DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

ИЗВЕСТИЯ ВУЗОВ КЫРГЫЗСТАНА, № 3, 2022

Кенжебек уулу А., Сатыбалдиева А.Т.

КЫРГЫЗСТАНДАГЫ ТУРИЗМ ТАРМАГЫН МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУНУН КӨЙГӨЙЛӨРҮ

Кенжебек уулу А., Сатыбалдиева А.Т.

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОТРАСЛЬЮ ТУРИЗМА В КЫРГЫЗСТАНЕ

Kenzhebek uulu A., A. Satybaldieva

PROBLEMS OF STATE MANAGEMENT OF THE TOURISM INDUSTRY IN KYRGYZSTAN

УДК: 338.242.2: 379.85

Аталган макалада туризм тармагынын дүйнөлүк экономикадагы орду жана ага пандемиянын таасири каралып, негизги басым Кыргызстандагы туризм тармагын башкаруу көйгөйлөрүнө жасалды. Эгемендик алгандан тартып туризм тармагын кайсы мамлекеттик ведомстволор жетектеп келгени, тармакты өнүктүрүү үчүн кандай программалар кабыл алынгандыгы берилген. Пандемиядан кийинки туризмдеги мамлекеттик саясат, 2026-жылга чейинки Кыргыз Республикасынын улуттук өнүгүү программасы, туризмди өнүктүрүү фонду сыяктуу иштерге басым жасалды. Туризм чөйрөсүндөгү мамлекеттик саясатты натыйжалуу ишке ашыруу жана мамлекеттик санаториялык-курорттук уюмдардын объекттерин сарамжалдуу пайдалануу максатында түзүлгөн «Кыргыз туризм» мамлекеттик ишканасынын абалы каралды. Бүгүнкү күндөгү мамлекеттик башкаруу органдары, адистерди даярдап чыгарган окуу жайлар жана жумуш берүүчүлөр ортосунда байланыштын чабалдыгы көрсөтүлдү.Тармакты башкаруудагы көйгөйлөр каралып, аларды жакшыртуу максатында сунуштар берилди.

Негизги сөздөр: *туризм, мамлекеттик башкаруу, пандемия, программа, өнүктүрүү фонду.*

В статье рассматривается роль индустрии туризма в мировой экономике и влияние на нее пандемии, акцентируя внимание на проблемах управления туризмом в Кыргызстане. Представлена информация о том, какие государственные органы руководили туристической отраслью с момента обретения независимости и какие программы были приняты для развития отрасли. Особое внимание было уделено государственной политике в области постпандемического туризма, Национальной программе развития Кыргызской Республики до 2026 года, Фонду развития туризма. Рассмотрено состояние государственного предприятия «Кыргыз туризм», созданного в целях эффективной реализации государственной политики в сфере туризма и рационального использования объектов государственных санаторно-курортных организаций. Указана слабая связь между органами государственного управления, учебными заведениями и работодателями. Рассмотрены проблемы в управлении отраслью и даны рекомендации по их улучшению.

Ключевые слова: *туризм, государственное управление, пандемия, программа, фонд развития.*

The article discusses the role of the tourism industry in the world economy and the impact of the pandemic on it, focusing on the problems of tourism management in Kyrgyzstan. It provides information on which government agencies have led the tourism industry since independence, and what programs have been adopted to develop the industry. Emphasis was placed on state policy in the field of post-pandemic tourism, the National Development Program of the Kyrgyz Republic until 2026, the Tourism Development Fund. The state of the state enterprise "Kyrgyz Tourism", created in order to effectively implement the state policy in the field of tourism and rational use of objects of state sanatorium-resort organizations, is considered. A weak connection between government bodies, educational institutions and employers is indicated. Problems in the management of the industry were considered and recommendations were made to improve them.

Key words: *tourism, public administration, pandemic, program, development fund.*

Туризм тармагы 2020-жылга чейин Дүйнөлүк ички дүң продукциянын 10% ашыгын берип, дүйнөдөгү ар бир 5-жумуш орунду камсыздаган феноменолдык көрүнүш болуп келди. Бүткүл дүйнөлүк туризм уюмунун (UNWTO) маалыматы боюнча 2010-жылдан 2019-жылга чейин эл аралык туристтик келүүлөрдүн саны жылына 5-7% чейин өсүп отуруп, акыркы көрсөтүлгөн жылда рекорддук чекке жетип, ал сан 1,5 млрд түздү [5].

