

Акаев Б.Б.

ПРАВОВЫЕ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

B.B. Akaev

THE LEGAL BASSES OF GOVERNMENT REGULATION OF TOURISM DEVELOPMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК:338,51(575/2)(04)

Подчеркивая важность развития туристической отрасли Кыргызской Республики и оценивая некоторые ее итоги в нормотворческой деятельности, надо отметить следующее. В государственных структурах, имеющих отношение к развитию туризма, была разработана первоначальная нормативно-правовая база туризма, регламентирующая деятельность туристических организаций.

С 1993 года Кыргызстан, как полноценный член Всемирной туристской организации (ВТО), стал постоянным участником ведущих туристических симпозиумов, выставок и ярмарок в разных ведущих государствах мира.

Активно проводя внешнеэкономическую деятельность, Кыргызстан подписал со многими правительствами государств двух и многосторонние соглашения с национальными администрациями.

Это накладывает ответственность и обязывает Правительство и госорганы, имеющие отношение к туристической сфере республики, исполнять международные соглашения, разрабатывать и совершенствовать нормативно-правовую и законодательную базу отрасли.

Underling the importance of tourism development in the Kyrgyz Republic and evaluating the results of lawmaking activities should note the following. In government, which related to tourism, the initial regulatory and legal framework of tourism, which regulate the activities of tourism organizations was developed.

Since 1993 Kyrgyzstan, being as full member of World Tourist Organization became a permanent party of leading tourist symposiums, exhibitions and fairs of the leading nations of the world.

Kyrgyzstan has signed with many governments bilateral and multilateral agreements by providing actively foreign economic activity.

It imposes duties and responsibilities to Governments and public authorities, which related to the republic's tourism sphere, to fulfill international agreements, to develop and to improve regulatory and legislative framework of industry sector.

Важная роль государства заключается в принятии и применении законодательных норм и правил в сфере туризма. Законодательство, регулирующее развитие туризма и смежных с ним областей, создает правовую основу для развития, управления и осуществления деятельности в области туризма. Соответствующие законы и постановления являются составной частью процесса всестороннего планирования развития туризма. При отсутствии данных законов учитывается необходимость их принятия в процессе подготовки или пересмотра законодательных норм. Многие страны приняли законы, касающиеся туризма, которые отвечают именно их собственным потребностям.

Правовая основа развития туризма в Кыргызской Республике.

Законодательные нормы, непосредственно относящиеся к туризму, включают в себя базовый закон о туризме, в котором определены стратегия туристического развития, организационные структуры Национальной туристической организации (НТО), региональных или городских туристических органов, описываются их функции и источники финансирования. Разнообразные специальные положения определяют правила и требования лицензирования; порядок осуществления деятельности гостиниц, ресторанов, туроператоров и турагентов, часто и гидов-экскурсоводов; а также, возможно, систему классификации гостиниц и требования по защите потребителей туруслуг. Данные и будущие положения должны быть тщательно разработаны с учетом понимания потребностей страны, и необходимо наличие подготовленных кадров и механизмов для реализации и применения законодательных положений на длительной основе.

С 1996 года в туристической отрасли республики намечается определенный экономический прогресс, меняется и отношение государства к туризму. В целях формирования четкой государственной политики в области туризма и определения перспективных задач по развитию туризма в республике в 1995-1996 годах были разработаны и приняты Концепция и Государственная программа развития туризма в Кыргызской Республике до 2005 г.

В 1999 году был принят Закон Кыргызской Республики "О туризме", а в 2000 году - "О внешней миграции". Это основные нормативно-правовые акты, создающие правовое поле для функционирования туристической отрасли. Эти законы, однако, уже не могут предусмотреть всех изменений, происходящих в современном обществе, так как оно не стоит в своем развитии на месте, и законодательство не успевает своевременно реагировать на изменяющуюся ситуацию.

Концепция развития туристической отрасли в Кыргызской Республике до 2010 года (утверждена в 2000 году и пересмотрена в 2003 году) - первый важный документ по развитию туризма в стране, в ней определяются задачи, от решения которых зависят успешность данной отрасли, а также возможность увеличить иностранные инвестиции и создать рабочие места.

