно через Государственный комитет Кыргызской Республики по туризму, спорту и молодежной политике. Косвенное регулирование осуществляется с помощью правовых рычагов и международной политики.

До 1991 года руководство туристической отраслью осуществлялось профсоюзами. Основная политика государства была направлена на развитие внутреннего туризма и развивалась в направлении предоставления дешевого отдыха для трудящихся. Таким образом, туристическая отрасль не была интегрирована в мировую систему туризма, и с распадом СССР столкнулась с множеством проблем. По многим параметрам данная область экономики не соответствовала мировым стандартам. С начала 90-х годов отрасль начала развиваться, однако, серьезных разработок по плану развития туризма со стороны государства не было предложено.

В 1995 году экспертами Всемирного банка были проведены исследования в области туризма, которые были положены в основу разработки концепции, принятой государством лишь четыре года спустя:

- реализация единой государственной политики в сфере туризма;
- разработка рекомендации по обеспечению и повышению качества предоставляемых туристско-экскурсионных и курортно-рекреационных услуг;
- проведение мониторинга развития инфраструктуры туризма.

Учитывая, что вопросы развития туризма выходят за рамки одного ведомства, в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики был организован Координационный совет по туризму при Правительстве Кыргызской Республики, куда вошли представители государственных ведомств, частного сектора и неправительственных организаций в сфере туризма. Рабочим органом Координационного совета был назначен Государственный комитет по туризму.<sup>1</sup>

Отсутствие до сегодняшнего времени четкой концепции и координации действий частного сектора, общественных и Государственных структур и ведомств, связанных с туризмом, объясняет неэффективность и стихийность работы государственного административного аппарата. Так, в 1991 году государственный орган регулирующий сферу туризма назывался Министерством туризма, в 1993 году – Государственным агентством по иностранному туризму, в 1994 году – Государственным комитетом по туризму и спорту, в 1996 году – Министерством Туризма и Спорта, в 1997 году – Государственным Агентством по туризму и спорту, а в 2001 году он стал называться Государственным Комитетом по туризму, спорту и молодежной политике и Госагентство по туризму, Управления по туризму в Министерстве торговли и промышленности, и

<sup>1</sup> Информационно-аналитический документ. Сфера туризма в Кыргызстане: проблемы и пути их решения на законодательном уровне. - Бишкек, 2010.

другие ведомства. Статус Госоргана по туризму менялся 12 раз, а главы этого менялись 17 раз. После упразднения Государственного агентства по туризму при Правительстве Кыргызской Республики (далее Гостуризм) в 2009 году некоторые функции в области туризма были переданы в Министерство экономического регулирования КР и стал называться Отдел отрасли экономики и туризма, согласно Положения МЭР КР, утвержденного Постановлением ПКР от 4.12.09 г. № 727.

Отсутствие четкой планомерной политики, частая смена руководства, низкий профессиональный уровень служащих привели к слабому развитию туристической отрасли. Однако, к началу 1999 года в государственной политике начались позитивные изменения. Так в 1999 году был принят и вступил в силу Закон КР «О туризме»<sup>2</sup>.

Государственная политика в сфере туризма, изложенная в ст.3 Закона «О туризме», при тщательном изучении порождает ряд вопросов и вызывает далеко не положительную оценку. Создается впечатление, что туризм лишь побочная отрасль экономики государства и не представляет большого интереса для органов государственной власти.

Государство в туриндустрии занимает наблюдательную позицию, не возлагая на себя каких-либо обязательств. Однако, рычаги контроля за субъектами туриндустрии по прежнему находятся в монополии государства, а его фискальная политика по прежнему направлена на максимальное налогообложение любой предпринимательской деятельности.

1. Государственная политика Кыргызской Республики в сфере туризма (туристская политика) является составной частью социально-экономической политики Кыргызской Республики и включает в себя совокупность принципов, целей и задач, методов, приоритетов и норм, которыми и руководствуется государство в своей деятельности по развитию туризма в Кыргызской Республике, как приоритетной отраслью экономики республики.

2. Целью государственной политики Кыргызской Республики является обеспечение прав и свобод граждан Кыргызской Республики в сфере туризма посредством создания в Кыргызской Республике современной, высокоэффективной и конкурентоспособной туристской индустрии, способной удовлетворять потребности граждан в разнообразных и качественных услугах.

