

УДК 341.1/8

**ТУРИЗМ САЛАСЫНЫҢ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ АРЕНАДА ЖӘНЕ ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫНДА РЕТТЕЛУІ**

Абитаева Аида Николаевна

aida.abitaeva@bk.ru

Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университетінің
халықаралық құқық мамандығының
4 курс студенті, Нұр – Сұлтан, Қазақстан
Ғылыми жетекшісі – Б. Сейдеш

Туризм саласы - көптеген дамыған елдердің экономикасында маңызды орын алатын күрделі реттелетін кешен. Туризмдегі жұмыспен қамту көрсеткіштері экономика үшін өте маңызды индикатор болып табылады, өйткені туриндустриядағы жаңа жұмыс орындары туризммен байланысты салалардың дамуын белсенді түрде ынталандырады. Сарапшылардың есептеуінше, туристік сектордағы бір жұмыс орны ілеспе салаларда кемінде жиырма жұмыс орнының пайда болуына әкеледі. Әлемдік статистика туристік индустрияның дамуы елдің бүкіл экономикасын сауықтыратынын және адамдардың өмір сүру деңгейін арттыратынын көрсетеді.

Туризмнің ұлттық деңгейден халықаралық аренаға өтуі 1863 жылы алғашқы туристік агенттіктің пайда болуымен байланысты. Орталық Англиядағы Мельбурн қаласының тумасы Томас Кук, адамдарды жаман әдеттерден алшақтатқысы келіп, алғашқы (сол кезде) экскурсияға пойызбен баруды ұсынды. XIX ғасырдың ортасында Англия кәсіподақтары бос уақытын қалай өткізуді білмейтін жұмысшылар үшін жыл сайынғы демалыстарға қол жеткізгеннен кейін, Т.Кук демалыс кезінде адамдарға саяхаттап, көңіл көтеруді ұсынды. Сонымен, 1863 жылы әлемдегі алғашқы «Томас Кук и сын» деп аталтын туристік агенттік дүниеге келді [1, 15 б].

Алайда, халықаралық туризм демалу мен саяхаттаудың тәуелсіз, табиғи және қарапайым түріне тек әлеуметтік қатынастарды дамытудың белгілі бір деңгейінде, яғни халықтар арасындағы жоғары дамыған және тұрақты экономикалық, мәдени және саяси қарым-қатынас негізінде қол жеткізе алды. Нәтижесінде, XIX ғасырдың аяғы - XX ғасырдың басындағы халықаралық туристік сапарлардың қарқынды жаппай дамуы оларды халықаралық-құқықтық реттеудің: арнайы құқықтық институттарды дамыту, мамандандырылған халықаралық туристік ұйымдарды құру және халықаралық шарттық қатынастардың дамыған жүйесін құру қажеттілігіне әкелді. Экономиканың жаһандануы, тауарлар мен қызметтердің халықаралық нарықтарының қалыптасуы, оның ішінде халықаралық туризм индустриясының қарқынды дамуы жағдайында әлемдік экономиканың осы сегментін, яғни халықаралық туризмді құқықтық реттеу қажеттілігі туындады.

Туристік саладағы ең маңызды халықаралық нормативтік құқықтық актілер барлық елдердің халықаралық туризм саласындағы қызметін реттейді, алайда олар негізінен ұсынымдық сипаттағы халықаралық-құқықтық актілерден тұрады. Мысалы, 1980 жылдан қабылданған Манила декларациясы Дүниежүзілік туризм конференциясының қорытынды құжаты болып табылады, оны қабылдауға ДСҰ мен БҰҰ-ға қатысушы 107 мемлекеттің делегациялары, сондай-ақ 91 делегация бақылаушы ретінде қатысты. Кейінірек БҰҰ Ассамблеясы мемлекеттердің ұлттық бағдарламаларды жасау және іске асыру кезінде, ұлттық басымдықтарына сәйкес туризм саясатын анықтауда Манила декларациясына тиісті назар аударуды талап етті. Декларацияда әділеттілік, ішкі істерге араласпау және барлық мемлекеттердің экономикалық және әлеуметтік жүйелеріне қарамастан ынтымақтастығы сияқты халықаралық құқықтың негізгі қағидаттарының маңыздылығы атап өтіледі.

Әлеуметтік туризм, жастар туризмін дамыту және туризм бойынша Дүниежүзілік форум құру мәселелері қозғалды [2, 416 б].

