

**СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ  
ИНДУСТРИИ ТУРИЗМА В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**Аннотация**

Статья посвящена разрешению объективно существующего в настоящее время противоречия между сложившейся в Казахстане практикой стратегического планирования и государственного регулирования в туристской отрасли и переходом к качественно новым методам управления социально-экономическим развитием республики. Целью исследования является обоснование выбора новых стратегических приоритетов казахстанской индустрии туризма в условиях перехода к качественно новым методам управления социально-экономическим развитием республики. Индустрия туризма на протяжении последнего десятилетия развивалась методом «проб и ошибок» одновременно с модернизацией системы государственного управления и активизацией борьбы с коррупционными преступлениями в сфере государственного управления. Проведен анализ современного состояния казахстанской индустрии туризма и выявлены причины ее неудовлетворительного состояния. Показано, что для изменения сложившейся ситуации необходим переход к новым приоритетам стратегии развития отрасли; результаты исследования позволили обосновать эти приоритеты. Сформулировано авторское видение перспектив развития данного исследования – изучение особенностей формирования в Казахстане региональных сетевых структур малого предпринимательства в производственно-сбытовые цепочки предприятий среднего бизнеса сферы сельского туризма.

Ключевые слова: индустрия туризма, сельский туризм, интеграция, стратегия, модернизация, приоритеты.

Одной из наиболее перспективных, быстроразвивающихся отраслей мировой экономики в настоящее время является туризм. Современная туристская индустрия по доходам вышла на второе место в мире, уступая только топливно-энергетическому комплексу. На ее долю приходится 30% мировой торговли услугами и 10% мирового валового продукта.

Средние темпы роста совокупных объемов туристских продуктов в денежном выражении составили за последние 40 лет 7% в год, что почти в три раза выше среднегодовых темпов роста мировой экономики [1].

Как следует из отчета Всемирной туристской организации, за период 2010–2016 гг. наблюдался устойчивый рост всех показателей отрасли – подобного непрерывного стабильного роста не наблюдалось с 60-х гг. XX в. За эти годы количество туристов выросло на 300 млн человек; количество туристских прибытий возросло на 3,9% и достигло в общем итоге 1235 млн человек [2].

К сожалению, индустрия туризма Казахстана не смогла воспользоваться этим ростом: в «Рейтинге конкурентоспособности путешествий и туризма» Всемирного совета по туризму и путешествиям среди 141 стран Казахстан опустился с 78-го на 85-е место.

Задачи первого этапа реализации «Концепции развития туристской отрасли до 2020 года» (2014) выполнены не были. В январе 2017 г. полномочия по государственному регулированию в области туристской деятельности были переданы Министерству культуры и спорта РК. В настоящее время идет активная работа по переработке стратегии развития отрасли. По мнению руководителя Казахстанской туристской ассоциации Р. Шайкеновой, «наиболее важной задачей на сегодняшний момент является внесение изменений и дополнений в законодательство в сфере туризма».

Таким образом, в Казахстане наблюдается проблема – объективно существующее противоречие между сложившейся в Казахстане практикой стратегического планирования и государственного регулирования в туристской отрасли и современными тенденциями внедрения качественно новых методов государственного управления социально-экономическим развитием республики.

В настоящее время во всем мире наблюдается активизация поиска новых подходов к управлению: в ближайшие годы и десятилетия на мировом рынке будут конкурировать не товары, не оборудование, не технологии, а именно системы управления. Началось стремительное формирование «альтернативных интегрирующих механизмов, формально не связанных закрепленными имущественными правами» [3] – так называемых сетевых структур интеграции предприятий с разным масштабом ведения бизнеса (ССИ).

По определению Б.Г. Клейнера, ССИ – «хозяйствующий субъект, создающий определенный институт»; «совокупность формальных и неформальных норм, относительно устойчивых по отношению к изменяющемуся поведению или интересам отдельных социально-экономических субъектов (как физических, так и юридических лиц) и их групп, регулирующих их деятельность и взаимодействие» [4].

Основным структурным элементом ССИ является не дочерняя компания (как у вертикально-интегрированной корпорации – концерна, синдиката, холдинга), а экономический агент, который может иметь самые разные организационные формы и правовой статус. В отличие от корпорации, ССИ в принципе не имеет организационной структуры; это «неформальное бизнес-сообщество» (франчайзинговые объединения, кластеры, производственно-сбытовые цепи), «агенты которой могут напрямую взаимодействовать с другими организациями, интегрироваться в их структуру или, наоборот, выходить из них в зависимости от ситуации на рынке» [5].

