

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛЬЮ КЫРГЫЗСТАНА

АРСТАНБЕК КЫЗЫ Э.

Кыргызский государственный университет строительства, транспорта и архитектуры им. Н.Исанова

УДК 338.48+796

Во многих развитых странах туризм признан одним из перспективных отраслей экономики. Страны, которые считаются мировым центром туризма, выполняя функции прогнозирования, координирования и контроля, проводят активную государственную политику по развитию туризма.

При проведении туристской политики государство в качестве главной цели ставит формирование высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса. Для получения эффекта от туристской деятельности требуется формирование целостной системы управления, которая отвечает современным тенденциям. Правильно организованная и реализованная туристская политика может служить гарантом для государства на рынке международного туризма. На государственном уровне вопросами регулирования туристской отрасли занимаются специализированные органы управления. У каждого государства есть свои особенности организации управления туристской отраслью.

Смирнов И.Г. выделяет три модели государственного управления туризмом [1]:

- **децентрализованное управление;**
- **централизованное государственное управление;**
- **европейская модель управления.**

Особенность децентрализованного управления заключается в отсутствии центрального государственного органа, отвечающего за развитие туристической отрасли. Данная модель управления туризмом применяется в том случае, если субъекты туристского рынка сами в состоянии принимать решения без вмешательства государства. К примеру, можно привести опыт США, с 1997 г. туризм развивается по принципу самоорганизации, поскольку ликвидировав государственный орган по управлению туризмом, была создана Национальная организация туризма. Создание данной структуры означало предоставление частным фирмам самостоятельность в решении вопросов по развитию туризма.

Централизованное государственное управление туризмом – предусматривает функционирование конкретного министерства, которое занимается всеми вопросами в сфере туризма. Сравнительно с первой моделью управления, для реализации этой модели требуется вложение значительных финансовых средств в туристическую индустрию для проведения активной туристской политики в стране. Это модель хорошо себя зарекомендовала в Израиле. Государственное управление туризмом в Израиле осуществляет Министерство туризма. При министерстве функционирует Государственная компания по туризму, которая занимается маркетингом, профессиональным обучением персонала, контролем гостиниц и т.д.

Третья модель управления туризмом европейская модель управления распространено в основном в европейских странах. Особенность этой модели в том, что управление туристским сектором осуществляет многоотраслевое министерство. К примеру, В Великобритании сферу туризма возглавляет Министерство культуры, зрелищ и спорта, которому подчиняется орган, непосредственно курирующий туризм, – «British Tourist Authority», в Испании функционирует Государственный секретариат по торговле, туризму и малому бизнесу, подчиненный Министерству экономики, в Италии Департамент по туризму входит в состав Министерства производственной деятельности. В Германии управлением туризма занимается Национальный туристический комитет Министерства экономики.

Рассматривая особенности применения трех вышеперечисленных моделей управления туризмом можно сказать, что в Кыргызстане использовались вторая и третья модель управления при каждой реорганизации структуры государственного управления туризмом.

В 1958 г. в Кыргызстане были созданы две спортивные федерации – альпинизма и туризма. А в 1959 г. при республиканском совете профсоюзов создается туристско-экскурсионное управление. В 1962 г. оно преобразовано в Республиканский совет по туризму, в 1969 г. он стал Советом по туризму и экскурсиям (Киргизрестурсовет – КРСТЭ). Плановая туристско-экскурсионная работа организовывалась Киргизрестурсоветом (КРСТЭ) при Кыргызсовпрофсоюзе, а в областях функционировали областные Советы по туризму и экскурсиям (ОСТЭ).

В 1969 г. во Фрунзе были также открыты филиалы Всесоюзного акционерного общества (ВАО) «Интурист» и Бюро международного молодежного туризма (БММТ) «Спутник» при ЦК ЛКСМ Киргизии. С 1 января 1978 г. организуется Управление по иностранному туризму при Совмине Киргизской ССР, а затем – Совет при Управлении интуризмом. Приемам и обслуживанием иностранных туристов в Кыргызстане занимались упомянутые выше Фрунзенское отделение Госкоминтуриста СССР, а затем – АО «Интурист», а также бывшие Бюро международного молодежного туризма (БММТ) ЦК ЛКСМ Киргизии, затем АО «Спутник». Ежегодно по линии Госкоминтуриста принималось около девяти тысяч туристов, в основном из социалистических стран и свыше 300 человек – бывшим БММТ «Спутник», около трехсот интуристов обслуживал Киргизский РСТЭ.