Манила конференциясынан екі жыл өткен соң, 1982 жылы 21-27 тамызда өткен Акапулькода (Мексика) Дүниежүзілік туризм жиналысы шақырылды. Жиналыста Акапулько деп аталатын құжат қабылданды [3, 6 б]. Халықаралық қатынастарды дамыту, бейбітшілікті нығайту, осы салада қол жеткізілген шекараларды көрсету үшін туризмнің маңыздылығын дәстүрлі түрде қайталаумен қатар, кейбір жаңа аспектілер бар. Акапулько құжаты Манила декларациясының қағидаларын растайды және оларға мыналарды қосады:

- азаматтардың демалуға, бос уақытқа, ақылы демалысқа құқығын қамтамасыз ету және халықтың барлық топтарының демалысты өткізуге қол жеткізуін жеңілдету үшін заңнамалық ережелер жасау;

- барлық бұқаралық ақпарат құралдарымен туризмге көмек көрсету;

- туризмді білім беру бағдарламасына енгізу;

- туризм туралы ақпараттық материалдар шығару.

Туризм саласындағы жетекші халықаралық нормативтік - құқықтық актілердің ішінде Гаага туризм декларациясын бөліп көрсету керек, ол 1989 жылы өткен Парламентаралық Одақ пен ДСҰ-ның бірлесіп ұйымдастырған туризм жөніндегі парламентаралық конференцияның қорытынды құжаты болып табылады. Бұл декларацияда туризмнің 10 қағидасы келтірілген және олардың бәрі заңды сипатта айқындалған. Әрбір қағидаттың бірнеше құрамдас бөліктері бар, олар ұсыныстарды және оларды құқықтық реттеу саласында туындайтын проблемаларды шешудің мүмкін жолдарын қарастырады. Мысалы, сегізінші қағида терроризм мәселесіне арналған [4, 16 б]. Террористерге кез-келген басқа қылмыстық элементтерге сияқты қарау керек және оларды ескіру мерзімін қолданбай қудалау және жазалау керек, бұл жағдайда ешбір ел террористер үшін қауіпсіз пана болмайды. Бұл ереже адамдардың қауіпсіздігі бірінші орынға қойылғанын көрсетеді.

Жоғарыда аталған құжаттар, туризмнің халықаралық аренда бар жағынан талқыға салынып, дербес сала ретінде де, экономика, өнеркәсіптің құрамдас саласы ретінде де реттелгенін байқауға болады.

Соңғы жылдары Қазақстанда да туризмді дамытуға көп көңіл бөліне бастады. Қазақстанның туристік кешенін дамыту перспективалары көп жағдайда туристік саланы жалпыұлттық деңгейде мемлекеттік реттеуді күшейтуге байланысты, ол өңірлік туристік өнімдерді ілгерілетудің қазіргі заманғы стратегиясымен ұштастырылуға тиіс.

Қазақстанда туризмнің тиімді дамуына туризмді дамытуды нақты мемлекеттік реттеудің болмауы, инфрақұрылымның дамымауы, сондай-ақ туризмді ғылыми тұрғыдан зерделеудің жеткіліксіздігі көп жағдайда кедергі келтіреді. Отандық әдебиет пен практиканы талдау тұжырымдамалық аппараттың дамымағандығын, туризмді мемлекеттік реттеудің сипаты мен дәрежесін негіздеудің жүйелі тәсілі мен ғылыми әдіснамасының жоқтығын көрсетті.

Туризмді дамытуды мемлекеттік реттеу - бұл нарықтық тетіктің қалыпты жұмыс істеуін қамтамасыз ету, мемлекеттік әлеуметтік - экономикалық басымдықтарды іске асыру және туристік саланы дамытудың бірыңғай тұжырымдамасын әзірлеу үшін мемлекеттің шаруашылық жүргізуші субъектілердің қызметіне және нарықтық конъюнктураға әсері. Бұл туризмді дамытуды реттеудің мемлекеттік саясатын әзірлеу, оның мақсатын, міндеттерін, негізгі бағыттарын негіздеу, оны жүзеге асырудың құралдары мен әдістерін таңдау процедурасын қамтитын күрделі процесс [5, 114 б].