Концепция стремится создать устойчиво позитивный образ Кыргызской Республики как страны,

благоприятной для развития туризма. Главной целью развития туризма в Кыргызской Республике является формирование экологически и социально ориентированной, высокорентабельной и конкурентоспособной туристической индустрии, способной удовлетворять широкие потребности туристов в разнообразных туристических услугах, приносящих доходы стране и новые рабочие места, в том числе и в смежных с туризмом отраслях экономики. Для достижения главной цели выдвинуты четыре приоритета:

1) совершенствование системы управления туристической индустрии на всех уровнях, обеспечение постоянного, равноправного и взаимовыгодного диалога через развитие горизонтального и вертикального института социального партнерства: государство - частный сектор - местные сообщества для обеспечения равных возможностей, прозрачности и согласования деятельности сторон;

2) разработка и реализация маркетинговой стратегии туристической индустрии;

3) создание благоприятной административно-правовой базы для привлечения инвестиций в развитие и модернизацию инфраструктуры туристической отрасли;

4) совершенствование системы подготовки кадров для туризма и развитие человеческих ресурсов, включая членов местного сообщества.

Для достижения намеченной цели концепции необходимо обеспечить решение следующих задач:

– обеспечение добросовестного управления государственных органов и органов местного самоуправления, четкое разграничение функций и ответственности государства, частного сектора и местного сообщества;

– проведение маркетинговой политики в области туризма, основанной на долгосрочной маркетинговой стратегии, включающей последовательную информационно-рекламную работу по продвижению Кыргызстана как страны туризма на целевых туристических рынках, а также рост экспортных возможностей с учетом экологической емкости туристического рынка Кыргызстана и повышение конкурентоспособности туристического продукта;

– разработка адресных инвестиционных программ для перспективных с точки зрения экономического роста регионов и видов туризма;

– разработка первоочередных экономических мер и стимулов для развития индустрии туризма и институциональной среды рынка туристических услуг на основе квалификационных и классификационных норм: информация, заемные и кредитные средства, фискальная политика, права собственности, профессиональные объединения, договоры, страхование и т.д.;

– совершенствование нормативно-правовой базы в области инвестиций и кредитования для достижения намеченных целей и реализации приоритетов;

– обеспечение прозрачности процесса приватизации оздоровительных, рекреационных и туристических объектов и создание конкурентной среды,

способствующей повышению качества услуг;

– вовлечение местных сообществ в процесс развития туристической индустрии, обучение его основам бизнеса, включая инструменты социальной рекламы и информационно-разъяснительных мероприятий в местных сообществах и общеобразовательных учреждениях;

– создание многоуровневой системы подготовки кадров для туристической индустрии, разработка и внедрение перспективных отраслевых минимальных образовательных стандартов и выработка механизма постоянного взаимодействия между туристическими компаниями и учебными заведениями;

– создание эффективной системы мониторинга и оценки в сфере туризма.

Концепция развития туризма в Кыргызской Республике будет осуществляться в три этапа:

первый - 2000 - 2002 гг. - подготовительный;

второй - 2003 - 2005 гг. - этап формирования и активного развития института социального партнерства: государство - частный сектор - местные сообщества для решения совместными усилиями проблем развития туризма, а также разработки и реализации маркетинговой стратегии туристической индустрии;

третий - 2005 - 2010 гг. - этап создания и развития благоприятной среды для развития туристической индустрии через выбранные приоритеты и задачи.

Законы и нормативные положения в смежных областях

Должны быть проанализированы имеющиеся законы и нормативные положения, которые соотносятся с определенными аспектами успешного развития туризма. Возможно, их необходимо будет доработать или пересмотреть. В случае отсутствия базовых законодательных положений возникнет необходимость их принятия. Например, отсутствие положений, касающихся вопросов планирования, правил зонирования, контроля за землепользованием и размещением туристических объектов, будет препятствовать общему успешному развитию туризма.

Как в целях развития в целом, так и в целях развития туризма в частности, необходимо разработать законодательные акты по защите окружающей среды, которые будут парафировать соблюдение стандартов качества экологии. Данное законодательство, как правило, требуется для основных проектов развития, включая развитие туристических объектов, проведение оценки воздействия на окружающую среду, так, чтобы избежать негативных социокультурных и материальных последствий.

Так, при строительстве туристических объектов предметом пристального внимания являются вопросы приобретения земли под гостиницы и курорты. В связи с этим должны быть приняты специальные положения и процедуры купли-продажи земли по рыночным ценам как для существующих собственников, так и для застройщиков туристических объектов.

