

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТУРИЗМА В НКР

Г.О.Ишханян

Практически во всем мире туризм представляет собой зону предпринимательства, а не бюджетных перераспределений, поэтому он отделен от государства. Государство определяет лишь туристскую политику и способствует развитию туризма, принимая соответствующие законы и регулируя макроэкономические механизмы и нормативы в пользу национального и въездного туризма, и туристские предприятия обязаны действовать в условиях регулируемого государством рынка.

Эффективное функционирование системы туризма невозможно без планирования, регулирования и контроля со стороны структур, ответственных за его развитие. Наряду с домашними хозяйствами и фирмами государство выступает активным участником индустрии услуг. Однако степень вмешательства государства в сферу туризма зависит от политического режима и уровня развития рыночных отношений, т.е. от господствующей в стране экономической системы. Туризм как вид бизнеса очень чувствителен к экономическим и политическим изменениям. Иногда, даже одно заявление политического деятеля может сократить поток туристов. В этой связи, основная ответственность за развитие туризма в стране ложится на государство.

Основными принципами государственного регулирования туристской деятельности в НКР являются: содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для ее развития; определение и поддержка приоритетных направлений туристской деятельности; формирование представления об НКР как о стране, благоприятной для туризма; осуществление защиты прав туристов и поддержки туроператоров, турагентов страны и их объединений.

Регулирование туристского бизнеса на государственном уровне производится с целью: увеличения валового национального дохода туристской деятельности; защиты потребителя туристских услуг; организации туристской деятельности в цивилизованных рамках; сохранения туристско-рекреационных ресурсов; определения и поддержки приоритетных направлений туристской деятельности; осуществления защиты прав туристов и поддержки туроператоров, турагентов страны и их объединений.

Для достижения поставленных целей государство создает органы управления туризмом-национальные туристские администрации (НТА).

В силу ряда факторов политического и экономического характера в мировой практике существуют различные национальные системы организации, управления и регулирования туризма. С определенной долей условности можно говорить о трех моделях государственного управления туризмом.

Первая модель предполагает отсутствие НТА: все вопросы решаются на местах на основе принципов рыночной «самоорганизации» (например США). Ликвидация государственной турадминистрации- очень серьезный шаг, и для него действительно необходимы особые условия: либо решение, что туризм не нужен стране вообще, либо уверенность, что субъекты туррынка сильны и «сознательны» и способны решать свои проблемы без государственного участия.

Вторая модель государственного управления туризмом предусматривает наличие сильного и авторитетного министерства, концентрирующего в своих руках значительный контроль над этой сферой. Данная модель распространена в ряде стран, успешно развивающих прием иностранных туристов (Турции, Греции, Египте, Тунисе, Мексике и др.).

Третья модель государственного управления туризмом предполагает, что НТА входит в состав одного из многочисленных министерств, чаще всего с «экономическим уклоном». Так, в Испании вопросы туристской политики курирует Министерство экономики (через Государственный секретариат по торговле, туризму и малому бизнесу). Во Франции туризм на уровне исполнительной власти относится к компетенции Министерства транспорта и

общественных работ, в структуру которого входят Государственный секретариат по вопросам туризма и Управление туризма.

Практика показывает, что наличие министерства, которое занимается в первую очередь спортом и физической культурой, а лишь потом вопросами туризма, явно недостаточно для решения проблемы комплексного развития системы туризма, представляющей собой межотраслевой социально-экономический комплекс со сложной структурой и множеством компонентов, а поэтому нуждающейся в координации и регулировании как никакой другой сектор экономики.

Исходя из вышеизложенных позиций представляется целесообразным создание в Армении, равно как и в НКР, самостоятельного органа исполнительной власти (например, Департамента туризма при Министерстве экономики), занимающегося исключительно вопросами туризма, что позволит обеспечить необходимый политический, экономический и финансовый уровень решения проблем туризма. Это согласуется и с положениями Гаагской декларации по туризму, где отмечается, что необходимо «расширить во всех странах права и обязанности национальных туристских администраций, приравнивая их к тому же уровню, который имеют администрации, отвечающие за другие крупнейшие экономические секторы»¹.

В рекомендациях Всемирной туристской организации отмечается, что орган государственного управления туризмом «должен заниматься только туризмом». Это повысит приоритетность задач и значимость данного сектора в государственной структуре.