С обретением независимости Кыргызстан создает в 1991 году орган национальной туристической администрации, отвечающий за координацию и управление туризмом в масштабах всей республики – Министерство туризма, осуществляющее государственное развитие, за всю историю существования оно претерпело ряд изменений официального статуса и названия: Министерство туризма (1991-1993гг.), Госкомитет по туризму (1993-1994гг.), Госкомитет по туризму и спорту (1994-1996гг.), Министерство по туризму и спорту (1996г.), Государственное агентство по туризму и спорту при Правительстве КР (1996-2000гг.), Государственный комитет КР по туризму, спорту и молодежной политике (2000-2005гг.), Министерство промышленности, торговли и туризма КР (2005-2007гг.), Государственное агентство по туризму при правительстве КР (2007-2010гг.), Комитет экономической стратегии, инвестиционной политики и туризма при ЖК КР (2010-2011гг.), Министерство культуры и туризма КР (декабрь 2011г.) [2], Министерство культуры, информации и туризма КР (с 21 февраля 2013г.). В целях совершенствования организации деятельности государственного органа по вопросам туризма, Постановлением Правительства КР от 2 мая 2012 года № 70 образован Департамент туризма при Министерстве культуры, информации и туризма КР, с передачей ему функций по развитию туризма.

Особая роль государства в сфере туризма заключается в принятии и использовании нормативно-правовых законов. Законодательные акты, регулирующие сферу туризма и смежные с ним области, создают правовую основу для развития, управления и осуществления деятельности в области туризма. Соответствующие законы и нормативно-правовые документы являются составной частью процесса всестороннего управления за развитием туризма.

Со времен обретения суверенитета государства делались попытки системного развития туристской отрасли Кыргызстана. Разрабатывались концепции, стратегии, программы, законы и другие документы, которые, безусловно, сыграли важную роль в становлении и развитии отрасли.

С 1996 г. в туристской отрасли республики наблюдался определенный экономический прогресс, поскольку на уровне государства были разработаны и приняты Концепция и Государственная программа развития туризма в Кыргызской Республике до

2010 г., а также «Концепция модернизации социально-экономического развития Кыргызской Республики на период 2012-2015 гг.».

Основной целью данных проектов являлось формирование четкой государственной политики в области туризма и определение перспективных задач по развитию туризма.

В 1999 г. был принят Закон Кыргызской Республики «О туризме», а в 2000 г. – «О внешней миграции». До 2009г. закон «О туризме», считался основным нормативно-правовым документом в регулировании туристической отрасли. Учитывая, происходящие изменения в современном обществе, что данный законопроект не обсуждался с туроператорами, занимающихся въездным туризмом, было принято решение о проведении совместно с ранее Госагенством по развитию туризма общественных слушаний по обсуждению Закона Кыргызской Республики «О туризме» ЖК КР. 29 мая 2009 г. на заседании ЖК КР был принят закон «О туризме».

Однако позже на данный законопроект был наложен вето Президентом КР и возвращен в соответствии с требованиями Закона Кыргызской Республики «О нормативно-правовых актах».

Концепции развития туристической отрасли в Кыргызской Республике до 2010 г. – первый важный документ по развитию туризма в стране, в ней были определены задачи, от решения которых зависела успешность туристской отрасли, а также пути и возможности увеличения иностранных инвестиций.

Однако реализация этих проектов не смогла дать желаемых результатов. Основной причиной низкой эффективности принимаемых документов послужили противоречия между принимаемыми документами, отсутствие логической системной связи, не учтены интересы и мнения субъектов туристской деятельности и т.д. [3].