В 2014–2015 гг. такие казахстанские авторы, как О.В. Жидкоблинова (2014), Р. Ш. Тахтаева (2014) и М. Каримов (2015), доказали, что ситуация, сложившаяся в индустрии туризма Казахстана, является следствием недостаточно эффективного государственного управления и несовершенства практики менеджмента на предприятиях отрасли. Проведенный этими авторами анализ структуры управления казахстанской индустрии туризма показал, что отсутствуют звенья управления районного уровня. Современное состояние казахстанской индустрии туризма характеризуется несогласованностью и противоречивостью задач и стратегий различных субъектов индустрии туризма.

Как было установлено в исследовании Б.С. Шилибековой (2016), в казахстанской индустрии туризма государственное стратегическое планирование «зациклилось» на развитии въездного туризма, отказываясь учитывать мировой опыт, указывающий, что условием его развития, его драйвером является формирование и совершенствование инфраструктуры внутреннего туризма. В отрасли совершенно не уделяется внимания специфике потребительских предпочтений клиентов внутреннего туризма (туристов-резидентов) и нет работоспособных механизмов формирования локальных туристских кластеров.

Исследований, посвященных достижению оптимального соотношения качества и стоимости туристских услуг, их конкурентоспособности на мировом рынке, популяризации и опережающему развитию внутреннего туризма, стимулированию развития малого предпринимательства инфраструктуры сельского туризма, изучению ССИ малого предпринимательства в производственно-сбытовые цепочки предприятий среднего и крупного бизнеса индустрии туризма, в Казахстане ранее не проводилось.

На протяжении всего последнего десятилетия правительство РК прилагало весьма значительные усилия для развития индустрии туризма. Амбициозные цели по развитию отрасли в республике были представлены в «Стратегическом плане Министерства туризма и спорта РК на 2009–2011 годы»: «создать условия для функционирования современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей казахстанских и иностранных граждан», а также «разработать стандарты для обеспечения качества национального туристского продукта». В 2010 г. на смену этому плану пришла «Программа по развитию перспективных направлений туристской индустрии РК на 2010–2014 годы».

В 2014 г. выяснилось, что задачи по развитию индустрии туризма, поставленные в этих планах и программах, так и не были достигнуты. Была принята «Концепция развития туристской отрасли до 2020 года», в которой, в частности, были перечислены проблемы туристской отрасли (отсутствие инфраструктуры, низкий сервис, нехватка персонала) и причины отсутствия интереса к Казахстану со стороны иностранных туристов. «Цены на проживание в мес-

тах размещения с высоким уровнем гостиничных услуг гораздо выше, чем в аналогичных гостиницах ведущих туристских стран мира. Предлагаемые туристские услуги, включая гостиничные, предоставляются с ограниченным сервисом и являются слабoreгулируемыми. Высокая цена на проживание и авиабилеты значительно увеличивает стоимость тура в Казахстан и, соответственно, снижает его конкурентоспособность по цене на международном рынке».

Как было отмечено в докладе «О первоочередных мерах по развитию туристской отрасли Казахстана», «оценки международных организаций значительно отличались от этих показателей». Главное отличие было в том, что в Казахстане количество въездных туристов определялось по данным Пограничной службы РК: в рубрику «Въездной туризм» органы статистики включали практически всех, кто пересекал границы республики.

В результате, по данным казахстанской статистики, численность туристов исчислялась миллионами; преобладал выездной туризм – количество казахстанских туристов, выехавших из страны, превышало количество иностранных туристов, посетивших Казахстан, почти в 1,8 раза; подавляющее большинство посетителей приезжали «с рабочими визитами», а не ради отдыха [6].

Комитетом по статистике Министерства национальной экономики РК были разработаны новые методические рекомендации по статистике туризма. Первая же публикация данных, собранных и обобщенных в соответствии с международными стандартами туристской отчетности, показала, что основные показатели казахстанской индустрии туризма весьма существенно изменились. Выяснилось, что иностранные граждане составляют всего 2% от общего количества посещений объектов казахстанской индустрии туризма [7].

