

интернационалистских; центробежных и центростремительных; представительной и исполнительной ветвей власти и др. В этих условиях страна нуждалась в силе, способной консолидировать общество, предложить четкую программу реформ. Эти надежды связывались с Президентом и создаваемой под его эгидой сильной вертикали исполнительной власти, которая могла бы оперативно принимать решения и стабилизировать политическую и экономическую ситуации. Предполагалось, что президентская власть, отличающаяся большей оперативностью и персональной ответственностью, будет и более эффективной. Однако такому усилению власти Президента сопротивлялся Верховный Совет, который также претендовал на ведущую роль в системе высших органов власти. В Казахстане противостояние между президентом и законодательной властью, которое было характерно и для других стран СНГ, не сопровождалось выходом танков на улицы, как это произошло в России, тем не менее это сильно напрягало социальную обстановку в стране. По Конституции РК 1995 г. центром политической системы Казахстана становится Президент, который фактически возглавляет исполнительную власть, но формально он не относится ни к одной из них, обеспечивает согласованное функционирование всех трех ветвей (ст. 40 Конституции РК). По сути, конституционное регулирование принципа разделения властей и деятельности Президента таково, что создается, по сути, четвертая ветвь власти – президентская. Президент здесь выступает и в роли главы государства, и фактического главы исполнительной власти, и роли координирующей власти (по терминологии Бенжамена Констан). В качестве высшего суда здесь представлен только Верховный суд. Конституционный Суд был преобразован в Конституционный Совет, полномочия которого не столь весомы.

После принятия Конституции РК 1995 г. страну практически миновали кризисы высшей государственной власти, что позволило в какой-то мере стабилизировать экономическую, социальную обстановку в стране. Указанный период стал временем созревания и накопления высшим представительным органом государства качеств и свойств, присущих парламентам демократических стран. Некоторая стабилизация политической и экономической ситуаций создала условия для дальнейшей демократизации власти и общества, расширения полномочий Парламента, усиления ответственности Президента и Правительства, укрепления судебной власти и др. В этом направлении уже были предприняты определенные шаги. Так, 7 октября 1998 г. в РК принимается Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК», в соответствии с которым 10 депутатов Мажилиса (палаты Парламента) избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального округа. Данное изменение в Конституции должно было способствовать развитию многопартийности в РК. В соответствии с данным законом были несколько расширены полномочия Парламента (он вправе по истечении 6 месяцев со дня первого обращения повторно поставить перед Президентом РК вопрос об освобождении от должности члена Правительства, если за это решение проголосует не менее 2/3 от общего числа депутатов). Изменяется порядок назначения Счетного комитета. В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием суда присяжных. Кроме того, предусматривается возможность выборности глав местных администраций. Пока еще данные изменения не претворены в жизнь.

Указом Президента РК №1158 от 04.05. 2005 г. «О мерах по дальнейшему использованию потенциала Конституции» введено в практику назначение министров социально-экономического блока после предварительного обсуждения их кандидатур профильными комитетами Мажилиса и Сената Парламента; председателя и двух членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, назначаемых главой государства после предварительного обсуждения их кандидатур профильным Комитетом Мажилиса. 21 мая 2007 г. в Конституцию РК были внесены изменения и дополнения, в соответствии с которыми еще более расширены полномочия Парламента. Парламент формирует Конституционный Совет, счетный комитет, центральную избирательную комиссию. При назначении Президентом Премьер-министра его кандидатура должна быть согласована с Мажилисом. Члены Правительства подотчетны Палатам Парламента в случаях, предусмотренных Конституцией.

В целом сегодня Казахстан взял курс на расширение полномочий Парламента, укрепление судебной власти. Для дальнейшей демократизации общества требуется последовательное претворение данного курса в жизнь.

\*\*\*

Мақалада мемлекеттік биліктің бөліну қағидасы және диалектиканың арасында байланыстар қарастырылған.

\*\*\*

In article questions of a parity of deafections and a principle of devision of a power are considered.