Бирок, 2020-жылдагы дүйнөдөгү абал, тагыраагы Covid-19 пандемиясы туризм тармагын болуп көрбөгөндөй өзгөрттү. Дүйнөлүк туризм эң начар жылдарды башынан өткөрдү. Коронавирустун пандемиясы жана кеңири чектөөлөр эл аралык келүүлөрдү бир миллиардга же 2019-жылга салыштырмалуу 74% кыскартты. Туризм экспортунун кирешеси 1,3 триллион долларга кыскарды, бул 2008-жылдагы дүйнөлүк экономикалык кризистен 11 эсеге көптүк кылат. 100 миллиондон 120 миллионго чейин туристтик жумуш орундары коркунучта калды, алардын көбү чакан жана орто бизнесте. Эл аралык эксперттердин айтымында, туризм тармагы эң көп зыян тартты [6].

Жогорудагы көрүнүштөрдөн Кыргызстан да четте калган жок. Пандемия натыйжада өлкөлөрдүн чек аралары жабылып, аба жана темир жол каттамдары токтоп, көптөгөн шаарларда карантин режими киргизилип, туризм тармагында сатуунун олуттуу төмөндөшүнө алып келди. Мейманканалардын, санаторийлердин, эс алуу үйлөрүнүн, туроператорлордун, туристтик агенттиктердин жана туристтик транспорттун бардык түрлөрүнүн иши токтоду. Туризм тармагынын өкүлдөрү он миңдеген адамдар жумушсуз калганын белгилешти.

Жаңы экономикалык реалдуулукта өлкөдө ички жана кирүүчү туризмди өнүктүрүүнүн ийгилиги жана

DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

келечеги көбүнесе бийлик органдарынын, бизнес-коомчулуктун, коомдук, илимий жана башка уюмдардын туризмди өнүктүрүү боюнча натыйжалуу өз ара аракеттенүүсүнөн, туризм тармагындагы мамлекеттик-жеке өнөктөштүктөн; мамлекет тарабынан колдоонун деңгээлинен; туризм тармагындагы өзүн-өзү жөнгө салуучу уюмдардын эффективдүү ишмердигинен көз каранды экендигин баса белгилей кетүү керек [2].

Азыркы шартта кризистен чыгуунун эффективдүү жолдорун табуу милдети биринчи орунда болуп калды, ал мамлекеттик колдоо чараларынын эффективдүүлүгүнө жараша болот.

2021-жылдын 14-октябрында Кыргыз Республикасынын Президенти «2026-жылга чейин Кыргыз Республикасын өнүктүрүүнүн улуттук программасын» кабыл алды. Аталган докуметте гидроэнергетика, айыл-чарбасы, кен казуу жана жеңил өнөр жайы тармактарына катарлаш туризм тармагы да өнүктүрүүнүн экономикалык артыкчылыктуу багыттарынын бири катары каралган. Программада көрсөтүлгөндөй туристтик секторду өнүктүрүү кластердик мамилеге негизделет. Мамлекет Каракол шаарынын базасында – тоо лыжа, Ош шаарынын базасында – тарыхый-маданий, Жалал-Абад шаарынын базасында рекреациялык адистешүүсү менен бир нече чоң туристтик кластерлерди ишке киргизүү үчүн шарттарды түзөт. Табигый ресурстарды анын ичинде климаттык өзгөчөлүктөрдү эске алуу менен медициналык туризм багытындагы класстерлер түзүлөөрү белгиленген [1].

Программадагы негизги басым төмөнкү долбоорлорго болоору көрсөтүлгөн:

1) “медициналык туризм” кластерин ишке киргизүү

2) маркетингдик стратегия – электрондук аянтчаларда, B2B иш-чараларында өлкөнү илгерилетүү;

3) туризмди өнүктүрүү фондун түзүү;

4) Ысык-Көл облусунда бренддүү отелди куруу;

5) чакан авиацияны куруу [1].

Кыргыз Республикасынын Президенти С.Н.Жапаров 2021-жылдын 18-декабырында “Кыргыз Республикасында туризмди өнүктүрүүнү колдоо жөнүндө” жарлыкка кол койгон. Документте туризм тармагын өнүктүрүүнүн улуттук кеңешин жана туризм тармагын өнүктүрүү фондун түзүү тапшырмалары берилген. Президенттин жарлыгын ишке ашыруунун алкагында өлкө бийлиги тарабынан 2022-жылдын январь айында инфраструктураны жакшыртуу, ошондой эле туристтер үчүн ыңгайлуу жана коопсуз шарттарды түзүү максатында «Туризмди өнүктүрүү боюнча улуттук кеңеш» түзүлдү. Тармактын өнүүсүндө кеңештин мүмкүнчүлүктөрү туризм департаментине салыштырмалуу чоң болоору талашсыз.