3. Государственная политика Кыргызской Республики в сфере туризма строится на основе соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права и обязательств, вытекающих из вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров и соглашений, участником которых является Кыргызская Республика.

4. Туристская политика Кыргызской Республики реализуется с использованием методов государственного регулирования туризма, предусмотренных в статье 6 настоящего Закона, а также иных методов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Государство должно взять на себя функции органа, координирующего развитие туристической отрасли, как доходоприносящего сектора экономики страны.

Необходимо развивать социальное партнерство - Государство/частный сектор на основе принципов государственно-частного партнерства. Реформа государственного управления должна быть нацелена на создание инструментов и механизмов вовлечения бизнес структур в процесс развития отрасли, которые должны взять на себя функции и задачи в плане усиления институтов отрасли совместно с государством, сохраняющим стратегический контроль там, где это необходимо.

Органы государственной власти и уполномоченные органы в сфере туризма вправе

---

<sup>2</sup> Закон КР от 29 мая 2009 года "О туризме"

издавать нормативные правовые акты государственного регулирования туризма и туристской индустрии лишь в той мере, если это не противоречит принципам разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, установленными Конституцией Кыргызской Республики, соответствующими конституционными законами и настоящим Законом.

Концепция развития туризма в Кыргызстане должна представлять собой единое видение государства, бизнеса и гражданского общества относительно туристической деятельности. Концепция подлежит разработке и утверждению в соответствии с новыми условиями при участии всех заинтересованных сторон. Стратегия бизнес политики и программы по ее реализации должны быть разработаны и исполнены исключительно во исполнение цели, определенной в настоящей концепции.

Фактический размер финансовой помощи, оказываемой туризму со стороны государства, определяется важностью туристского сектора в экономике страны и специфическим отличием этого сектора от других. В Кыргызской Республике туризм объявлен приоритетной отраслью развития экономики. Правительством КР утверждена программа мероприятий по развитию туризма в Кыргызстане, принятая во исполнение Указа Президента КР "О концепции развития туристической отрасли до 2010 года", немалая доля правотворческой деятельности должна осуществляться на уровне МСУ.

Большинство населения, проживающего в сельской местности Кыргызстана, зависит от пользования и управления природными ресурсами. Туризм поможет сельскому населению диверсифицировать местную экономическую базу и станет дополнительным источником средств к существованию. Опыт развития туризма, основанного на сообществах (CommunityBasedTourism - СВТ или ТОС), все больше и больше воспринимается в Кыргызстане как средство, способствующее преодолению безработицы и развитию общества в сельских регионах республики. Инициатива организации ТОС (туризм, основанный на сообществах) является составляющей Проекта поддержки малого бизнеса, финансируемого ассоциацией "Хельветас", нацелена на вовлечение сельского населения в туризм и следует принципам, согласно которым доходы от туризма, полученные на местах, идут в местные сообщества и должны вносить вклад в местное социально-экономическое развитие и улучшение окружающей среды.

В этой связи в основу данной отраслевой Программы положена концепция развития ТОС, с целью ее внедрения во всех регионах республики и осуществления государственной политики в развитии туризма в сельских регионах.

О Государственной программе Кыргызской Республики "Развитие туризма в сельской местности с 26 февраля 2005 года до 2010 года"<sup>3</sup>. Государственная политика по развитию туризма в сельской местности. Данная целевая программа является одной из форм реализации региональной политики туризма и предусматривает комплекс мер политического, нормативно-правового, экономического, социального, экологического, информационно-образовательного и иного характера.

В развитии туризма в сельской местности механизм государственного регулирования должен выглядеть следующим образом:

1. Государственный орган управления туризмом проводит политику развития туризма, осуществляет координационную деятельность производителей турпродукта в маркетинга-продвигающих мероприятиях, оказывает нормативную правовую и информационно-консультативную помощь.

2. Местные органы управления туризмом оказывают содействие созданию турпродукта и координируют работу местных сообществ и туроператоров.

Каждый туристический регион имеет интересные природные, историко-культурные достопримечательности и определенный туристический потенциал, который может стать

---

<sup>3</sup> О Государственной программе Кыргызской Республики "Развитие туризма в сельской местности с 26 февраля 2005 года до 2010 года"

важным фактором в развитии, как отдельной области, так и экономики страны в целом.

