

РАЗВИТИЕ РЫНКОВ КАЗАХСТАНА

УДК 334.021:35; 338.48

Г.М. ДУЙСЕН

Институт востоковедения им. Р.Б. Сулейменова КН МОН РК, г.Алматы

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА КАЗАХСТАНА В СФЕРЕ ТУРИЗМА: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые концептуальные положения государственной туристской политики. Автор акцентирует внимание на этапах формирования туристско-рекреационной сферы Казахстана и потенциала ее развития. Предложены направления дальнейшего развития национального туризма с учетом использования зарубежного опыта и традиций Казахстана.

Ключевые слова: государственная политика, туристско-рекреационная сфера, туристская политика, инфраструктура туризма.

Кіт сөздер: мемлекеттік саясат, туристік-рекреациялық сала, туристік саясат, туризм инфрақұрылымы.

Keywords: public policy, tourism and recreation sector, the tourism policy, tourism infrastructure.

С развитием международного туризма, превращением его в общественно важный социально-экономический, культурный и экологический феномен особую актуальность приобретают проблемы эффективного регулирования и управления туристской деятельностью. Государственные органы занимались регулированием туристских потоков на протяжении десятка лет, однако заметное увеличение роли туристской деятельности в жизни общества и объективная необходимость активного целенаправленного воздействия на связанные с ним процессы обусловили формирование в 60-70-е гг. XX века соответствующего направления общей социально-экономической политики государства, которое определяется как туристская политика. В настоящее время в экономически развитых странах и ряде развивающихся государств туристская политика является неотъемлемым компонентом внешней и внутренней политики наряду с экономическим, социальным, культурным, экологическим, инновационным и иными направлениями государственной политики.

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в книге «Стратегия радикального обновления глобального сообщества и партнерство цивилизаций» пишет: «Уже сегодня Казахстан имеет шанс воспользоваться своими территориально-природными преимуществами для выработки и реализации стратегии развития, отвечающей одновременно и своим национальным интересам, и новым императивам взаимоотношений природы, экономики и общества в мировом масштабе» [1].

В этой связи для Казахстана важно определить стратегию туристской политики, которая является неотъемлемой частью государственной политики, способствующей регулированию туристского рынка, внедрению новых методов работы и организации туристской деятельности. За более чем 20-ти летнюю историю Независимости Республики Казахстан туризм претерпел много изменений как новый институт социально-экономического развития, что позитивно отразилось на международном имидже республики. Принятие ряда законодательно-правовых актов и программных документов, регулирующих туристскую и рекреационную деятельность, положительно повлияло на туристско-рекреационную сферу республики, имеющую разнообразный потенциал для развития. Среди них Законы Республики Казахстан «О туристской деятельности» (2001 г.), «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности туроператора и турагента» (2003 г.), «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам туристской деятельности» (2008 г.), «Концепция развития туризма в Республике Казахстан» (2001 г.), Государственная программа Республики Казахстан «Возрождение исторических центров Шелкового пути, сохранение и преемственное развитие культурного наследия тюркоязычных государств, создание инфраструктуры туризма» (1998 г.) и другие нормативно-правовые документы. Таким образом, создана база для полномасштабного развития туризма и рекреационной деятельности.

В последние годы развитию туристско-рекреационной сферы в Казахстане уделяется достаточно много внимания. Значимость развития туризма как сферы, сближающей народы, делающей доступными культуру, историю, традиции и природу в разных уголках планеты, отметил Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев на открытии XVIII сессии Генеральной ассамблеи Всемирной туристской организации (ЮНВТО) в г. Астане в октябре 2009 г. На заседании Общественного совета по итогам реализации Государственной программы «Мәдени мұра» была отмечена важность развития туризма на основе вовлечения культурно-исторических памятников. На заседании Правительства Казахстана в 2008 г. по рассмотрению проекта Концепции национального проекта «Мәдени мұра» на 2009-2011 годы была подчеркнута необходимость развития культурного туризма по историческим маршрутам Великого Шелкового пути. Таким образом, развитие туризма стало одним из государственных приоритетов [2].

Учитывая вышеизложенное необходимо определить *туристскую политику государства* как системную организацию институциональных, экономических, социальных, экологических и культурных основ развития туризма и рекреации в целях удовлетворения дифференцированного внешнего и внутреннего туристского спроса.