Жогорудагы жарлыкта туризм тармагы үчүн абдан маанилүү болгон «Туризмди өнүктүрүү фондун» түзүү көрсөтүлгөн. Туризм тармагын мамлекеттик башкарууда, саясатын алып барууда аталган фонддун салмактуу ролу болот. Мамлкеттик-жеке өнөктөштүк принциби мененби же жеке тармактагы долбоорлор болобу өнүктүрүү фонду аркылуу каражат алууга мүмкүн болот. Туризм тармагын каржылаган өнүктүрүү фонддору Россияда, Грузияда, Арменияда өзүнүн ишин ийгиликтүү алып барып, көптөгөн ири долбоорлор ишке ашкан.

Бүгүнкү күндө республиканын аймагында туризм тармагында мамлекеттик саясатты жана башкарууну Маданият, маалымат, спорт жана жаштар саясаты министрлигинин алдындагы Туризм департаменти ишке ашырат. Туризм тармагынын өнүгүүсү өкмөт тарабынан кабыл алынган документтердин негизинде уюштурулат.

Кыргызстандын эгемендүүлүк алган жылынан тартып туризм тармагын тейлеген мамлекеттик орган көптөгөн өзгөрүүлөргө дуушар болду. Алгачкы жолу 1991-1993-жылдар аралыгында тармакка өзгөчө маани берип, анын өнүгүүсүн шарттаган Туризм министрлиги түзүлгөн. 1993-1994-жылдары аталган мекеме Туризм мамлекеттик агенттиги, 1994-1996-жылдары Туризм жана спорт мамлекеттик агенттиги, Туризм жана спорт министрлиги (1996), КРнын Өкмөтүнө караштуу туризм жана спорт мамлекеттик агенттиги (1996-2000), Туризм, спорт жана жаштар саясаты боюнча КРнын мамлекеттик агенттиги (2000-2005), КРнын Өнөр-жай, соода жана туризм министрлиги (2005-2007), КРнын Өкмөтүнө караштуу туризм мамлекеттик агенттиги (2007-2010), КРнын ЖК алдындагы экономикалык стратегия, инвестициялык саясат жана туризм комитети (2010-2011) КРнын Маданият жана туризм министрлиги (2011-ж. декабрь) 2013-2021-жылдар аралыгында Маданият, маалымат жана туризм министрлиги болуп бекитилген.[4] 2021-жылдан тартып Туризм департаменти Маданият, маалымат, спорт жана жаштар саясаты министирлигинин алдында иш алып барууда.

Жогоруда көрүнүп тургандай туризм тармагы өнүгүү жолунда департаменттен тартып өзүнчө министрликке чейинки ведомство болуп өзгөрүлүп келди. Туризм туруктуулукту, тынчтыкты сүйгөн сектор. Тармакты өнүктүрүүгү багытталган ведомствонун улам-улам өзгөрүүүсү туристтик мамлекеттик саясатты жүргүзүүдө, программалардын ишке ашуусуна кедергисин тийгизүүдө.

Кыргыз Республикасында туризм тармагынын өнүктүрүү көптөгөн стратегиялык документтердин негизинде ишке ашырылып келет. Мамлекеттик жана областык стратегиялык жана орто мөөнөттүү программаларда, региондордун экономикалык жана социалдык өнүгүүсүнүн пландарында туризм тармагын өнүктүрүү иш чаралары камтылган.

Бирок, бүгүнкү күндө мамлекеттик жана жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдары тарабынан

DOI:10.26104/IVK.2019.45.557

координациянын чабалдыгы, мамлекет, жеке сектордун жана жергиликтүү калктын ортосундагы функцияларынын жана жоопкерчилигинин так бөлүштүрүлбөгөнү туризм тармагында көйгөйлөрдү жаратып келет.

Туризм тармагын башкаруудагы орчундуу көйгөй катары Кыргызстандын региондорунда, тактап айтканда райондук дагы облустук деңгээлде дагы тармактын өкүлчүлүктөрдүн жоктугун белгилей кетсек болот. Туризм 5 приоритеттүү тармактын бири катары кабыл алынганы менен анын үстүндө аймактарда иш алып баруу жогоруда аталган мамлекеттик органдын өкүлчүлүктөрүнүн жоктугунан башка тармактар менен кошо каралат. Бул көрүнүш өз мезгилинде туризмдин аймактарда да мамлекеттик масштабда да өнүгүүсүнө кандайдыр бир деңгээлде терс таасирин тийгизип келет. Каражаттын тартыштыгына байланыштуу райондук деңгээлде болбосо дагы облустук деңгээлде туризм тармагынын өкүлчүлүгүн ачуу сунушталат жана ал түзүмдөрдө туризм боюнча адистер иш алып баруусу керек.

