

УДК 351:338.48(476)“20/21”

**Л. М. Гайдукевич**

Белорусский государственный университет

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ТУРИСТИЧЕСКИМ КОМПЛЕКСОМ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ  
В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**

В статье рассматриваются основные этапы трансформации системы управления национальным туристическим комплексом в новейший период его развития. Автором раскрыта специфика реформирования туристического комплекса республики в условиях перехода на рыночные формы хозяйствования, показан поиск новых форм государственного регулирования комплекса в целях повышения его конкурентоспособности. Раскрыто содержание новых структурных инструментов регулирования туризма в стране после принятия Закона «О туризме». Показано значение пятилетних государственных программ планирования развития туризма, а также впервые созданного в структуре Министерства спорта и туризма Республики Беларусь Департамента по туризму, раскрыты его функциональные задачи. В статье особое внимание обращено на специфику государственной поддержки по становлению и развитию одного из приоритетных направлений внутреннего туризма – агроэкотуризма, который в последствии стал драйвером развития внутреннего туризма в регионах республики. На основе анализа развития в стране международного туризма в период 2014–2019 гг. автором раскрыто содержание реализуемой многовекторной внешней политики, показан положительный эффект от совершенствования визовой политики. Автором подняты вопросы совершенствования структуры управления туризмом в постковидный период, обращено внимание на имеющийся потенциал государственно-частного партнерства, потребности защиты прав потребителей туруслуг, национальных туроператоров, необходимости развития региональных структур управления туризмом.

**Ключевые слова:** туризм, этапы развития, структуры управления, нормативно-правовая база, координационный совет, общественные организации, туристические регионы, экономическое развитие, агроэкотуризм, визовая политика.

**Для цитирования:** Гайдукевич Л. М. Совершенствование системы государственного управления туристическим комплексом Республики Беларусь в конце XX – начале XXI века // Труды БГТУ. Сер. 6, История, философия. 2021. № 2 (251). С. 52–57.

**L. M. Gaidukevich**

Belarusian State University

**IMPROVEMENT OF THE STATE MANAGEMENT SYSTEM  
OF THE TOURIST COMPLEX OF THE REPUBLIC OF BELARUS  
IN THE LATE XX – EARLY XXI CENTURY**

The article considers the main stages of the transformation of the management system of the national tourist complex and the latest period of its development. The author reveals the specifics of reforming the tourist complex of the republic in the conditions of transition to market forms of management, shows the search for new forms of state regulation of the complex in order to increase its competitiveness. The content of new structural instruments for regulating tourism in the country after the adoption of the Law “On Tourism” is disclosed. The role and significance of the five-year state programs for planning the tourism development, as well as the Department of Tourism, first created in the structure of the Ministry of Sports and Tourism of the Republic of Belarus, are shown, and its functional tasks are revealed. In the article, special attention is paid to the specifics of state support for the formation and development of one of the priority areas of domestic tourism – agroecotourism, which later became a driver for the domestic tourism development in the regions of the republic. Based on the analysis of the international tourism development in the country in the period 2014–2019 the author reveals the content of the implemented multi-vector foreign policy, shows the positive effect of improving the visa policy. The author raised the issues of improving the tourism management structure in the post-covid period, paid attention to the existing potential of public-private partnership, the need to protect the rights of consumers of travel services, national tour operators, the need to develop regional tourism management structures.

**Key words:** tourism, stages of development, management structures, regulatory framework, coordinating council, public organizations, tourist regions, economic development, agroecotourism, visa policy.

**For citation:** Gaidukevich L. M. Improvement of the state management system of the tourist complex of the Republic of Belarus in the late XX – early XXI century. *Proceedings of BSTU, issue 6, History, Philosophy*, 2021, no. 2 (251), pp. 52–57 (In Russian).

**Введение.** В условиях рыночных преобразований, начавшихся в республике в 1990-е гг., туристический комплекс, состоящий из предприятий гостиничного, транспортного, сервисного и посреднического секторов обслуживания, требовал качественных изменений в регулировании туристического рынка страны. Предыдущая административно-командная система государственного регулирования практически исчерпала себя, так как в ней Беларусь в основном выступала в роли коммуникационного транс-европейского коридора в рамках СССР. Вопросы трансформации туристического комплекса страны в рассматриваемый период исследовались отечественными учеными Шаповал Г. Ф., Решетниковым Д. Г., Тарасенком А. И., Клицуновой В. А. и др. [1]

**Основная часть.** В начале 1990-х гг. в складывающейся социально-экономической ситуации в белорусском обществе либерально-рыночная модель реформирования воспринималась как единственно возможная, чтобы быстро трансформировать хозяйственный комплекс страны, включая и туристический сектор.