Туризмді дамытуды мемлекеттік реттеудің мазмұны мемлекеттік органдардың алдында тұрған мақсаттармен, сондай-ақ осы саясатты жүргізу кезінде мемлекеттің қолында болатын құралдармен айқындалады. Сондай-ақ, кейбір елдерде туризм саласындағы мемлекеттік саясат көбінесе ерекшеленбейтінін, бірақ экономиканың басқа секторларының саясатына, мысалы, өндірістік саясатқа, төлем балансы саясатына және т.б. біріктірілетінін атап өткен жөн.

Қазақстанның туризм саласындағы мемлекеттік саясатының негізгі мақсаттары, міндеттері, қағидаттары мен бағыттары «Қазақстан Республикасындағы туристік қызмет

туралы» 2001 жылғы 13 маусымдағы Қазақстан Республикасының Заңында, сондай-ақ Қазақстан Республикасында туризмді дамытудың 2001 жылғы 6 наурыздағы тұжырымдамасында айқындалған.

М.В. Ковтун мемлекет мақсатты, дәйекті және тиімді туристік саясат жүргізуі керек деп атап өтті. Алайда, оны кім әзірлеуі керек, кім жүргізуі керек, ол қандай болуы керек және «туристік саясат» деген не деген сұрақтарға нақты жауаптар қарастырылмағанын айтады. Бұл проблема туризм теориясының мәселелерімен айналысатын ғалымдардың еңбектерінде көрініс таппады. Сол себепті, жоспарлы туристік саясаттың болмауынан туризмді мемлекеттік басқару және реттеу теориясы ғана емес, тәжірибесі де зардап шегуде [6, 18 б].

Бірақ «Қазақстан Республикасындағы туристік қызмет туралы» ҚР Заңында да, ҚР-да туризмді дамыту тұжырымдамасында да «туристік саясат» ұғымының анықтамасы кездеспейді. Керісінше біздің заңнамада сәл өзгеше, «туризм саласындағы мемлекеттік саясат» немесе «туристік қызметті мемлекеттік реттеу» сияқты ұқсас ұғымдар қолданылады. Алайда заңнамада бұл құбылыстардың мәні түсіндірілмеген.

Осыған байланысты біз «туристік саясат» ұғымының тұжырымдамасын ұсынғымыз келеді. Туристік саясат - бұл мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық, құқықтық, сыртқы саяси және өзге де сипаттағы шаралар мен іс-шараларды іске асыруға және жүйелеуге бағытталған жалпы саясаты, оны мемлекеттік органдар туристік саланың, индустрия мен туризмнің тұтастай табысты жұмыс істеуі үшін жағдайлар ұйымдастыру мақсатында жүргізеді. Мемлекеттің туристік саясаты туристік қызметке жәрдемдеседі және оның дамуы үшін қолайлы жағдайлар жасайды, сондай-ақ туризм саласындағы басым бағыттарды айқындайды және қолдайды. Осылайша, сауатты туристік саясатты жүргізу арқылы туристік қызметті мемлекеттік реттеу қағидаттары іске асырылады.

Туризмді кешенді дамытудың табысты іске асырылуын қамтамасыз ету саланы мемлекеттік реттеу әдістерін дұрыс таңдауға тікелей байланысты. Қазақстан Республикасының Конституциясының 44 – бабының 8 – тармағында және республикада туризмді дамыту мақсатында Қазақстан Республикасының Президенті Қазақстан Республикасында туризмді дамытудың 2015 – 2020 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасын бекітті. Онда туризмді дамытудың негізгі мақсаттары мен міндеттері айқындалған, олардың арасында 2015 - 2020 жылдарға арналған іс-шаралар жоспарына сәйкес ішкі және халықаралық нарықтарда туристік өнімді ілгерілетудің қазіргі заманғы маркетингтік стратегиясын қалыптастыру; сыртқы және ішкі туризмді дамытуды ынталандыру үшін ұйымдық-құқықтық және экономикалық жағдайлар жасау; отандық туристік индустрияның тиімділігін арттыру мақсатында салааралық және өңіраралық үйлестіруді нығайту және одан әрі дамыту жатады [7, 67 б].