Работа по приведению учета в казахстанской индустрии туризма в соответствие с международными стандартами, изложенными в «Methodological Notes to the Tourism Statistics Database» (2016), не завершена. Так, в Казахстане до сих пор отсутствует туристский реестр и кадастр. Заполнить этот «информационный вакуум» своими силами пытается Туристская ассоциация Казахстана: с 2005 г. работает так называемый центр экотуризма – информационно-ресурсный центр, который объединяет в своей базе предложения турфирм, отдельных гостевых домов; второй проект, запущенный в 2016 г., – информационный визит-центр Алматы, который предоставляет туристам информацию о том, какие туристские объекты в данный момент можно посетить в городе [8].

В настоящее время в Казахстане осуществляется переход к качественно новым подходам и методам управления социально-экономическим развитием республики. В индустрии туризма, как и в других отраслях национальной экономики, по словам Н.А. Назарбаева, «необходим переход к качественно новым методам управления социально-экономическим развитием республики, в основе которого – внутренняя готовность к переменам» .

Основные направления этого перехода – внедрение в практическую деятельность государственных органов всех уровней новых «неклассических» подходов к управлению, управленческих технологий проектного и HR-менеджмента, информационных систем поддержки принятия управленческих решений, использующих последние достижения в области информационно-компьютерных технологий.

Программные документы Республики Казахстан нацеливают государственное управление на поиск новых ресурсов и их экономное расходование – например, принятая Государственная программа «100 шагов по 5 институциональным реформам» (2015):

- ♦ шаг 91 – «переход к госуправлению по конкретным результатам в рамках стандартизированных и минимальных процедур мониторинга, оценки и контроля»;
- ♦ шаг 92 – «переформатирование стратегических планов и программ развития территорий».

В республике началось формирование качественно новой системы профессиональной государственной службы, основанной на концепциях управления человеческим капиталом с качественно новыми подходами к подбору, оценке, обучению, мотивации и удержанию государственных служащих, обладающих компетенциями, необходимыми для эффективного выполнения ими профессиональной деятельности на конкретной должности государственной службы.

В 2014–2015 гг. доходы казахстанской индустрии туризма сокращались: в 2014 г. поступление выручки уменьшилось на 21%, затем падение замедлилось до 4%. В 2016 г. популярность объектов казахстанской индустрии туризма из-за существенного изменения курса тенге/доллар

резко выросла – в среднем в полтора–два раза, однако ни о каких миллионах туристов и речи не идет.

За первые шесть месяцев 2016 г. объекты казахстанской индустрии туризма посетили 222 тысячи человек (рисунок 1).



Рисунок 1 – Доходы и расходы казахстанской индустрии туризма в 2011–2016 гг., млрд тг

Примечание – Составлено автором по данным статистики туризма (2017).

Потенциально наиболее активные зарубежные клиенты казахстанской индустрии туризма – европейцы. Туристы из Западной Европы тяготеют к экзотике, романтике невиданных для них степных просторов, диким горным пейзажам; они интроверты, предпочитают знакомиться с культурой и менталитетом разных народов, познавать тайны экзотических восточных цивилизаций. С их точки зрения, в Казахстане прекрасный рекреационный потенциал. Главным конкурентом Казахстана в привлечении иностранных туристов в Центральной Азии сейчас является Узбекистан – это направление приобретает все большую популярность в Западной Европе.

Ситуацию можно изменить, если снизить цены. Для потенциального западноевропейского туриста нет большой разницы, куда поехать – в Узбекистан или Казахстан. Но есть разница, сколько заплатить. Именно доступность отдыха была и остается для большинства западноевропейских туристов решающим фактором в выборе места. Малое количество туристов из Западной Европы сейчас уже нельзя списать на плохую информационную пропаганду: среднестатистического европейского туриста – а это зачастую рядовой служащий или рабочий, стоящий у нижней границы среднего класса, – отпугивают неоправданно высокие цены и низкое качество услуг предприятий казахстанской индустрии туризма.

В настоящее время в сфере сельского («экологического» и «кочевого») туризма наблюдается своего рода «замкнутый круг», препятствующий их развитию в Казахстане. В потенциально туристически привлекательных рекреационных зонах:

- ♦ предприниматели ждут возникновения потока туристов, чтобы их инвестиции в строительство туристской инфраструктуры были оправданными;
- ♦ туроператоры не везут туристов, потому что в этих зонах нет инфраструктуры, условий, необходимых для их приема;
- ♦ государство не торопится развивать коммуникации, пока не сформируется туристский поток.