Однако реализация данной модели не привела к быстрым положительным результатам. Более того, управляемость туристическим комплексом резко снизилась, поспешность приватизации объектов туристической инфраструктуры не обеспечила прорывного развития данной сферы услуг. Ряд ведомственных учреждений отдыха из-за финансовых трудностей были закрыты или перепрофилированы, вместимость рекреационных объектов республики значительно сократилось. Количество отдыхающих в рекреационно-курортных учреждениях республики сократилось с 1,5 млн. человек в 1990 г. до 1,1 млн. человек в 1994 г. [2, с. 205]. Анализируя этот период развития сейчас, становится понятно, что быстрого прорыва здесь сложно было ожидать из-за незрелости конкурентно-рыночной среды в республике, фактического отсутствия обновленной законодательной базы, отсутствия нового кадрового корпуса менеджеров, которые могли бы принимать грамотные управленческие решения в условиях изменившейся конкурентной среды. Необходимо отметить, что с аналогичными трудностями столкнулась не только наша республика, но и Болгария, Словакия [3, с. 35, 91–93]. Как отметил польский исследователь Р. Полински, рассматривая процесс трансформации в странах Центральной и Восточной Европы в 1990-е гг.: «Качество рынка в решающей степени зависит от институционального

порядка, ... а новая движущая сила должна быть соответствующим образом организована и направлена на общественно-экономический рост» [4, с. 142, 145]. С учетом того, что в реализации национальной туристической политики Беларуси участвует более 20 министерств и ведомств, было принято решение о создании в 2000 г. Межведомственного экспертно-координационного совета по туризму при Совете Министров Республики Беларусь. Задачами Совета стали:

- координация взаимодействия между субъектами хозяйственной деятельности и государственными органами;
- вопросы совершенствования законодательства Республики Беларусь в сфере туризма;
- разработка эффективных инструментов государственного регулирования сферой туризма;
- содействие развитию международного сотрудничества в сфере туризма;
- повышение экономической эффективности сферы туризма;
- укрепление туристического имиджа республики на международной арене;
- сохранение и рациональное использование культурного и природного наследия республики [5].

Начиная с 1994 г. в условиях принятия руководством страны социально-ориентированной модели рыночного развития в функционировании туристического комплекса начался новый этап (1994–2005 гг.). Данный этап характеризуется постепенным восстановлением государственного управления туркомплексом, разработкой единой рациональной системы туристического отдыха в республике, постепенным выходом национального турпродукта на международный рынок.

В 1999 г. впервые в республике был принят Закон «О туризме». В документе впервые в новейший период развития туркомплекса были закреплены базовые понятия в туризме, установлены организационные формы и виды туризма, определены приоритетные направления государственного регулирования туризма. Были введены в практику лицензирование деятельности турфирм, а также сертификация туристских услуг, оказываемых туроператорами и турагентами [6]. Разработанная Государственная программа, развитие физической культуры спорта и туризма на период до 2002 г. заложила основы последующей практики пятилетнего планирования развития туризма в республике. В декабре 2000 г. была принята первая Национальная

программа развития туризма на 2001–2005 гг. и последующие программы – Национальная программа развития туризма в Республике Беларусь на 2006–2010 гг., Национальная программа развития туризма в Республике Беларусь на 2008–2010 гг. и др. [7].

В ноябре 2005 г. было создано Министерство спорта и туризма Республики Беларусь, так как до этого времени управление туристическим комплексом осуществлялась Министерством внешнеэкономических связей Республики Беларусь, что не в полной мере позволяло сконцентрировать внимание на вопросах развития туризма в республике. Таким образом, к концу первого этапа фактически была устранена неуправляемость туристическим комплексом республики.

На втором этапе преобразований (2005–2014 гг.) в структуре Министерства спорта и туризма Республики Беларусь был создан Департамент по туризму, организовано Национальное агентство по туризму (2011 г.), создан Национальный туристический концерн «Белинтурист». Получили развитие специализированные общественные организации – учреждена белорусская федерация туризма, белорусская ассоциация экскурсоводов и гидов-переводчиков, начало функционировать общественное объединение по развитию агротуризма БОО «Отдых в деревне» (2003 г.).