Нормы в области пожарной безопасности, здравоохранения, санитарии, безопасности, правил эксплуатации объектов, лицензирования производства спиртных напитков, а также законы об Ответственности за сохранность имущества туристов, трудовое и налоговое законодательство - все это имеет отношение к развитию и эксплуатации туристических объектов. Нормативные правила, относящиеся к транспорту и транспортным услугам, такие, как контроль за тарифами, лицензирование перевозчиков, требования безопасности и создание маршрутов, также влияют на развитие туризма.

Система приема туристов

В Кыргызской Республике достигнуты определенные результаты в совершенствовании системы приема туристов, приезжающих в страну:

а) усовершенствована система пограничного таможенного контроля при пересечении госграницы. В аэропорту "Манас" при содействии Международной организации по миграции (МОМ) внедрена автоматизированная электронная система первичного-вторичного пограничного контроля. Аналогичная система монтируется в пункте пропуска "Торугарт", которая также будет подключена к единой информационной сети;

б) упрощен порядок получения иностранными туристами пропусков и разрешений на въезд в зону пограничного контроля;

в) упрощена процедура прохождения таможенного контроля для туристов из других стран в аэропорту "Манас";

г) Государственной таможенной инспекции проведен ряд встреч и семинаров для туроператоров по таможенным процедурам;

д) ведется работа по комплектации кадрами со знанием иностранного языка на уровне свободного общения;

е) подготовлены бланки единой пассажирской декларации на русском и английском языках. Во всех транспортных вокзалах установлены стенды с описанием порядка таможенного оформления на русском, кыргызском и английском языках.

В 1999 году Президент страны издал Указ "О мерах по либерализации визового режима для иностранных граждан и выезда граждан Кыргызской Республики за границу". В целях обеспечения упрощенного режима въезда и пребывания иностранных граждан в республике, создания благоприятных условий для привлечения иностранных инвесторов, а также свободного выезда кыргызских граждан за границу начиная с 1 января 2000 года будет поэтапно вводиться безвизовый режим въезда в Кыргызскую Республику граждан государств-членов Всемирной торговой организации, а также упразднен разрешительный порядок выезда наших граждан за границу.

Правительство Кыргызской Республики своим постановлением утвердило график поэтапного введения безвизового режима для граждан некоторых государств-членов Всемирной торговой организации и Шенгенского соглашения, вступивший в противो-

речие с нормами Закона Кыргызской Республики "О внешней миграции".

Для того чтобы узаконить свои действия, правительство инициировало законопроект о внесении изменений и дополнений в Закон "О внешней миграции". Однако предложенные изменения в законодательство не разрешили всех существующих проблем, хотя произошла определенная либерализация визового режима.

Государственная поддержка развития туризма в Кыргызской Республике

Кроме разработки и принятия законодательных документов и национальных планов и программ развития туризма, правительство Кыргызской Республики оказывало всемерную поддержку и внесло значительный вклад в развитие туристической отрасли¹.

Государственное регулирование туристической деятельности осуществляется следующим образом:

- созданием нормативных и правовых актов, направленных на упорядочение и совершенствование отношений в сфере туристической индустрии;
- содействием в продвижении турпродукта на внутреннем и мировом туристических рынках;
- защитой прав и интересов туристов, обеспечением их безопасности;
- созданием благоприятных условий для инвестиций, налогового и таможенного регулирования;
- содействием кадровому обеспечению в туристической деятельности и развитием научных исследований в сфере туристической индустрии.

К основным функциям Госкомитета в сфере туризма относятся следующие:

- разработка государственной политики в сфере туризма;
- разработка предложений по корпоративному управлению туристическими организациями и объектами туристической индустрии;
- участие совместно с уполномоченными государственными органами в проведении единой политики в вопросах разгосударствления, приватизации объектов туризма, курортно-рекреационного и гостинично-ресторанного хозяйства;
- осуществление государственной маркетинговой стратегии в продвижении перспективных видов туристического продукта на международных туристических рынках;
- проведение нормотворческой деятельности в области туризма, физической культуры и спорта, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики;
- налаживание в установленном порядке международных связей и международных контактов с зарубежными странами, обеспечение по поручению правительства Кыргызской Республики подготовки и реализации международных соглашений в области туризма.

Оценивая некоторые итоги работы в области развития туризма, следует отметить, что разработана

¹ Жыргалбеков Т.Ж., Лункин Ю.М. Туризм в Кыргызстане - Б. 1996 г.

нормативно-правовая база туризма, регламентирующая деятельность туристических организаций.