«Қазақстан Республикасындағы туристік қызмет туралы» ҚР Заңының 8-бабының 3-тармағында айқындалған туризмді мемлекеттік реттеудің тағы бір маңызды қағидаты: «туризм үшін қолайлы ел ретінде Қазақстан Республикасы туралы түсінік қалыптастыру». Қазақстанның ұлттық туристік игілігі — тарихи, сәулеттік, мәдени және табиғи мұраның бірегей объектілері, сондай-ақ рекреациялық әлеует біздің бәсекелестік артықшылығымыз болып табылады. Оларды тиімді пайдаланған кезде туризм елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының локомотиві бола алады, тұтастай алғанда елдің экономикалық, әлеуметтік және рухани дамуына ықпал ететін болады.

Біздің республикамыз туризмді дамытуда қуатты серпіліс жасауға арналған бірегей ресурстарға ие. Ұлы Жібек жолы — бастапқыда Қытайды Орта Азия, Каспий маңы, Жерорта теңізі және Батыс Еуропа елдерімен жалғастырған ежелгі халықаралық сауда-дипломатиялық тас жолы өткен Орталық Азия өңірінде Қазақстан өте тиімді геосаяси жағдайға ие. Солтүстік жер учаскесі қазіргі Қазақстан аумағы, Қашғария және Қытай арқылы Тынық мұхиты жағалауына дейін, VI-VII ғасырлардан XIV ғасырға дейін халықаралық байланыстың негізгі артериясы болды [8, 25 б].

Жібек Жолының халықаралық және әлеуметтік-экономикалық маңыздылығын ескере отырып, ЮНЕСКО Дүниежүзілік туристік ұйыммен (ДСҰ) бірлесіп «Ұлы Жібек жолын жаңғырту және қалпына келтіру проблемалары» арнайы жобасын әзірледі.

ЮНЕСКО және ДСҰ жобасы деп аталатын Түркітілдес мемлекеттер басшыларының Ташкент декларациясын орындау үшін біздің еліміздің Президенті 1998 жылғы 27 ақпандағы Жарлығымен «Жібек жолының тарихи орталықтарын жаңғырту, Түркітілдес мемлекеттердің мәдени мұрасын сақтау және сабақтастықпен дамыту, туризм инфрақұрылымын құру» атты ҚР мемлекеттік бағдарламасын қабылдады. Оны іске асыру үшін оның мұрасын сақтау, ұйымдар мен жеке тұлғалардың өзара іс — қимылын қамтамасыз ету, сондай-ақ тарихи қалаларды жаңғырту және Қазақстан туризмінің инфрақұрылымын дамыту бойынша қажетті ғылыми және өндірістік әлеуетті біріктіру жөніндегі барлық шаралар кешенін жүзеге асыруға арналған «Жібек жолы – Қазақстан» ұлттық компаниясы құрылды. Бағдарлама Жібек жолы бойында орналасқан еліміздің тоғыз өңірін қамтиды және 115 тарихи нысанды қамтиды.

Туристердің қауіпсіздігі мен қорғалуы және олардың қадір-қасиетін құрметтеу туризмді дамытудың міндетті шарты болып табылады. Сондықтан «Қазақстан Республикасының туристері мен туристік ұйымдарының және олардың бірлестіктерінің қауіпсіздігін, құқықтарын қорғауды қамтамасыз ету, сондай-ақ олардың мүдделері мен мүлкін қорғау» республикада мемлекеттік реттеудің басым қағидаттарына айналды. Туристердің қауіпсіздігі деп туристердің жеке қауіпсіздігі, олардың мүлкін сақтау және саяхат кезінде қоршаған ортаға зиян келтірмеу, сондай-ақ заңсыз көші - қон және үшінші елдерге транзит, азаматтарды жыныстық, еңбек және өзге де пайдалану мақсатында туризмді пайдалануды болдырмауға бағытталған шаралар кешені түсініледі. Қазақстан Республикасының аумағындағы туристердің қауіпсіздігіне мемлекет кепілдік береді.

Шынында да, XX ғасырдың басындағы туризм әлемнің көптеген мемлекеттері мен аймақтарының әлеуметтік-экономикалық, мәдени және саяси қызметінің жетекші бағыттарының біріне айналды, ал туристік индустрия халықтың едәуір бөлігінің тұтынушылық модельдері мен әлеуметтік мінез — құлқының ажырамас элементі болды.

Туризмдегі мемлекеттік реттеу жүйесін жетілдіру өзгерген әлеуметтік-экономикалық жағдайларға, туристік қызметті жүзеге асыру мақсаттарына, қағидаттары мен міндеттеріне неғұрлым толық жауап беретін жаңа тәсілдерді талап етеді.