Особо востребованным стало создание в структуре Министерства спорта и туризма Республики Беларусь Департамента по туризму. Такое подразделение в составе министерства было создано впервые, а решением Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 г. № 963 на него были возложены функции министерства в области туризма (формирование госполитики в области туризма, концептуальное развитие туризма в республике и поддержка субъектов хозяйствования всех видов собственности, осуществление практической помощи региональным органам управления сферой туризма, взаимодействие с общественными организациями, развитие международных связей в сфере туризма) [8, с. 18–19].

Весь последующий период развития туризма в республике подтвердил правильность, своевременность и эффективность функционирования созданных государственных структур управления на первом этапе, деятельность которых обеспечила создание правового поля развития национального туристического комплекса. Предпринятые руководством страны меры по развитию туризма в республике соответствовали международной практике, что было подтверждено принятием нашей страны в 2005 г. в состав Всемирной туристической организации (ЮНВТО).

Важной составляющей успешного развития туризма в республике в новейший период стало наличие устойчивого внимания к проблемам туристского комплекса со стороны государственных структур всех уровней. В 2006 г. образованы в регионах республики 27 туристических зон, утверждены планы-схемы развития инфраструктуры туризма во всех 118 административных районах страны [9]. Так, например, в Генеральный план развития города Минска до 2030 г. был включен отдельный раздел «Развитие туризма».

Принятые государством во второй половине 1990-х гг. меры по развитию в стране туризма положительно сказались на таком важном направлении внутреннего туризма, как агротуризм. Указ Президента Республики Беларусь от 2 июня 2006 г. № 372 «О мерах по развитию агротуризма в Республике Беларусь» создал эффективную правовую основу развития агротуризма в республике. Данным указом не только предусмотрен льготный режим создания субъектов агротуризма (уплата разового годового сбора, равного одной базовой величине; освобождение от уплаты налогов и сборов; упрощенный порядок регистрации и др.), но было открыто и льготное кредитование «Белагропромбанком» его инфраструктурного развития. Все это позволило создать в регионах республики развернутую сеть агроусадеб, которые стали драйвером развития внутреннего туризма в республике. По состоянию на 1 января 2020 г. в стране функционировало 2760 агроусадеб. Только в 2018 г. в них отдохнуло 515 тыс. человек, в том числе 60 тыс. человек – гости из 78 стран мира [10, с. 45]. Такому динамичному развитию агротуризма способствовало и то, что в июне 2011 г. при Департаменте по туризму Министра спорта и туризма Республики Беларусь был создан Республиканский общественно-консультативный совет по развитию агротуризма, преобразованный впоследствии (2015 г.) в Экспертно-координационный совет по туризму Министерства спорта и туризма Республики Беларусь [10, с. 45–46]. Сегодня развитие агротуризма в стране является одним из приоритетов развития национального туристического комплекса.

Расширение международных контактов во втором десятилетии XXI в. в рамках реализации многовекторной внешней политики республики, реализуемой руководством страны, положительно сказалось на развитии международного туризма в стране. Период с 2014 по 2019 гг. можно рассматривать как новый этап в развитии туризма в стране и совершенствовании его системы управления.

Два международных события – Чемпионат мира по хоккею в 2014 г. в Минске и Вторые Европейские игры в 2019 г. в столице – оказали

существенное влияние на совершенствование визовой политики страны. В соответствии с Указами Президента Республики Беларусь накануне проведения данных спортивных мероприятий был введен безвизовый въезд туристов в страну: в 2010 г. – пятидневный безвизовый въезд через Национальный аэропорт Минск, а Указом от 3 января 2017 г. безвизовый период нахождения иностранных граждан из 80 государств был продлен до 30 дней. Более того, Указом Президента от 7 августа 2019 г. № 300 «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан» ранее безвизовые территории в Брестской и Гродненской областях в количестве 13 районов были преобразованы в безвизовую территорию «Брест – Гродно» для туристов на срок до пятнадцати суток. Принятые меры активизировали въездной поток иностранных граждан в республику. По итогам 2017 г. численность иностранных туристов в Гродненскую область превысило 38 тыс. человек, что в 32 раза превысило уровень 2014 года [11, с. 111–112].