Туристические потенциалы в регионах Кыргызстана:

Чуйская область: «Ала-Арча», зона Ысык-Ата, зона Чон-Кемин.

Джалал-Абадская область обладает богатым туристическим потенциалом: Арстанбап (Базар-Коргонский район), Сары-Челек (Аксы́йский), в области имеются регулярно и частично эксплуатируемые аэропорты, которые находятся в г. Жалал-Абаде, в Караване, в Казармане. В целом, основным направлением является развитие горно-рекреационного туризма. В будущем планируется создать горнолыжный комплекс «Кызыл-Ункур» с круглогодичным функционированием.

В Таласском регионе: «Талас», «Беш-Таш», «Манас», «Кировское», «Чандылаш», Уч-Кошой, Беш-Таш, Куркуре и др., где можно в ближайшей перспективе строить гостиницы, санатории, дома отдыха, туристические кемпинги, туристические приюты для местных и зарубежных туристов.

Нарынская область обладает большим туристическим потенциалом и располагает уникальными природными и историко-культурными ресурсами: Караван-Сарай, «Таш-Рабат», городище «Кошой-Коргон», мавзолей «Тайлак-баатыр» и др.

К наиболее освоенным регионам можно отнести Иссык-Кульскую область, обладающие значительными рекреационными и благоприятными условиями для отдыха и лечения населения.

В целях эффективной координации мер по обеспечению комплексного развития и дальнейшего совершенствования деятельности по привлечению и использованию иностранных инвестиций в инфраструктуру туризма в Иссык-Кульском регионе создан Межведомственный координационный совет по привлечению инвестиций для развития инфраструктуры туризма курортной зоны озера Иссык-Куль. В рамках указанного Межведомственного координационного совета создана рабочая группа и разработан План мероприятий по привлечению инвестиций для развития инфраструктуры туризма курортной зоны озера Иссык-Куль.

Существенную роль в становлении эффективной туристической системы в сельской местности должны сыграть местные органы управления.

В последние годы усилиями ряда международных программ формируется специфический сектор местных сообществ, которые в случае своего дальнейшего развития смогут существенно влиять на формирование политики туризма в регионах. Принципы существующих сегодня местных сообществ туризма в Нарынской, Джалал-Абадской, Иссык-Кульской и Таласской областях могут распространяться и на другие регионы республики, представляющие интерес для туризма.

Итак, государственная политика на местном уровне должна учитывать сохранение окружающей среды и традиций местного населения. Кроме того, государственные программы должны привлечь дополнительные финансовые средства в регионы, что приведет к улучшению экономического положения, как членов сообществ, так и регионов в целом. Члены сообществ совместно определяют задачи, позволяющие повысить качество услуг и привлечь дополнительное количество туристов в данную местность. Опыт показывает, что такая форма применима во всех регионах республики и может приносить хорошие результаты.

Реализация программ по развитию туризма должна обеспечить структурный подход к использованию туризма в целях сохранения культурного наследия, окружающей среды и повышения уровня жизни местного населения. Как известно, 95% ресурсов туризма в Кыргызстане находится в ведении органов местного самоуправления, которые должны их использовать рационально и эффективно, но это будет возможно только при наличии поддержки государства. Государство, как выразитель воли общества объединенного на его территории, не должно принимать позицию наблюдателя, возложив все проблемы туристической отрасли на плечи других субъектов туристкой деятельности.

Государственное регулирование должно заключаться в создании нормативно правовой базы, отвечающей вызовам современных бизнес-процессов и способной надлежащим образом регулировать отношения в сфере туризма. В настоящее время необходимость актуализации действующего законодательства в этой области неоспорима и отмечается представителями отрасли на разных уровнях.

Литература:

1. Биржаков М. Б. Введение в туризм. -СПб: Герда, 2001.
2. Эргешов А.А., Абдыкадырова А.Т. Туристико-рекреационный потенциал Иссык-Кульской области. -Бишкек, 2008.
3. Жыргалбеков Т.Ж., Лунькин Ю.М. Туризм в Кыргызстане, 1993.
4. Зорин И.В., Зорин А.И., Ирисова Т.А. Туризм и отраслевые системы. Учебник для вузов туристического профиля.-М., 2001.
5. Квартальнов В.А., Романов А.А. Международный туризм: политика развития. - М., 2000.