То есть, разумеется, на словах все – «за», но на деле получается, что все ждут, когда «сам собой» возникнет поток туристов, а пока его нет, никто инвестировать в сельский туризм не хочет. В итоге турист не едет на объекты сельского туризма, потому что ему негде потратить свои деньги. Ни отечественный, ни иностранный турист (если только он не профессиональный путешественник) никогда не поедет от одной достопримечательности к другой, если на этом пути нет соответствующей инфраструктуры. Пока на туристских маршрутах не будет инфраструктуры, никто из туристов, неважно – резидентов или иностранцев, денег в регионе не оставит. Они приедут, посмотрят на достопримечательности и сразу же уедут. Задача же развития внутреннего туризма – чтобы туристы оставались на ночлег, оставляя деньги.

У многих энтузиастов сельского туризма – опытных путешественников рано или поздно возникает мысль: хорошо бы на своем увлечении и опыте еще и деньги зарабатывать. По сути, каждый из них – потенциальный туроператор или туринструктор. Многие из них делают первый шаг: набирают группы с помощью рекламного сайта и везут в глубинку автобусы с туристами, которые в большинстве своем привыкли определенному уровню комфорта, не приучены спать в юртах или палатках. Приезжает УАЗ с туристами в аул, и местная туристская инфраструктура немедленно начинает «трещать по швам». Внезапно выясняется, что там никто просто не представлял, что на свете есть такие избалованные и изнеженные туристы, которые ни за что не лягут спать, если у хозяев нет для них чистой простыни, для которых окна обязательно надо завесить шторами и не забыть купить для каждого рулончик туалетной бумаги. Знание множества этих мелочей приходит к сельчанам только с опытом – без посещения туристов сельским предпринимателям узнать их просто негде.

Развитие «индустрии» сельского туризма выглядит отнюдь не как масштабное строительство дорог, гостиниц, ресторанов и аттракционов. Сначала опытные путешественники (и начинающие предприниматели) завозят к своему знакомому в сельский гостевой домик десять туристов – это максимум, который на первый раз можно сделать без особого риска: ведь толком нет ни мест размещения, ни транспорта достаточно вместительного. Следующий заезд – примерно через месяц. К этому времени в гостевых домах уже немножко прониклись нуждами туристов, осознали, за что они готовы заплатить, где-то изыскали средства, что-то приспособили, отремонтировали какие-то помещения – усвоили первый в своей жизни опыт по приему туристских групп. Можно к ним привезти уже человек 20. Еще через месяц можно попытаться пройти маршрут с третьей группой. Глядишь, и 30 туристов смогли принять уже вполне достойно, хоть и не без огрехов. Но туристский сезон уже заканчивается, погода испортилась. На следующий год у кого-то получится продолжить, у большинства – нет.

Ни у кого из крупных казахстанских туроператоров пока так и не получилось перейти с внешнего на внутренний туризм, потому что туроператоры ненавидят овербукинг: это когда они договорились с местами размещения и с питанием туристов, а за два часа до приезда группы им сообщают, что мест нет, захала другая группа. Туроператоры совершенно не заинтересованы обучать основам туристской деятельности сельчан, которые на практике очень склонны подводить своих партнеров и не соблюдать договоренности. Например, владелец гостевого дома может предоставить неверную информацию о свободных датах и менять свое решение о сделке по мере поступления более выгодных предложений (другой клиент хочет арендовать средство размещения на более длительный срок).

Единственный способ разорвать «замкнутый круг», препятствующий развитию сельского туризма, – стимулировать деятельность мелкого туроператора и местных предпринимателей, создав условия для развития сетевого взаимодействия субъектов малого предпринимательства.

Развитием темы данного исследования является изучение перспектив формирования в Казахстане региональных ССИ малого предпринимательства в производственно-сбытовые цепочки предприятий среднего бизнеса сферы сельского туризма. Предстоит найти ответ на вопросы: как использовать потенциал «опытных путешественников», как ускорить налаживание их взаимодействия с «индустрией» сельского туризма, как помочь субъектам малого предпринимательства сферы сельского туризма преодолеть «входные барьеры».

Мы считаем, что прорывным проектом развития казахстанской индустрии туризма может стать создание особо благоприятных условий для развития сетевого взаимодействия субъектов малого предпринимательства и среднего бизнеса в сельском (экологическом и кочевом) туризме.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 UNWTO World Tourism Barometer (2017). Sustained growth in international tourism despite challenges. Advance Release. Vol. 15.