В Стратегии развития туризма КР на период до 2015 года к основным недостаткам нормативно-правовой базы туризма КР были перечислены следующие проблемы:

- **несоответствие существующего законодательства текущим потребностям и реалиям;**
- **отсутствие правовых актов, регламентирующих вопросы классификации и стандартизации в различных сегментах туристской индустрии;**
- **отсутствие гармонизации в смежных с законодательством о туристской деятельности отраслях законодательства неэффективностью правовых норм, направленных на повышение гарантий и эффективности защиты прав и законных интересов потребителей туристского продукта, качества и безопасности туризма;**
- **несоблюдение экономической ответственности лиц, осуществляющих туристскую деятельность, за нарушение гражданско-правовых обязательств;**
- **неэффективность нормативного правового регулирования в области безопасности туризма;**
- **отсутствие формирования правовых основ саморегулирования на туристском рынке, в том числе активным развитием нормотворчества саморегулируемых организаций туроператоров, банков и страховщиков;**
- **неразвитость регионального правотворчества в сфере туризма и его унификацией и др. [4].**

Исходя из вышеизложенного, возникает необходимость повторного пересмотра законов и нормативных положений, которые соотносятся с определенными аспектами успешного развития туризма. Чтобы убрать все препятствия в развитии туризма государству следует доработать законопроекты совместно с бизнес сообществом, который участвует в создании турпродукта.

В целях стимулирования притока инвестиций, развития туризма, всесторонней активизации двухсторонних отношений со странами, в отношении граждан которых в одностороннем порядке вводится безвизовый режим от 21 июля 2012 г. принят Закон КР «О введении безвизового режима для граждан некоторых государств сроком до 60 дней». Принятие данного закона пока не дало ощутимых результатов, если в 2008г. численность

иностранных туристов прибывших в Кыргызстан составило 1844,4 тыс. чел. то 2012г. составило 2406,0 [5]. В перечне представлено 44 государства, в отношении граждан которых вводится односторонний безвизовый режим, но по статистическим данным выясняется, что в 2012г. прибыло туристов только из 10 стран. Основной причиной такого результата может быть неосведомленность туристов из этих стран.

Поэтому в развитии туризма Кыргызстана необходима реклама, высокое информационное обеспечение, использование инноваций в продвижении туристического продукта. По оценке Всемирного Экономического Форума, эффективность маркетинга и брендинга туристической отрасли Кыргызстана находится на низком уровне и занимает 126 место в мире. Предпринимателями в области туризма ведется активная рекламно-информационная деятельность на мировых туристических рынках, направленная на популяризацию имиджа Кыргызстана как страны туризма. Благодаря их усилиям Кыргызстан становится все более привлекательной для мирового сообщества интересующихся историей и сегодняшним днем стран, расположенных на Великом Шелковом пути. Кыргызстан является членом Всемирной туристской организации, что открывает для него дополнительные возможности доступа к актуальной информации из сферы туризма.

В 2009 году Департаментом туризма КР проводилась PR – кампания под названием «Кыргызстан – страна Санта Клауса». Целью столь звучного бренда туризма была эффективная реализация нового туристического образа страны, увеличение потока иностранных туристов. Однако, по ряду причин данный бренд не достиг своей цели.

С 2013 года туризм Кыргызстана будет позиционировать под брендом «Уникальный Кыргызстан». Департаментом туризма КР совместно с представителями бизнес-структур разработан логотип и слоган – So much to discover, маркетинговая программа продвижения туризма Кыргызстана на 2014-2015 года под названием «Визит Кыргызстан».

Чтобы эти проекты были удачно реализованы, недостаточно лишь нарисовать красивый логотип, объявить звучный бренд. Необходимо провести большой объем работ организационного, институционального, управленческого характера, работ по подготовке и обеспечению высококвалифицированными кадрами т.д. Поэтому в ВУЗах республики необходима целенаправленная подготовка кадров непосредственно для туризма, поскольку туристическая услуга имеет свою отличительную специфику, свои сложности.