Тенденцией последнего двадцатилетия является участие Казахстана в глобальной туристской политике, расширение его международного сотрудничества в туристской сфере. В рамках интеграционных процессов было подписано Соглашение в области туризма стран СНГ, создан Совет по туризму стран СНГ, принятая Межгосударственная целевая программа «Развитие туристских связей между государствами-участниками СНГ». Подписаны соглашения о содействии туризму и культурному обмену Казахстана с Азербайджаном, Белоруссией, Болгарией, Венгрией, Индией, Ираном, Китаем, Кыргызстаном, Литвой, Малайзией, Польшей, Россией, Турцией, Туркменистаном, Узбекистаном, Украиной, Филиппинами и др. странами. Следует отметить, что среди указанных государств практически отсутствуют высокоразвитые страны, генерирующие основной объем спроса на услуги международного туризма. Таким образом, сотрудничество Казахстана с ведущими странами-поставщиками туристов (государства Западной и Северной Европы и Северной Америки, Австралия, Япония) осуществляется лишь на уровне отдельных туристских предприятий. Необходимо отметить, что Республика Казахстан является полноправным членом ЮНВТО с 1993 г. и придерживается основных положений этой организации, свидетельством этого является визит в нашу страну Генерального секретаря ЮНВТО Франциско Франжиали в апреле 2004 г. и его участие в проведении 45-й Европейской комиссии ЮНВТО в г. Алматы 26-28 апреля 2006 г.

Вместе с тем необходимо принятие мер по сближению национальной и региональной туристской политики, в том числе таких как, унификация статистических данных, характеризующих основные показатели туризма, резервирование земель под зоны отдыха, придание некоторым заповедникам статуса национальных парков, что позволит шире использовать рекреационный потенциал, проведение совместных туристских мероприятий на уровне областей, районов для поднятия привлекательного имиджа с целью активного привлечения иностранных туристов.

Если рассматривать реализацию туристской политики в Казахстане на современном этапе, то необходимо использовать определенные статистические показатели для выявления основных характеристик ее развития. Так, важнейшими показателями могут являться количество туристских прибытий, доход от деятельности туристских фирм, единовременная вместимость средств размещения, количество санаториев, пансионатов, домов отдыха в разрезе области, региона. Следовательно, при развитии туристской политики необходимо учитывать региональные особенности республики, специфику областей, районов, их социально-экономическое положение, уровень насыщенности природно-рекреационными и культурно-историческими объектами, экологическую ситуацию и др. Кроме того, необходимо проводить оценку непосредственно по туристской инфраструктуре: количество культурно-развлекательных, спортивно-оздоровительных учреждений, наличие предприятий общественного питания, транспортного сервиса.

Важным компонентом туристской политики выступает государственное регулирование туристской сферы. Оно выступает основным звеном в реализации деятельности, связанной с развитием туризма и рекреации. В Казахстане с момента обретения государственного суверенитета произошли кардинальные преобразования во многих сферах государственного управления, в том числе и туризме. Можно условно разбить становление туристской политики в Казахстане на три этапа.

Первый этап 1991-1996 гг. характеризовался стагнацией в туризме, когда было образовано Министерство молодежи, спорта и туризма, принят первый Закон «О туризме в Республике Казахстан», разработаны «Национальная программа развития индустрии туризма в РК» и «Концепция развития туризма РК». Вместе с этим регулировать туристскую деятельность на уровне разнопланового

ведомства представлялась весьма сложно. Развитие туризма проходило однобоко, бум шоп-туризма, массовый поток туристов из Казахстана в страны дальнего зарубежья привел к отрицательному сальдо платежного баланса страны по статье «туризм». Приватизация многих туристских гостиниц, домов и баз отдыха, санаториев, пансионатов, профилакториев привела к раздроблению единой слаженной системы туристско-рекреационного обслуживания. Положительным моментом этого этапа было вступление республики во Всемирную туристскую организацию.

Второй этап 1997-2002 гг. явился стабилизирующим в туристской сфере, наряду с увеличением количества туристов-резидентов и ростом дохода от их обслуживания произошли позитивные сдвиги в законодательно-правовом обеспечении развития этой системы. Так, был издан Указ Президента РК «О Государственной программе Республики Казахстан «Возрождение исторических центров Шелкового пути, сохранение и преемственное развитие культурного наследия тюркоязычных государств, создание инфраструктуры туризма», принят новый Закон «О туристской деятельности в Республике Казахстан», приняты Постановления Правительства РК: «Об образовании Координационного совета по туризму»; «О первоочередных мерах развития туристской отрасли»; «Об утверждении Плана мероприятий по формированию туристского имиджа Казахстана на 2000-2003 гг.»; «О первоочередных мерах развития туристской отрасли»; «Об утверждении правил лицензирования туристской деятельности». Этим был дан импульс формированию основных элементов туристской системы, сфокусированный на развитии таких видов туризма, как-то: шоп-туризм, экологический, экстремальный, культурно-познавательный, охотничий, религиозный, конгресс-туризм и т.д. Этот период был ознаменован участием Казахстана в международных туристских ярмарках, а также организацией и проведением впервые Казахстанской туристской ярмарки «Туризм и путешествия». К отрицательным моментам указанного периода можно отнести регулярную смену ведомственной подчиненности, начиная с Министерства культуры, спорта и туризма, Министерства транспорта, коммуникаций и туризма и заканчивая Агентством по туризму и спорту. С передачей функций туризма из одного ведомства в другое менялась не только внутренняя структура, но и количественные и качественные параметры выполняемых планов и программ, корректировались затраты на реализацию тех или иных задач по развитию полноценной туристской сферы.