С 1993 года Кыргызстан - полноправный член Всемирной туристской организации (ВТО), принимающий активное участие в работе всех мероприятий, проводимых ВТО. С 1995 года туристические фирмы стали постоянными участниками ведущих международных туристических выставок и ярмарок в Лондоне, Берлине, Голландии, Амстердаме, Мадриде и др. Активно ведется внешнеэкономическая деятельность, на сегодняшний день Кыргызстан подписал соглашения о сотрудничестве с туристическими национальными администрациями 16 стран мира.

В 1994 году в Кыргызской Республике был проведен Международный симпозиум по проблемам развития туризма. В 1997 году под эгидой ВТО и ЮНЕСКО Кыргызстан провел международное заседание "Туризм на Великом Шелковом пути и охрана окружающей среды в Кыргызстане", в работе которого приняли участие представители 22 страны мира².

Согласно Указу Президента КР "Об объявлении 2001 года Годом поддержки и развития туризма в Кыргызской Республике" и утвержденному Плану мероприятий по его проведению, туризм впервые на государственном уровне был обозначен как приоритетная отрасль экономики, что способствовало положительным изменениям в индустрии.

Доктрина "Дипломатия Великого Шелкового пути" также нацелена на сотрудничество в области туризма. Доктрина широко признана в мире и имеет большое значение для восстановления древних традиций тесного диалога культур и цивилизаций. Кроме этого, в стратегической программе развития "Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года", разработанной совместно с Всемирным банком, туризм определяется как значительный источник экспортных поступлений и занятости, дающий импульс развитию самых различных отраслей экономики.

Практика показывает, что туристический рынок Кыргызстана становится более конкретным. Системы связи и коммуникации - более приспособленными. Также большое значение для развития технологии туризма уже в ближайшее время будет иметь подготовка высококвалифицированных кадров для туристической индустрии. В частности, динамичное развитие ощущается в секторе приключенческого и экологического туризма, где уже налицо значительный дефицит квалифицированных гидов и организаторов программ. В этом плане Госагентством по туризму, спорту и молодежной политике ведется информационно-аналитическая работа в образовательных учреждениях высшего и среднеспециального звена по подготовке кадров для сферы туризма и ставится вопрос о потребностях туристических фирм страны в этих кадрах. К настоящему времени Академия туризма республики осуществляют подго-

товку кадров для отрасли туризма. Перечень специальностей высшего образования включает шесть профилирующих специальностей для сферы туризма.

В новых направлениях правительству обычно отводится центральная роль в развитии туризма как при формировании политики, так и в процессе планирования. Во многих, если не в большинстве новых туристических направлений, наблюдаются нехватка ресурсов, отсутствие опыта и ограниченное привлечение частного сектора к развитию, туризма. По этим причинам в решении этих вопросов часто центральную роль приходится играть правительству.

Нижеизложенные пункты являются основой механизма государственного регулирования туристического рынка Кыргызстана.

1) правительство утверждает полномочия общественного фонда "Национальный фонд развития туризма";

2) общественный фонд "Национальный фонд развития туризма" осуществляет контроль качества и выдает сертификаты, производители турпродукта входят в состав ОФ "Национальный фонд развития туризма";

3) Государственная инспекция по стандартизации и метрологии при правительстве Кыргызской Республики проводит аккредитование турпредприятий ОФ "Национальный фонд развития туризма";

4) производители турпродукта и местное сообщество связаны договорными обязательствами по созданию совместного турпродукта;

5) Госкомтуризма проводит государственную политику по развитию туризма и осуществляет координационную деятельность среди производителей турпродукта по продвижению турпродукта на зарубежные рынки, оказывает информационно-консультационную помощь;

6) ОФ "Национальный фонд развития туризма" осуществляет контроль качества и выдает сертификаты, местное сообщество получает информационно-консультационную поддержку от ОФ "Национальный фонд развития туризма";

7) Госкомтуризма координирует работу ОФ "Национальный фонд развития туризма" и оказывает ему методическую помощь;

8) местные госадминистрации оказывают содействие по созданию турпродукта и координируют работу между государственными структурами управления и частным сектором;

9) местные госадминистрации проводят мониторинг и представляют информацию в Госагентство по туризму, который осуществляет координацию проведения государственной политики по развитию туризма;

10) Госагентство по туризму проводит государственную политику по развитию туризма и оказывает информационно-консультационную помощь.

Рецензент: к.э.н., доцент Алышбаев Б.

² Всемирная туристическая организация. Отчет ВТО за 2003 г.