На сегодняшний день Департамент туризма активно работает над реализацией программы по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017гг., который утвержден Постановлением Жогорку Кенеша КР от 18 декабря 2013 года № 3694-V. 21 января 2013 года по результатам второго заседания Совета Указом Президента КР утверждена Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 года. Для реализации Национальной стратегии Правительством КР принято решение разработать Программу по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 года.

В программе для развития туристической индустрии предусмотрены решение следующих задач:

- **обеспечение институционального развития государственного органа, ответственного за развитие туризма;**
- **улучшение нормативно-правовой базы для устойчивого развития туризма;**
- **улучшение статистического учета и прогнозирования в сфере туристической деятельности;**
- **обеспечение доступак достоверной, привлекательной и качественной информации о возможностях отдыха в Кыргызстане;**
- **модернизация туристской инфраструктуры, в том числе на основе государственно-частного партнерства;**

• содействие диверсификации и повышению качества туристических услуг и продуктов.

Для реализации вышеперечисленных задач определены мероприятия и сроки их внедрения. Эффективность реализации программы зависит от использования действенных механизмов и инструментов управления.

Страны как Мексика, Малайзия на своем опыте показали эффективность реализации программ по развитию туризма. Активная туристическая политика в этих странах способствовала успешному внедрению региональных и национальных программ развития туризма, которые были направлены на улучшение имиджа страны на мировом и внутреннем туристическом рынках.

Прогресс индустрии туризма Малайзии это результат активной политики государства в развитии сферы услуг. В 1970-е г. были предприняты первые инициативы по развитию туризма, целью которого было укрепление национального единства и развития нации. Эффективная туристическая политика превратила туризм Малайзии в один из крупнейших секторов в стране. Федеральные органы государственной власти Малайзии в пределах своих компетенций активно участвуют в управлении развитием туризма. К примеру, Министерство сельского хозяйства способствует развитию агротуризма Департамент лесного хозяйства и Департамент дикой природы и национальных парков – экотуризм, Департамент рыбного хозяйства – прибрежный туризм, Министерство образования – образовательный туризм, Отдел по делам аборигенов – коренного населения – этнический туризм, Департамент музеев и древностей – культурный туризм. По данным ВТО в 2010г. туризм Малайзии стал привлекательным для 24,5 млн. туристов. Поступления от туризма составили 17,8 млрд. дол. Это, соответственно, обеспечило на 2 млрд. больше валютных поступлений [6].

Аналогичные государственные организации существуют и в Кыргызстане, применение Малазийского опыта развития туризма дало бы положительные результаты. Деятельность госорганов по развитию определенного вида туризма может способствовать привлечению прибыли.

Выше перечисленные проблемы показывают об отсутствии налаженных связей между Госорганами сферы образования, туризма и представителей частных секторов. Мы далеки от жесткой критики деятельности по взаимному сотрудничеству госорганов, но в будущем хочется, надеется на плодотворное сотрудничество этих структур, которое будет направлено на развитие туристической отрасли Кыргызстана. Необходимо более широко отражать в учебном процессе образовательных учреждений, вопросы развития туризма, повысить качество подготовки квалифицированных специалистов.

Следует обратить внимание не только деятельности госорганов, но и мерам по привлечению инвесторов, туроператоров, и других заинтересованных отечественных и зарубежных организаций в принятии и реализации государственных программ, направленных на развитие туристской отрасли Кыргызстана.

Литература:

1. Смирнов И.Г. Логистика туризма: учебное пособие. / И.Г. Смирнов. – Киев, 2001. – С. 241.
2. Чормонов А.Б., Бегалиева А.С., Чормонов А.А. Государственное регулирование туризма в Кыргызской Республике (1999-2011): Сб. док. – Б., 2012. – с.4.
3. Ассоциация Туризма и Шелкового пути. Разработка пакета документов по нормативно правовой базе для тур отрасли // Бюллетень. – №2. – 2011. – с. 2.
4. Стратегии развития туризма КР на период до 2015года. – Б., 2012. – с.12-13.
5. Туризм в Кыргызстане. Годовая публикация. – Б.,2013. – с. 31.
6. <http://2012uwell.com/news/ustoychivoe-razvitie-opyit-turizma-v-malayzii#ixzz2xYPo2hqh>