Третий этап 2003 г. – по настоящее время характеризуется стабильным ростом туристской сферы. Реализована Программа развития туристской отрасли на 2003-2005 гг., принят Закон «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности туроператора и турагента», регулирующий отношения юридических и физических лиц, участвующих в туристском процессе. В 2010 г. в г. Алматы состоялась юбилейная 10-я Международная выставка-ярмарка «Туризм и путешествия» «KITF-2010», в которой приняли участие 500 компаний из 36 стран мира. Национальные туристские организации 16 стран были представлены национальными специальными стендаами: Греция, Грузия, Индия, Испания, Казахстан, Китай, Малайзия, ОАЭ, Польша, Словакия, Таиланд, Турция, Чехия, Южная Африка, Южная Корея. Организаторы KITF отметили, что мероприятие стало отражением всех тенденций и направлений мировой туриндустрии и, конечно, отечественной. Такая стремительная динамика выставки наиболее наглядно показала достижения Казахстана в продвижении страны как привлекательного туристского направления [3].

В марте 2006 года было образовано Министерство туризма и спорта, которое обеспечивало управление и координацию туристско-рекреационной сферы Казахстана. Реализована Государственная программа развития туризма Республики Казахстан на 2007-2011 годы. В январе 2012 г. Министерство туризма и спорта было преобразовано в Агентство Республики Казахстан по делам спорта и физической культуры с передачей Министерству индустрии и новых технологий Республики Казахстан функций и полномочий в области туристской деятельности. В настоящее время разрабатывается Государственная программа развития туризма до 2020 года. Эти обстоятельства вселяют большие надежды на улучшение развития туристско-рекреационной сферы и дают основание для разработки организационно-экономического механизма по стимулированию туристского бизнеса в Казахстане.

Для создания благоприятного туристского имиджа Казахстана и условий ускоренного развития туристско-рекреационной сферы необходимо формирование туристской политики, основанной на механизмах стимулирования и регулирования туристской деятельности с учетом экологических и инновационных элементов. В этом плане нам представляется целесообразным механизм реализации туристской политики в Казахстане. Он будет всесторонне дополнять существующие элементы туристской деятельности. В частности, нами предлагается создание консультативно-совещательных советов по культурно-историческому наследию, по национальным паркам и заповедникам при Правительстве РК, а также Национального центра исследований туризма и рекреации, который будет

способствовать научному и информационно-аналитическому сопровождению сферы туризма Казахстана.

Также одним из действенных рычагов в развитии туристской политики должна стать туристско-рекреационная корпоративная структура. По мнению российских специалистов, ее основными функциями являются следующие: управление развитием туристского и оздоровительного центра, координация работы его учреждений, предприятий и служб торговли, коммерческой деятельности, сервиса; аккумуляция разрозненных финансовых, материальных и трудовых ресурсов муниципальных образований, региона и федерального центра, учреждений туризма, отдыха и оздоровления населения, коммерческих предприятий и служб, рыночной инфраструктуры, их умножение и рациональное использование в целях эффективного развития рекреации; привлечение отечественных и зарубежных инвесторов для финансирования модернизации и нового строительства объектов рекреации, сервисного обслуживания и коммерческой деятельности; воспроизведение и защита природных комплексов и экосистем, флоры и фауны, историко-культурных памятников; прогнозирование и программирование перспективного развития центра, его рекреационной, финансово-экономической и инвестиционной деятельности; формирование и рациональное использование целевых фондов [4]. Следовательно, туристско-рекреационная корпоративная структура может действовать как в рамках определенного региона, территории, так и на основе крупных и средних предприятий туристского, рекреационного и оздоровительного направлений.

