

Кожокматов Т.Дж.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ ТУРИСТСКОГО БИЗНЕСА В КЫРГЫЗСТАНЕ

T.Dzh. Kozhokmatov

STATE POLICY AND THE DEVELOPMENT OF TOURISM BUSINESS IN KYRGYZSTAN

УДК: 338.48:796.5 (575.2)

В данной работе рассмотрены направления государственного регулирования туризма в Кыргызстане, пути их совершенствования в плане повышения качества, конкурентоспособности и стабильности туристского комплекса, выявлены проблемы регулирования туристской отрасли в Кыргызской Республике.

This paper discusses the directions of state regulation of tourism in Kyrgyzstan, ways of their improving in terms of the rising the quality, competitiveness and stability of the tourist complex and identifies the problems of regulation of tourist industry in Kyrgyz Republic.

Важность и масштабность туризма свидетельствуют о его принадлежности к стратегическим отраслям экономики страны, что требует непосредственного государственного регулирования, с целью обеспечения пропорциональности развития территориальных и отраслевых народнохозяйственных комплексов, обоснования политики занятости, обеспечения роста бюджетных доходов и управления состоянием платежного баланса. Документы международных конференций по туризму указывают, что "туризм должен планироваться государственными властями, а также местной администрацией и туристскими организациями на комплексной и последовательной основе" [1. с.12].

В своих рекомендациях Всемирная Туристская Организация (ВТО) отмечает, что на нынешнем этапе развития туризма только государство и правительство играют в нем первостепеннейшую, если не единственную роль, а частнопредпринимательский сектор участвует в этом лишь частично. Последний никогда не сможет покрыть потребности в крупных инвестициях для развития курортных, гостиничных и иных туристских предприятий, как и основных элементов туристской инфраструктуры.

Государственное регулирование развития туризма — это воздействие государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру для обеспечения нормального функционирования рыночного механизма, реализации государственных, социально-экономических приоритетов и выработки единой концепции развития туристской сферы. Этот сложный процесс включает в себя процедуру разработки госполитики регулирования развития туризма, обоснование ее цели, задач, основных направлений, выбора инструментов и методов ее проведения. Государственные программы развития туризма существуют во многих странах мира, которые считают туризм одной из основных отраслей развития экономики. Доходы, получаемые государством в виде налога от туристской деятельности, тоже весьма внушительны: в США сумма налогов от туризма составляет 130 млрд. долларов в год, в Японии - 70, в Германии - 57 [2. с.2].

Государственная политика в сфере туризма предполагает, прежде всего, создание правовой базы, позволяющей туризму нормально функционировать как равноправной отрасли в условиях рынка.

Туристская политика государства базируется на стратегии и тактике. Туристская стратегия — выработка общей концепции развития и целевых программ, для реализации которых требуется время и большие финансовые ресурсы. Туристская тактика — конкретные меры и приемы достижения поставленной цели в конкретных условиях [3. с.234].

До 1991 год в Кыргызстане руководство туристской отраслью осуществлялось профсоюзами. Основная политика государства была направлена на развитие внутреннего туризма и сконцентрирована в области предоставления дешевого отдыха для трудящихся. Туристская отрасль не была интегрирована в мировую систему туризма и, с распадом СССР, столкнулась с множеством проблем. По большинству параметров данная область экономики не соответствовала мировым стандартам. С начала 90-х годов отрасль начала развиваться, однако серьезных разработок по плану развития турбизнеса со стороны государства предложено не было.

В 1995 году экспертами Всемирного банка были проведены исследования в области туристской индустрии Кыргызской Республики, которые были положены в основу концепции, принятой государством лишь четыре года спустя. Отсутствие в это время четкой государственной политики и координации действий частного сектора, предпринимательских, общественных и государственных структур и ведомств, связанных с туризмом, объясняет неэффективность и стихийность работы 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, с 2001 года он стал называться Государственным комитетом по туризму, спорту и

молодежной политике, в 2005 году - это Министерство промышленности, торговли и туризма, а затем - Агентство по туризму. Функциональный анализ деятельности Государственного комитета Кыргызской Республики по туризму, спорту и молодежной политике, осуществленный в рамках проекта ПРООН KYR /01/003 "Программа по политическому и административному управлению на центральном уровне" при поддержке Министерства международного развития Великобритании (DFID), показал всю неэффективность такого сочетания.

Учитывая, что вопросы развития туристской индустрии выходят за рамки одного ведомства, в соответствии с постановлением правительства КР был организован Координационный совет по туризму при Правительстве КР, куда входили представители государственных ведомств, частного сектора и неправительственных организаций в сфере туристского бизнеса. Рабочим органом Координационного совета был назначен Государственный комитет по туризму. Прошедшие заседания данного Совета продемонстрировали определенную эффективность такой структуры. Были оперативно решены некоторые проблемы, препятствующие развитию туристского бизнеса в Кыргызстане. Но, к сожалению, начиная с 2002 года, Координационный совет фактически прекратил свою работу.