2019 г. вошел в историю человечества как период очень жестокой вирусной пандемии COVID-19, которая тяжело сказалась на всем мировом туристическом бизнесе. Международный туристический обмен в 2020 г. «просел» до показателей 1990 г. Международные коммуникации фактически прекращены, национальные государства закрывают внешние, а порой и внутренние границы. Белорусский туризм так же понес большие потери, въездной поток туристов упал в 2021 г. на 80%. Многие туристические компании республики обанкротились, так как их деятельность была направлена на организацию выездных путешествий белорусов. Совет Министров Республики Беларусь в июле 2020 г. принял ряд мер по оказанию финансовой поддержки компаниям, но в силу недостатка финансовых ресурсов эта помощь была кратковременной и не сумела в полном объеме минимизировать потери национального турбизнеса. Вместе с тем выстроенная за прошедший период система управления в республике позволила в кратчайшее время обеспечить доставку белорусских туристов из зарубежных стран и таким образом сохранить здоровье

своих соотечественников в сложный пандемийный период.

**Заключение.** Одним из ключевых аспектов современного развития национального туристического комплекса является перевод внутренних туристических активов на международный рынок. Этот процесс преобразования включает не только создание туристических продуктов с международной привлекательностью, но и совершенствование системы управления комплексом с учетом современных международных тенденций и национальной специфики нашего государства. Развитие национального туристического комплекса в новый пандемийный период (с 2020 г. по настоящее время) свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования национальной системы управления.

Переход республики на инвестиционно-инновационную модель развития туристического комплекса потребует кардинальной трансформации всей структуры управления в нем.

Так, в республике все еще не структурирован туристический рынок, на котором преобладают малочисленные туркомпании, что снижает их конкурентоспособность.

Требует новых подходов весь комплекс мер по обеспечению безопасности как туристов, так и субъектов хозяйствования в туристической сфере. В этом вопросе необходимо четко обозначить взаимные обязательства сторон – государства и частного бизнеса (вопросы страхования в туризме, совершенствование нормативно-правовой базы с учетом инвестиционного развития и другие вопросы).

С приходом на национальный рынок зарубежных компаний (особенно в гостиничном секторе) необходимо разработать эффективные меры по защите отечественных производителей туристических услуг и товаров с одновременной поддержкой иностранного капитала, инвестируемого в инновационные проекты в туризме.

Необходимо повысить статус региональных структур управления туризмом, расширить их правовые и финансовые возможности, обеспечить координацию взаимодействия всех структур хозяйствования, особенно в безвизовых зонах развития туризма.

### Список литературы

1. Гайдукевич Л. М., Тарасенок А. И., Решетников Д. Г., Полещук Н. И. Туризм в Беларуси: пособие для студентов факультета международных отношений специальности Э.01.09.00 «Менеджмент» специализации Э.01.09.10 «Менеджмент международного туризма». Минск: БГУ, 2001. 133 с.
2. Гайдукевич Л. М. Международный туризм в системе взаимодействия стран Центральной и Восточной Европы в конце XX – начале XXI века. Минск: Четыре четверти, 2007. 300 с.
3. Tourism Development in Post-Soviet Nations. From Communism to Capitalism / ed. by S. L. Slocum, V. Klintsova. Palgrave Macmillan (Switzerland), 2020. P. 226.

4. Полинский Р. Трансформация экономических систем в Центральной и Восточной Европе. Минск: Право и экономика, 2004. 261 с.

5. Положение о Межведомственном экспертно-координационном совете по туризму при Совете Министров Республики Беларусь: утв. постановлением Советов Министров Республики Беларусь от 01.08.2000 № 1186 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 74. 5/3760.

6. О туризме: Закон Республики Беларусь от 25.11.1999 № 326-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 95. 2/101.

7. Национальная программа развития туризма в Республике Беларусь на 2008–2010 годы / отв. за выпуск Л. Е. Максимова; Министерство спорта и туризма Республики Беларусь; Департамент по туризму; ГУ «Республиканский учебно-методический центр физического воспитания населения». Минск, 2008. 200 с.

8. Шорец В. М. Правовое обеспечение туристической деятельности: учеб.-метод. пособие. Минск: РИПО, 2014. 130 с.

9. О создании туристских зон: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.05.2005 № 573 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2005. № 92. 5/16066.

10. Агротуризм – 2020: новые поколения – новые тренды: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11 дек. 2020 г. / Белор. гос. ун-т; редкол.: Л. М. Гайдукевич (гл. ред.), В. А. Клицунова, А. Н. Решетникова. Минск: БГУ, 2020. 126 с.