В целом, туристская политика Казахстана может способствовать развитию и совершенствованию туристской деятельности по следующим направлениям:

- оптимальное использование природных преимуществ географического положения страны, ее отдельных регионов и центров за счет осуществления эффективной транзитной политики, активизации приграничного туристского обмена с соседними государствами, развития системы транспорта и коммуникаций и, прежде всего, обустройства трансевразийских коммуникационных коридоров и пограничных переходов;
- охрана и восстановление национального природного и культурно-исторического наследия путем совершенствования нормативно-правовой базы, законодательного выделения статуса туристско-рекреационных территорий и расширения их фонда, соблюдения научно обоснованных норм рекреационной емкости территорий, привлечения отечественных и иностранных инвестиций в модернизацию, реконструкцию и благоустройство туристско-рекреационных объектов, обеспечение привлекательного туристского имиджа национальных природных парков, заповедников и культурных достопримечательностей за счет целенаправленной рекламы и пропаганды, а также использования информационно-маркетинговых ресурсов туризма;
- создание информационно-аналитической базы туристской сферы, включающей материалы нормативно-правового, статистического, программного, научно-исследовательского, учебно-методического, рекламно-информационного, коммерческого характера; формирование соответствующей организационной инфраструктуры путем создания Национального центра исследований туризма и рекреации, сети межрегиональных туристско-информационных центров в ведущих туристских районах и центрах республики и зарубежных государствах, консолидирующих наибольшие туристские потоки, а также активного использования ресурсов глобальной сети Интернет;
- содействие продвижению национального туристского продукта путем целевого частичного бюджетного финансирования и создания благоприятных условий для рекламно-информационной и выставочной деятельности, использования в этих целях имеющиеся институты (зарубежные дипломатические и консульские учреждения, торговые представительства) и их дальнейшего развития посредством организации туристских информационных центров. Задачи формирования привлекательного туристского имиджа Казахстана и продвижения национального туристского продукта выполняет Комитет индустрии туризма Министерства индустрии и новых технологий РК.

Таким образом, комплексная реализация отмеченных мер требует существенной государственной поддержки, включая бюджетное финансирование наряду с привлечением частного и внешнего капитала с целью модернизации инфраструктуры туризма, создание и продвижение национального туристского продукта. При этом следует учитывать, что развитые государства на протяжении многих лет занимаются осуществлением подобных мероприятий, укрепляя конкурентоспособность туристско-рекреационной системы путем государственного регулирования и интенсивных капиталовложений в эту сферу. В этой связи осуществление современной туристской политики Казахстана возможно лишь в случае перехода к инновационно-ориентированной стадии развития туристской сферы.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Назарбаев Н.А. Стратегия радикального обновления глобального сообщества и партнерство цивилизаций. – Астана: ТОО «Арко», 2009. – 264 с.
- 2 Дүйсен Г.М. Рекреационное освоение регионов Казахстана в условиях вхождения в мировой туризм: теория, стратегия и практика. – Алматы: ТОО «Signet Print», 2010. – 206 с.
- 3 10-летие ярмарки KITF отметили всем миром // <http://news.nur.kz/kk/149596.html>; Туризму кризис – не помеха // Огни Алатау, 27 апреля 2010 г.
- 4 Королев В. Создание рекреационного центра Валдая // Экономист, 2001, № 3. С. 60-65.

REFERENCES

- 1 Nazarbaev N.A. Strategija radikal'nogo obnovlenija global'nogo soobshhestva i partnerstvo civilizacij. – Astana: TОO «Arko», 2009. – 264 s.
- 2 Dujsen G.M. Rekreacionnoe osvoenie regionov Kazahstana v uslovijah vhozhdenija v mirovoj turizm: teorija, strategija i praktika. – Almaty: TОO «Signet Print», 2010. – 206 s.
- 3 10-letie jarmarki KITF otmetili vsem mirom // <http://news.nur.kz/kk/149596.html>; Turizmu krisis – ne pomeha // Ogni Alatau, 27 aprelja 2010 g.
- 4 Korolev V. Sozdanje rekreacionnogo centra Valdaja // Jekonomist, 2001, № 3. S. 60-65.

Резюме

Дүйсен Ғалымжан Мұстахимұлы

Туризм саласындағы Қазақстанның мемлекеттік саясаты: үрдістер мен даму болашағы

Мақалада мемлекеттік туристік саясаттың тұжырымдамалық мәселелері қарастырылады. Автор Қазақстанның туристік-рекреациялық сферасының қалыптасу кезеңдері мен дамуының әлеуетіне мән береді. Үлттық туризмді шетел тәжірибесі мен Қазақстанның дәстүрін қолдануды ескере отырып ері қарай дамытудың бағыттары ұсынылған.

Summary

Galymzhan M. Duisen

**Public policy of Kazakhstan in the sphere of tourism:
Trends and Prospects**

The article considers some of the conceptual provisions of the state tourism policy. The author focuses on stages of the formation tourism and recreational sector of Kazakhstan and the potential of its development. New directions further development of the national tourism based on the use of international experience and traditions of Kazakhstan are suggested.