

*Г. М. ДУЙСЕН*

## **ТУРИСТСКАЯ ПОЛИТИКА В КАЗАХСТАНЕ: ОЦЕНКА И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ**

*(Представлена академиком НАН РК У. Б. Баймуратовым)*

С развитием мирового 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 в. соответствующего направления общей социально-экономичес-

кой политики государств, 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.

Термин «туристская политика» в настоящее время не имеет устоявшейся трактовки в специализированных энциклопедических словарях, справочниках, однако все шире используется в научных и аналитических публикациях, учебных пособиях и про-

граммных документах. Одно из специальных определений данного термина принадлежит Д. Г. Решетникову, согласно которому туристская политика является целенаправленной деятельностью государственных, общественных и частных структур по разработке и реализации методов, механизмов и инструментов воздействия правового, экономического, социального и иного характера в целях обеспечения устойчивого эффективного развития туристского комплекса, удовлетворения внутреннего и внешнего спроса на туристские услуги и товары при рациональном использовании имеющегося туристского потенциала [1]. В целом данное определение наиболее содержательное.

Другие авторы определяют туристскую политику как «деятельность государства по развитию туристской индустрии и субъектов туристского рынка (туроператоров и турагентов), совершенствованию форм туристского обслуживания граждан и укреплению на их основе своего политического, экономического и социального потенциала» [2]. В этой интерпретации недостаточно четко определен объект туристской политики, а также не выделяется роль частного сектора в ее осуществлении.

Еще одна трактовка туристской политики сводится к совокупности государственных мер и мероприятий, определяющих создание условий для развития туристской индустрии, рациональное использование туристских ресурсов, повышение экономической эффективности туризма [3]. Здесь недостаточно комплексно дано определение, делающее упор на государственные меры.

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

Традиционно выделяют несколько иерархических уровней формирования и реализации туристской политики: это глобальный (международный), национальный, региональный (локальный), а также уровень отдельного туристского предприятия. Каждый уровень туристской политики характеризуется определенным содержанием, набором принципов и приоритетов, организационной структурой, правовой основой, конкретными механизмами реализации и иными атрибутами.

С обретением суверенитета тенденцией последнего десятилетия 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, принята межгосударственная целевая программа «Развитие туристских связей между государствами – участниками СНГ». Подписаны соглашения о содействии туризму и культурному обмену Казахстана с Арменией, Белоруссией, Болгарией, Венгрией, Грузией, Индией, Ираном, Китаем, Кыргызстаном, Латвией, Литвой, Польшей, Россией, Румынией, Турцией, Украиной и другими 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 Всемирной туристской организации (ВТО) с 1993 г. и придерживается основных положений этой организации, свидетельством чему послужили визиты в нашу страну генерального секретаря ВТО Франциско Франжиали в апреле 2004 г. и 26-28 апреля 2006 г. и его участие в проведении 45-й Европейской комиссии ВТО в г. Алматы.

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, приданье некоторым заповедникам статуса национальных парков, что позволит шире использовать рекреационный потенциал, проведение совместных туристских мероприятий на уровне областей, районов в целях 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. В этот период 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 представлялось весьма сложно. Развитие туризма проходило однобоко, бум шоптуризма, 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 сложенной системы туристско-рекреационного обслуживания. Положительным моментом этого этапа было вступление республики во Всемирную туристскую организацию.

*Второй этап (1997–2002 гг.)* был 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», принят ряд постановлений 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 шоптуризм, экологический, экстремальный, культурно-познавательный, охотничий, религиозный, конгресс-туризм и т.д. Этот период был ознаменован участием республики в международных туристских ярмарках, а также организаций и проведением 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 системы.

*Третий этап (с 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 2005 г. состоялась юбилейная 5-я Международная выставка-ярмарка «Туризм и путешествия» (KITF-2005), в которой приняло участие более 200 субъектов, специализирующихся в сфере туризма. По словам

организаторов ярмарки, значительно обширнее по сравнению с предыдущими годами был представлен казахстанский туристский продукт, в частности проекты, связанные с развитием экотуризма и активного отдыха [5]. Постановлением Правительства утвержден План по созданию и развитию пилотного кластера «Туризм» от 25 июня 2005 г. № 633. В марте 2006 г. образовано Министерство туризма и спорта, которое должно обеспечить управление и координацию туристско-рекреационной сферы Казахстана. Разрабатывается Государственная программа развития туризма на 2006–2010 годы. Эти обстоятельства вселяют большие надежды на улучшение развития туристско-рекреационной системы 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 системы необходимо формирование туристской политики, основанной на механизмах стимулирования и регулирования туриз-

мской деятельности с учетом экологических и инновационных элементов. В этом плане нам представляется целесообразным механизм реализации туристской политики в Казахстане (см. рисунок). Он будет всесторонне дополнять существующие элементы туристской деятельности. В схематической структуре предлагаемого механизма в настоящее время пока не существуют Совет по культурно-историческому наследию при Правительстве РК, Совет по национальным паркам и заповедникам при Правительстве РК, Республиканский туристский центр инновационных и информационных технологий, последний будет создан и начнет функционировать в ближайшее время.

Приведенный механизм вполне реалистичен и будет работать при создании благоприятных условий экономического и институционального характера. Одним из действенных рычагов в развитии туристской политики должна стать также туристско-рекреационная корпоративная структура. По мнению российских специалистов, ее основными функциями являются: управление развитием туристского и оз-



Механизм реализации туристской политики Казахстана

доровительного 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; воспроизводство 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 [6]. 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, рациональному использованию, перманентному 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 трансъевразийских 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-рекреа-

ционных 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 системы, 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 имеющихся институтов (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 с марта 2006 г. выполняет Министерство туризма и спорта РК.

Комплексная реализация отмеченных мер требует существенной государственной поддержки, включая бюджетное финансирование наряду с привлечением частного и внешнего капитала в целях модернизации инфраструктуры туризма, создания и продвижения 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 связи с этим осуществление современной туристской политики Казахстана возможно лишь в случае перехода к инновационно-ориентированной стадии раз-

вития туристской системы.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Решетников Д.Г. Комплекс международного туризма в системе внешнеторговой деятельности Республики Беларусь: Автореф. канд. дис. Минск, 2003. 21 с.
2. Балабанов И.Т., Балабанов А.И. Экономика туризма. М.: Финансы и статистика, 1999. 123 с.
3. Дурович А.П. Маркетинг в туризме: Учеб. пособие. Минск: Новое знание, 2004. 496 с.
4. Туризм Казахстана в 2004 году: Статистический сборник / Под ред. Э. А. Кунаева. Алматы, 2005. 136 с.
5. Панорама. 2005. 29 апреля, № 16. С. 15.
6. Королев В. Создание рекреационного центра Валдая //

Экономист. 2001. № 3. С. 60-65.

### Резюме

Мақалада туристік саясатты қалыптастыру мен жүзеге асырудың бағыттары қарастырылады. Туристік саясатты дамыту-дың тәсілдері ұсынылған.

### Summary

In the article directions of formation and realization of the tourist policy are examined. The mechanism of development of the tourist policy is offered.

Институт экономики  
МОН РК, г. Алматы

Поступила 2.04.06г.