11. Современные тенденции развития международного туризма в мире и Республике Беларусь в условиях глобализации: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию основания каф. междунар. туризма фак. междунар. отношений Белорус. гос. ун-та, Минск, 12 окт. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т; редкол.: Л. М. Гайдукевич [гл. ред.] [и др.]. Минск: БГУ, 2018. 291 с.

#### References

1. Gaydukevich L. M., Tarasenk A. I., Reshetnikov D. G., Poleshchuk N. I. *Turizm v Belarusi: posobie dlya studentov fakul'teta mezhdunarodnykh otnosheniy spetsial'nosti E.01.09.00 "Menedzhment" spetsializatsii E.01.09.10 "Menedzhment mezhdunarodnogo turizma"* [Tourism in Belarus: a manual for students of the Faculty of International Relations of the specialty E.01.09.00 "Management" of the specialization E.01.09.10 "Management of international tourism"]. Minsk, BGU Publ., 2001. 133 p.

2. Gaydukevich L. M. *Mezhdunarodnyy turizm v sisteme vzaimodeystviya stran Tsentral'noy i Vostochnoy Yevropy v kontse XX – nachale XXI veka* [International tourism in the system of interaction between the countries of Central and Eastern Europe at the end of the XX – beginning of the XXI century]. Minsk, Chetyre chetverti Publ., 2007. 300 p.

3. Slocum S. L., Klitsionova V. (editors). *Tourism Development in Post-Soviet Nations. From Communism to Capitalism*. Palgrave Macmillan (Switzerland), 2020. P. 226.

4. Polin'ski R. *Transformatsiya ekonomicheskikh sistem v Tsentral'noy i Vostochnoy Yevrope* [Transformation of economic systems in Central and Eastern Europe]. Minsk, Pravo i ekonomika Publ., 2004. 261 p.

5. Regulations on the Interdepartmental Expert-Coordinating Council for Tourism under the Council of Ministers of the Republic of Belarus: approved by the Resolution of the Councils of Ministers of the Republic of Belarus. *Natsional'nyy reestr pravovykh aktov Respubliki Belarus'* [National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus]. 2000, no. 74, 5/3760.

6. On Tourism: Law of the Republic of Belarus no. 326, 25.11.1999. *Natsional'nyy reestr pravovykh aktov Respubliki Belarus'* [National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus], 1999, no. 95, 2/101.

7. *Natsional'naya programma razvitiya turizma v Respublike Belarus' na 2008–2010 gody* [National Program of Tourism development in the Republic of Belarus for 2008–2010]. Minsk, 2008. 200 p.

8. Shoret V. M. *Pravovoe obespechenie turisticheskoy deyatel'nosti: ucheb.-metod. posobie* [Legal support of tourism activities: tutorial]. Minsk, RIPO Publ., 2014. 130 p.

9. On the creation of tourist zones: Resolution of the Council of Ministers of the Republic of Belarus. *Natsional'nyy reestr pravovykh aktov Respubliki Belarus'* [National Register of Legal Acts of the Republic of Belarus], 2005, no. 92, 5/16066.

10. *Agroturizm – 2020: novye pokoleniya – novye trendy: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Agrotourism-2020: new generations – new trends: materials of the International scientific and practical conference]. Minsk, BSU Publ., 2020. 126 p.

11. *Sovremennye tendentsii razvitiya mezhdunarodnogo turizma v mire i Respublike Belarus' v usloviyakh globalizatsii: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., posvyashch. 20-letiyu osnovaniya kaf. mezhdunar. turizma fak. mezhdunar. otnosheniy Belorus. gos. un-ta* [Modern trends in the development of international tourism in the world and the Republic of Belarus in the context of globalization: materials of the International scientific and practical conference, dedicated to the 20th anniversary of the foundation of the International Relations Faculty of the Belarusian State University]. Minsk, BSU Publ., 2019, 291 p.

#### **Информация об авторе**

**Гайдукевич Леонид Михайлович** – доктор исторических наук, доцент, заведующий кафедрой международного туризма. Белорусский государственный университет (220030, г. Минск, пр. Независимости, 4, Республика Беларусь). E-mail: lgaidukevich@mail.ru

#### **Information about the author**

**Gaidukevich Leonid Mikhailovich** – DSc (History), Associate Professor, Head of the Department of International Tourism. Belarusian State University (4, Nezavisimosti Ave., 220030, Minsk, Republic of Belarus). E-mail: lgaidukevich@mail.ru

*Поступила 10.09.2021*