Мировой опыт свидетельствует о необходимости и целесообразности разделения органов НТА на две ветви. Одна из них, которую с определенной долей условности можно назвать «бюрократической», занимается глобальными вопросами государственного управления: нормативно-правовой базой, сбором и обработкой статистической информации, координацией деятельности туристских предприятий и регионов, международным сотрудничеством на межгосударственном уровне.

Вторая ветвь - «маркетинговая». Это, как правило, ведомство, которое подчиняется или входит в состав НТА, но само по себе органом управления не является. В его компетенцию входят все вопросы, связанные с маркетингом национального туристского продукта, направленного на формирование привлекательного имиджа страны и продвижение его на внешних рынках. Причем именно эти институты получают основную долю государственного финансирования. Встречаются попытки сделать такие «маркетинговые» ведомства частично окупаемыми, в основном за счет коммерциализации рекламно-информационных услуг.

На сегодняшний день в НКР носителем национальной туристской политики является Отдел стандартизации, торговли и туризма при Министерстве территориального управления и развития инфраструктур. Данный орган реализует государственную политику в области туризма и несет ответственность за его дальнейшее развитие. Также, вопросами координации и регулирования туристской отрасли в НКР занимается отдел по культуре, спорту и туризму при мэрии г. Степанакерта. Деятельность отдела подчинена Министерству образования, культуры и спорта НКР.

Разнообразие носителей туристской политики в национальном и международном масштабе требует согласования их интересов и обеспечения взаимодействия между ними в целях всестороннего развития туризма. Кроме государственных структур, вопросами индустрии путешествия в нашем государстве занимается также вновь созданная общественная организация - «Агентство развития туризма», которая поставила перед собой задачу выявления имеющихся в сфере туризма упущений и устранения их в пределах возможностей, а также предоставление туристам всеобъемлющей и объективной информации. Сегодня выпущена иллюстрированная брошюра-справочник «Карабах-гид, новый рай». Намечается и создание Интернет-серверов о туристских ресурсах Карабаха. В программах центра главное место занимает вопрос представления НКР на международных туристских рынках. Но на данном этапе система правового и административного регулирования туристской сферы в нашем государстве не отвечает современным требованиям, и несмотря на колоссальный туристский потенциал, туристско-рекреационная деятельность пока ещё остается малоэффективной.

Для успешного решения этой проблемы необходимо сформировать стратегию поддержки и развития туризма в масштабах государства, выделяя в ней международный и отраслевой уровни.

Государственный уровень обеспечивает:

¹ Гаагская декларация по туризму, 1989г.

- создание единой системы управления туристской инфраструктурой;
- формирование генеральных планов развития туристских центров;
- формирование механизмов инвестирования туристской сферы;
- решение проблемы транспортной доступности туристских объектов;
- формирование консолидированной государственной политики в области рекламы;
- создание высокоэффективной системы научных исследований в области туризма.

Отраслевой уровень обеспечивает:

- формирование эффективной системы стандартизации и сертификации в туристско-рекреационной деятельности;
- реализацию многопрофильного подхода в организации туристской деятельности, развитие различных видов туризма (экстремального, экологического, спортивного, делового и др.).

• создание национальной гостиничной цепи на базе историко-архитектурного наследия;

формирование эффективной системы подготовки кадров для туристско-рекреационной сферы на основе современных образовательных стандартов, хорошо согласованных со стандартами отрасли.

Международная поддержка туризма осуществляется в форме решений и мероприятий в рамках международных туристских организаций, самыми авторитетными и влиятельными из которых являются ООН, ВТО, ЮНЕСКО.

Международная туристская деятельность регламентируется серией документов, принятых ВТО и другими межгосударственными организациями сферы туризма. К основным международным документам относятся Манильская декларация по туризму (1980 г.), Гаагская декларация по туризму (1989 г.), Глобальный кодекс этики туризма (1999 г.), Хартия туризма (1985 г.), Кодекс туриста, в рамках стран СНГ принятый законодательный акт «Об основных принципах сотрудничества государств-участников СНГ в области туризма» и др. Однако, в каждой республике, помимо международных актов на развитие туризма влияют и другие нормативные документы. Для повышения эффективности деятельности туристских предприятий в НКР и широкого распространения массового туризма, как явления XXI века, необходимо сформировать сильное правовое поле. Законодательной базой для развития бизнеса в НКР служат законы, принятые в последние годы: законы о предпринимательстве, о банках и банковской деятельности, Земельный, Гражданский кодексы, разработанные новые редакции Административного и Налогового Кодексов и т.д. Правительством республики НКР одобрена Государственная программа поддержки и развития предпринимательства, «Закон о туризме» и туристической деятельности» (2004 г.), Государственная программа развития туризма в НКР (2006 г.), «Положение о лицензировании туристской и рекреационной деятельности» (2005 г.), Положение об аттестации объектов гостиничного хозяйства» (2005 г.), прямо или косвенно влияющие на развитие туристского бизнеса в республике. В качестве приоритетной в программе признана задача развития сферы услуг и туризма.