Қазақстан іс жүзінде әлемде туристік бағыт ретінде танымал емес. Қазақстанның тартымды туристік имиджін құру тиісті кең ауқымды шаралар кешенін жүргізуді талап етеді. Тек соңғы уақытта Қазақстан Республикасында туризмді тиімді дамыту үшін түбегейлі шаралар қабылданды. Туристік саланы реформалаудың келесі мақсаттары айқындалды: халықаралық туристік нарық үшін сапалы, бәсекеге қабілетті туристік өнімді өндіруге және өткізуге қабілетті жоғары рентабельді туризм индустриясын құру жолымен туризмді экономиканың табысты саласына айналдыру; туристік инфрақұрылымды дамыту; мәдени-тарихи және табиғи-рекреациялық ресурстарды сақтау және ұтымды пайдалану және т.б. Қойылған мақсаттарды іске асыру үшін мынадай міндеттерді шешу қажет: туризм саласындағы мемлекеттік саясатты жандандыру; туристік қызметті реттеу жүйесін жетілдіру; туризм индустриясының құқықтық, ұйымдастырушылық және экономикалық негіздерін одан әрі дамыту; салық жеңілдіктерін, мемлекеттік кепілдіктерді және мемлекеттік қолдаудың өзге де шараларын ұсыну арқылы туристік нарықты қорғау; туристердің қауіпсіздігін қамтамасыз ету; Қазақстанның тартымды туристік нарық ретіндегі имиджін қалыптастыру; туристік қызметті ақпараттық қамтамасыз ету жүйесін; туризм саласындағы ғылыми зерттеулерді тереңдету және т. б.

Елде қазақстандық және шетелдік азаматтардың алуан түрлі туристік қызметтерге қажеттіліктерін қанағаттандыру үшін кең мүмкіндіктерді қамтамасыз ететін қазіргі заманғы тиімділігі жоғары және бәсекеге қабілетті туристік кешеннің жұмыс істеуі үшін жағдайлар жасалуда, ұлттық туристік өнімнің сапасын қамтамасыз ету үшін стандарттар әзірленіп, қабылданды. Қазақстан Республикасында туризмнің материалдық-техникалық базасын дамытуға инвестициялар тарту үшін жағдайлар айқындалған.

Қорытындылай келгенде, әлемнің түкпір-түкпірінде әр түрлі уақытта пайда болған халықаралық туризм, даму мен ұйымдастырудың жалпы заңдылықтарына ие болды: бастапқыда халықтың ауқатты топтарының құзыреті бола отырып, ол қоғам өмірінің қолайлы әлеуметтік-экономикалық көрсеткіштерімен жаппай дамуға ие болды; белгілі бір табиғи жағдайлары мен мәдени көрікті жерлері бар жеке аудандар аясында туризм экономикалық қызметтің барлық жергілікті салаларын (қызмет көрсету, көлік және т. б.), жергілікті билік органдарын белсендірді; оның күшеюіне қарай алдымен туризм саласындағы мамандандырылған ұйымдар (қоғамдар), содан кейін оны басқару үшін әртүрлі деңгейдегі мемлекеттік органдар (орталық, аймақтық, жергілікті) құрылды.

Қолданылған әдебиеттер тізімі

1. Александрова А.Ю. Международный туризм: Учебник. - М.: Аспект Пресс, 2002. - 15 б.
2. Буйленко В.Ф. Туризм. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2008. - 416 б.
3. Барчукою Н. С. Правовое регулирование международного туризма на многосторонней основе: Учеб. Пособие.- М : Изд-во УДД1990. – 6 б.
4. Курдюков Г.И. Государства в системе международно-правового регулирования. - Казань- Издательство КГУ, 1979 г. – 16 б.
5. Дементьева С.В Правовые основы отечественного и международного туризма: Учебное пособие. – Томск: Изд. ТПУ, 2002. - 114 б.
6. Ковтун М.В. Туристская политика как необходимое условие для развития туризма // Туризм: право и экономика, 1(1), 2003. – 18 б.
7. Спицина В.А. Государственное регулирование туристской деятельности: понятие и принципы. // Вестник КарГУ, 2011. – 67 б.
8. Кулибаев А. «Шелковый путь - Казахстан»: возрождение истории развития туризма // Казахстанская правда. – 2006. - 25 б