Вместе с тем, отметим и положительные изменения в государственной политике регулирования сферы туризма. Так, в 1999 году был принят и вступил в силу Закон КР "О туризме". В 2000 году была принята концепция развития и программа мероприятий по развитию туризма в Кыргызской Республики до 2010 года (3) (Указ президента КР от 4 сентября 2000г. УП № 255 "О концепции развития туристической отрасли в Кыргызской Республики до 2010 года"), что явилось важным фактором в развитии индустрии туризма. Данную концепцию и программу можно назвать туристской стратегией. Основным смысл концепции заключался в обеспечении в стране правовой, организационной и экономической среды для формирования современной туристской индустрии. Отметим, что сама концепция требовала доработки, уточнения ряда формулировок, но в целом это был шаг вперед. Затем 2001 год в республике был объявлен "Годом поддержки и развития туризма" что говорило о повышении значения данного сектора экономики для государства [4].

Объявленный ООН по инициативе руководства Кыргызской Республики 2002 год Международным Годом Гор, как предполагалось, должен был стать годом, когда всемирное внимание, в том числе и туристов, будет привлечено к наиболее известным горным регионам земного шара, каковым является и Кыргызстан. Постановлением Правительства КР от 6 октября 2004 года № 734 утверждена "Маркетинговая стратегия устойчивого развития туристской индустрии в Кыргызской Республики до 2010 года "Гостеприимный Кыргызстан", разработанная совместно с представителями частного сектора и донорских организаций. Согласно среднесрочной Программы развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы туризм рассматривается как одно из приоритетных направлений в экономике республики. Сегодня доля туризма в ВВП остается низкой. Для достижения целей развития туризма, способного удовлетворить потребности туристов из стран широкой географии и повысить доходную часть бюджета Кыргызской Республики, в настоящей Программе предлагаются следующие меры:

- 1) разработать новую редакцию Закона Кыргызской Республики "О туризме", внедрить налоговые стимулы для развития сферы туризма, повысить квалификацию работников отрасли;
- 2) создать новый туристический центр и освоить территорию площадью 200га рядом с международным аэропортом "Иссык-Куль" в селе Тамчы Иссык-Кульской области, создав экстерриториальную зону "Тамчы", как часть национально-государственной территории, и разработав для этого соответствующую нормативно-правовую базу;
- 3) установить в туристическом центре Тамчы особый визовый режим, правила для бесповинного ввоза сырья, полуфабрикатов, комплектующих узлов, машин и оборудования, ввести в действие упрощенный режим регистрации фирм;
- 4) разработать Мастер-план (Генеральную схему) развития туризма (до 2020-2030 гг.);
- 5) создать институт "свободных туристических зон" на базе туристических кластеров;
- 6) обустроить культурно-исторические объекты на Великом Шелковом пути;
- 7) отменить визы для 57 стран с доходами на душу населения свыше 7000 долл. США;
- 8) провести рекламирование туристических возможностей Кыргызстана за рубежом;
- 9) разработать и запустить сайт "Кыргызстан - страна туризма" [5].

Хотелось бы сразу отметить, чтобы благие начинания новой власти так и не остались просто декларацией на бумаге. На сегодняшний день государственное управление и регулирование уже имеет горький опыт и потерпело ряд неудач, в частности, отмена лицензирования и обязательной сертификации субъектов туристской деятельности привела к следующему:

1. Отсутствует мониторинг финансово-экономических показателей субъектов туристской деятельности, снизились денежные поступления в бюджет, за счет использования имеющихся недостатков в фискальной системе;
2. Государство устранилось от защиты прав туристов, как основных потребителей туристских услуг;
3. Существуют недоработки в системе сбора статистических данных об основных индикаторах развития туризма.

Ликвидация Департамента курортно-рекреационных учреждений и развития туристского комплекса Иссык-Кульской области привела к утере управляемости областного туристского комплекса и достоверности в собираемых данных по финансово-экономическим индикатором. С 2012 года проблемами туристской индустрии будет заниматься Министерство культуры и туризма [6]. Сразу отметим, что "министерский" период был в истории советского туризма, когда им руководило Министерство культуры и туризма. В подчинении данного министерства недолгое время находились не только туристские предприятия, но прежде всего многочисленные музеи, театры, киноконцертные залы и т.п. Это был далеко не лучший период отечественного туризма. Именно, в это время произошел развал прежней общественной структуры туризма, поскольку руководство министерства невольно рассматривало туризм как финансовое подспорье для поддержки другой быстро разваливающейся системы - культуры, лишенной бюджетного финансирования [7.с.61].

Литература:

1. Маринин М. Какие нужны меры по защите отечественного туризма // Туризм: практика, проблемы, перспективы. 1998. № 2. с.12.
2. Азар В. Туротрасли - самостоятельный орган управления // Российская туристская газета. 1999. 26 сент.-3 окт. № 24. с.2.
3. Квартальнов В.А. Теория и практика туризма: Учебник. - М.: Финансы и статистика, 2003. с.234-235.
4. Указ президента КР от 22 декабря 200 г. УП № 346 "Об объявлении 2001 года - Годом поддержки и развития туризма в Кыргызской Республике".
5. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 8 сентября 2011 года № 540.
6. Постановление ЖК КР "О структуре Правительства Кыргызской Республики" от 23 декабря 2011 года № 1452-V.
7. Квартальнов В.А. Теория и практика туризма: Учебник. - М.: Финансы и статистика, 2003. с.61.

Рецензент: д.э.н., профессор Джумабаев К.Дж.