Именно принятые законы регламентируют развитие туризма на территории НКР, так как хорошо продуманное законодательство поощряет конкуренцию и обеспечивает благоприятные условия для развития туристской деятельности в республике.

Наибольший интерес представляют те законы и программы, выполнение которых обеспечивает государственное регулирование предпринимательской деятельности, их можно группировать в три группы:

- 1) законы, обеспечивающие честную конкуренцию;
- 2) законы, защищающие потребителей от безответственной деятельности;
- 3) законы, защищающие интересы общества от безответственности.

Действующая нормативно-правовая база предопределяет действенность политической базы. Координация деятельности предприятий, занятых в сфере туризма, осуществляется на основе Государственного Закона «О туризме и туристской деятельности НКР», который был принят 24 ноября 2004 года. Разработка и принятие данного закона стали результатом усиления значения туризма и туристской деятельности в общественной жизни людей. Закон защищает и регламентирует права и обязанности туристов и граждан нашей страны, выезжающих за рубеж.

В законе подробно рассматриваются такие основные понятия: туризм и экскурсии, их различия: экскурсант, внутренний и выездной туризм, туристическая деятельность, туристские услуги, объекты туристской деятельности, туроператоры, тур, турпакет, тургруппа, гид и его

обязанности, туристские ресурсы и территории и т.д. Особое внимание уделено вопросам правового регулирования и проведения государственной политики.

Основными принципами государственной политики в области развития туризма являются признание приоритетности развития туристской отрасли; содействие туристской деятельности и создание благоприятных условий для ее развития; определение первоочередных направлений развития туризма; осуществление мероприятий по созданию благоприятного образа НКР, как туристической страны; создание условий для экскурсантов, реализации и охраны законных интересов субъектов туристской деятельности в НКР; осуществление в сфере туризма планирование международного сотрудничества; определение основных целей, первоочередных задачи и средств проведения государственной политики в сфере туризма.

Главная цель туристской политики на государственном уровне - формирование и развитие в НКР современного, высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса рыночного типа, обеспечивающего удовлетворение потребностей отечественных и зарубежных граждан в туристских услугах и вносящего существенный вклад в развитие национальной экономики за счет увеличения количества рабочих мест, налоговых поступлений, притока иностранной валюты, сохранения и рационального использования культурного и природного наследия.

Правительство НКР наделено следующими правами: разрабатывать и осуществлять задачи материально-технической базы и направления туризма; определять условия и порядок предоставления услуг в гостиничном деле; заключать международные соглашения в области туризма.

В свою очередь, государственный орган исполнительной власти НКР имеет следующие права: разрабатывать план по развитию правовой, материально-технической баз в области туризма и представлять предложения правительству; сотрудничать с министерствами и другими организациями, а также оказывать консультативную и информационную поддержку в разработке маршрутов, вести статистический учет; помогать туристским субъектам в организации и реализации PR; осуществлять контроль за выполнением условий лицензирования, выдавать лицензии; отказать в предоставлении лицензии, отозвать ее, изменять стандарты качества в гостиничных услугах; помогать в подготовке кадров и организации научно-исследовательских работ.

Законом предусмотрены нормативные наказания за несоблюдение установленных порядков, предусматривает основные меры наказания за нарушения, зарегистрированные в сфере на территории НКР.

Основным документом, регулирующим перспективное развитие туризма в стране, является государственная «Программа развития туризма в НКР» принятая в 2006 году. Целью данной программы является развитие туристического бизнеса в НКР, повышение качества предоставляемых туристских услуг, развитие и формирование эффективного, конкурентоспособного, современного отечественного туррынка. Как главная цель реализации программы - увеличение темпов роста въездного туризма на 10-15% по сравнению с прошлым годом, что обеспечит около 4600 иностранных прибытий в 2006 году.