2 UNWTO Tourism Highlights (2016). World Tourism Organization UNWTO. Доступ 10 августа 2017. Источник: <http://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284418145>.

- 3 Омельченко О.М. Формирование системы управления интегрированными корпоративными образованиями: дис. ... канд. экон. наук. – Воронеж, 2014.
- 4 Клейнер Б.Г. Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2009.
- 5 Белый Е.М. и др. Интегрированные структуры в современной экономике: сущность, тенденции развития / Белый Е.М., Рожкова Е.В., Тюлин А.Е. // Фундаментальные исследования. – 2013. – 1482–1484.
- 6 Туризм Казахстана: статистический сборник / под ред. Смаилова А.А. – Астана, 2015.
- 7 Статистика туризма. Бюллетень, 13 серия. – 2017: [http://stat.gov.kz/faces/wcnav\\_externalId/publAllS13.jsessionid=Bmst1D2IlyJU4YvQ1VYxnbU4bUnGvAtuaGjrw8MuozdfR1gdL7To!-873238411!-](http://stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/publAllS13.jsessionid=Bmst1D2IlyJU4YvQ1VYxnbU4bUnGvAtuaGjrw8MuozdfR1gdL7To!-873238411!-).
- 8 Киселева Т.К. К цивилизованным туристам Казахстан не готов – разочарованные иностранцы. Информационно-аналитический портал 365 info.kz. – Алматы, 2017.

#### **Аңдатпа**

Мақала туризм саласындағы және республиканың әлеуметтік-экономикалық дамуының сапалы жана басқару әдістерін талдаудағы Қазақстанда қалыптасқан стратегиялық жоспарлау мен мемлекеттік реттеу арасындағы қайшылықты әділ шешуге арналған. Зерттеу мақсаты республикадағы әлеуметтік-экономикалық дамуды жаңа сапалы басқару әдістеріне өту кезеңіндегі қазақстандық туризм индустриясының жаңа стратегиялық басым бағыттарын анықтау болып табылады. Соңғы онжылдықта туризм индустриясы мемлекеттік басқару жүйесін жаңғырту және мемлекеттік басқару саласында сыбайлас жемқорлық қылмыстарға қарсы күрестің күшеюімен бір мезгілде «байқап көру және қателер» әдісі арқылы дамыды. Қазақстан туризм индустриясының қазіргі жағдайына талдау жүргізіліп, қанағаттанарлықсыз жағдайының себептері анықталған. Саланың қазіргі жағдайын өзгерту үшін жаңа басым бағыттарға көшу керектігі көрсетілді; зерттеу нәтижелері бұл басымдықтарды негіздеуге мүмкіндік берді. Осы зерттеудің даму басымдықтары туралы авторлық көзқарас қалыптастырылды: ауылдық туризм саласында орта кәсіпорындардың өндіру-өткізу тізбектеріндегі Қазақстанда аймақтық шағын кәсіпкерлік желілерінің қалыптасу ерекшеліктерін зерттеу.

Тірек сөздер: туризм индустриясы, ауыл туризмі, интеграция, құрылым, жаңғырту, басымдықтар.

#### **Abstract**

The article is devoted to the solution of the objectively existing contradiction between the practice of strategic planning and state regulation in the tourism industry that has developed in Kazakhstan and the transition to qualitatively new methods of managing the socioeconomic development of the republic. The purpose of the study is to substantiate the selection of new strategic priorities for the Kazakh tourism industry in the context of transition to qualitatively new methods of managing the socioeconomic development of the republic. The tourism industry for the last decade has evolved through the «trial and error» method, simultaneously with the modernization of the public administration system and the intensification of the fight against corruption crimes in the sphere of public administration. The analysis of the current state of the Kazakh tourism industry is carried out and the reasons for its unsatisfactory condition are revealed. It is shown that in order to change the current situation, a transition to new priorities in the industry development strategy is necessary; the results of the study allowed to substantiate these priorities. The author's vision of the development prospects of this research is formulated: the study of the peculiarities of the formation in Kazakhstan of regional networks of small entrepreneurship in the value chains of medium-sized businesses in the sphere of rural tourism.

Key words: industry of tourism, rural tourism, integration, strategy, modernization, priorities.