Кыргыз Республикасынын Өкмөтү тарабынан 2019-жылдын январь айында «Кыргыз туризм» мамлекеттик ишканасынын түзүлүүсүн аталган тармакка мамлекеттик деңгээлде көңүл буруу катары кабыл алса болот. Долбоор боюнча Туризм департаменти мамлекеттик саясатты иштеп чыкса, анын ишке ашуусуна «Кыргыз туризм» мамлекеттик ишканасы жооптуу. Ишкана туризм чөйрөсүндөгү мамлекеттик саясатты натыйжалуу ишке ашыруу жана мамлекеттик санаториялык-курорттук уюмдардын объекттерин сарамжалдуу пайдалануу максатында түзүлгөн. Бирок, бүгүнкү күндө аталган ишкана эффективдүүлүгүн көрсөтө албай келет. Мекеме тарабынан түзүлгөндөн тартып бир дагы ири долбоор ишке ашпай келет. Негизги себептеринин бири каражаттын жетишсиздиги саналууда.

Мамлекеттик масштабда туризм боюнча саясатты алып барган Туризм департаментинде 10 кызматкер гана иш алып барат. Бул туризм тармагынын жетиштүү деңгээлде өнүгүүсүнө жетишсиз ресурс. Туризм тармагы приоритеттүү тармак катары кабыл алынгандан кийин ошого жараша иш баруу зарыл.

Тармакты башкарууда кадр жана аларды даярдаган мекемелер дагы четте калбаш керек. Азыркы учурда мамлекеттик башкаруу органдары, адистерди даярдап чыгарган окуу жайлар жана жумуш берүүчүлөр ортосунда жетиштүү байланыш болбой келет. Байланыштын жоктугу тармактын өнүгүүсүн ишке ашыра ала турган, өлкөнүн туризм тармагын конкуренцияга туруктуугун кармап турган кадрлардын жетишсиз даярдалышын шарттап келет. Мамлекет адистерди даярдаган окуу-жайлар менен биргеликте жумуш берүүчүлөр ортосундагы байланышты күчөтүп, замандын суроо талабына жооп берген адистер менен рынокту камсыздоо керек.

Туризм тармагындагы дагы бир көйгөйлүү маселе – статистика тармагы. 2018-ж. Кыргызстандын чек арасын кесип өткөн чет өлкөлүктөрдүн саны 7 млн. Киши. Ал эми статистикалык комитеттин берген маалыматы боюнча өлкөнүн аймагындагы эс алуучулардын саны 1,4 млн. киши. Туризм департаменти чек ара кызматынын маалыматын көрсөтүп келет. Чек ара кызматы аркылуу келген туристердин санын тактоого мүмкүн [5].

Жыйынтыктап айтканда өнүгүп келе жаткан жана өткөөл экономикадагы Кыргызстан сыктуу өлкөлөр, туризмди өнүктүрүүгө мамлекеттик деңгээлде көңүл бурууну талап кылат. Туризмди өнүктүрүү көйгөйлөрүнөн мамлекеттин толук четтетилүүсү туризм ишмердигинин бардык катышуучуларына терс таасирин тийгизиши мүмкүн. Өнүгүп келе жаткан биздин мамлекетте күчтүү мамлекеттик башкаруу туризмдин тез өнүгүүсүн шарттайт. Туризмдеги мамлекеттик башкаруу саясаты сектордун башка секторлор менен байланышын жана туризмди өнүктүрүүнүн социалдык таасирин эске алуу менен системалуу мүнөздө болушу шарт.

Адабияттар:

1. 2026-жылга чейин Кыргыз Республикасын өнүктүрүүнүн улуттук программасы.
2. Государственное и муниципальное управление в сфере туризма: учебник / коллектив авторов; Под общ. ред. Е.Л. Писаревского. - 2-е изд., доп. - М.: Федеральное агентство по туризму, 2017. - 290 с.
3. Назгуль Жениш. Туристическая отрасль в Кыргызстане: тенденции и вызовы. Университет Центральной Азии. Доклад № 42, 2017. - С. 54
4. Арстанбек кызы Э. Особенности государственного регулирования туристической отраслью Кыргызстана.
5. Кенжебек уулу А. Кыргызстандагы туризм тармагынын өнүгүүсү жана анын айлана-чөйрөгө тийгизген таасири. Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2021. № 4. С. 153-155.
6. https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19 (10.03.2022)
7. https://www.atorus.ru/ (04.03.2022)