Программа ставит перед государством следующие задачи: формирование такой материально-технической базы, которая обеспечила бы предоставление услуг международных стандартов; стимулирование интеграции туррынка НКР на международный рынок; создание интернет-страницы, посвященной туристским ресурсам НКР. Основой разработки данной программы кроме государственного закона «О туризме и туристической деятельности» послужили Постановления правительства НКР о «Лицензировании туристской и рекреационной деятельности» (2005 г.), и «Об аттестации объектов гостиничного хозяйства» (2005 г.). Решением Правительства НКР от 25 июля 2005 года принят документ, устанавливающий порядок классификации объектов государственного хозяйства. Согласно данному решению, присуждение средства размещения определенных категорий будет проводить специализированный орган, сформированный при Национальной Туристской Администрации. Ожидается, что в скором будущем это приведет к высокой конкуренции в качестве предоставляемых гостиничных услуг, что выведет весь отечественный гостиничный бизнес на международный уровень.

Одной из форм государственного регулирования туризма является лицензирование, предусматривающее выдачу специального разрешения (лицензии) на осуществление туристской деятельности. Цель лицензирования состоит в обеспечении защиты прав и законных интересов государства и потребителей туристских услуг, повышения уровня туристского обслуживания,

приведении его в соответствии с международными требованиями. В нашем государстве обязательным является лицензирование деятельности гидов и сопровождающих группу лиц. Порядок получения лицензий для данной группы лиц осуществляется согласно решению, принятом Правительством НКР 28 июня 2005 года. Считаем, что, необходимо проводить постоянные исследования, которые позволят в рамках государственных задач проводить мероприятия по развитию туристического бизнеса в НКР, для чего необходимо: выявить значительные проблемы мешающие эффективному ведению турбизнеса в НКР на современном этапе; определить причины их возникновения и возможные пути их разрешения; прогнозировать будущие тенденции на туристском рынке НКР; увидеть новые возможности и найти эффективные пути ведения турбизнеса в республике; лучше понять запросы рынка и снизить вероятность риска от изменений, постоянно имеющих место на рынке. Государство должно поддерживать и поощрять развитие въездного и внутреннего туризма, обеспечивать достойное финансирование и стимулировать развитие данных направлений на законодательном уровне.

Изучение современного состояния туризма в НКР позволило характеризовать его как переломное, имеющее большие перспективы в будущем. Чтобы добиться роста въездного туризма в НКР, необходимо обеспечить соответствующий уровень качества услуг, отвечающий мировым стандартам, и сделать отечественный туризм конкурентоспособным. И в связи с этим, именно сейчас, так необходима государственная поддержка, направленная на продвижение национального турпродукта на мировой рынок.

Ամփոփում

Հոդվածում հետազոտվել է տուրիստական բիզնեսի պնտական կարգավորման հիմնական գործոնները, հիմնավորվել են շուկայի պնտական կարգավորման պայմաններում տուրիստական ձեռնարկությունների գործունեության անհրաժեշտությունը, տուրիզմի որպես տնտեսության ճյուղի և ծառայությունների շուկայի բաղկացուցիչ մասի արդյունավետ գործունեության պայմաններում:

Դիտարկվել է համաշխարհային փորձը, աշխարհի առաջատար երկրների տուրիզմի կարգավորման ազգային մոդելները, որտեղ տուրիզմը համարվում է ազգային հարաբերություն:

Կատարվել է առաջարկություններ ԼՂՀ տուրիզմի պնտական կարգավորման զարգացման ուղղությամբ հաշվի առնելով մեր տարածաշրջանի առանձնահատկությունները:

Резюме

В статье исследуются проблемы государственного регулирования сферы туристического бизнеса, аргументирована необходимость действия туристских предприятий в условиях регулируемого государством рынка, условия эффективного функционирования сферы туризма, как отрасли экономики и части рынка услуг. В ней рассматривается мировой опыт, национальные модели регулирования туризма в ведущих странах мира, где национальным богатством является туризм, а также предложения по развитию госрегулирования туризма в НКР с учетом специфики нашего региона.

Լիտերատուրա

1. Александрова А.Ю. Международный туризм . М., Аспект Пресс, 2004.
2. Горбылева З.М. Экономика туризма. Минск, БГЭУ, 2004.
3. Дурович А.П. Маркетинг в туризме. Мн., Новое знание, 2004.
4. Здоров А.Б. Экономика туризма. Финансы и статистика , М., 2004 .
5. Туризм и гостиничное хозяйство под редакцией А.Д.Чудновского. М., Сборник законов НКР. 2000.