### *С. Сансызбайқызы*

#### **РАЗВИТИЕ УПРАВЛЕНИЕМ ТУРИЗМОМ В РК: ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Советское туристское движение начало формироваться в начале 20-х гг. XX века. Организацией поездок для рабочих занимались профсоюзы, для учащихся и солдат — органы Наркомпроса. Однако туристские путешествия не носили систематического характера. В середине 20-х гг. возобновилась деятельность Российской организации туризма (РОТ). При этом в 1929 г. решением Правительства СССР в рамках Наркомата внешней торговли было создано Государственное акционерное общество по иностранному туризму (далее - ГАО «Интурист»). Его уставный капитал составлял 5 млн. руб., разделенных на 200 акций, стоимостью по 25 тыс. руб. каждая (Наркомат внешней торговли получил 40%, Морской торговый флот - 40, остальные организа-

ции - по 20%). Правление ГАО "Интурист" состояло из 5 чел. В Совет по туризму при ГАО входило 11 человек. (Представители Наркомата внешней торговли, Наркомата путей сообщения, Аэрофлота, Наркомата культуры, Наркомата торговли, Гостаможни).

В 1933 г. ГАО «Интурист» преобразовано во Всесоюзное акционерное общество (далее - ВАО «Интурист»). С момента образования и до начала второй мировой войны "Интурист" развернул строительство туристских объектов и успел принять чуть более 10 тыс. иностранных туристов. В 1930 г. постановлением СНК СССР на базе "Советского туриста" и общества пролетарского туризма создано Всесоюзное добровольное общество пролетарского туризма и экскурсий (в 1932 — 936,7 тыс. членов, 92 базы всесоюзного значения, в путешествиях и экскурсиях участвовали 6,6 млн. чел.).

В 1936 г. постановлением ЦИК СССР руководство работой в области путешествий и экскурсий возложено на ВЦСПС и его организаций.

К 1940 г. профсоюзы создали несколько тысяч туристских ячеек на предприятиях и в учебных заведениях, организовали во многих районах туристско-экскурсионные маршруты (165 туристских баз и лагерей).

Во время Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. многие базы были разрушены. В 1945 г. возобновилась деятельность туристско-экскурсионного управления ВЦСПС. Туристско-экскурсионные управления (ТЭУ) созданы в начале в Москве, Ленинграде, Крыму, на Северном Кавказе, в Краснодарском крае и Грузинской ССР, к 1960 г. во всех союзных республиках, в 33 краях и областях РСФСР; в 144 городах открыты клубы туристов.

В 1962 г. ТЭУ профсоюзов реорганизованы в советы по туризму, в Москве был создан Центральный совет по туризму (ЦСТ), в состав которого вошли представители центральных государственных и общественных организаций и учреждений, соучаствующих в обслуживании туристов.

В 1964 г. создается Управление по иностранному туризму при Совете Министров СССР, в которое в качестве структурной единицы вошло ВАО «Интурист».

К 1965 г. советы по туризму работали во всех республиках, краях и областях, в 1510 городах и райцентрах образованы клубы туристов. В эти же годы в крупных городах были созданы экскурсионные бюро.

В 1969 г. ЦК КПСС, Совет Министров СССР и ВЦСПС приняли постановление «О мерах по дальнейшему развитию туризма и экскурсий в стране», поставившее задачу превратить туристско-экскурсионное дело в крупную отрасль обслуживания населения. ЦСТ преобразован в Центральный совет по туризму и экскурсиям (ЦСТЭ), ставший впоследствии, одной из крупнейших туристских организаций в мире.

В 1971-1975 гг. на развитие материальной базы туризма профсоюзами было выделено 500 млн. руб. Объём туристско-экскурсионных услуг возрос с 260 млн. руб. в 1970 до 1 млрд. руб. в 1975; количество турбаз, гостиниц, кемпингов доведено почти до 1 тыс., количество мест - со 157 тыс. до 300 тыс.

В 1975 обслужено 26 млн. туристов и 131 млн. экскурсантов (в 1965 — около 2 млн. туристов и свыше 8 млн. экскурсантов). Функционируют свыше 350 маршрутов всесоюзного и более 6 тыс. маршрутов местного значения.

Ежегодно организуются около 6 тыс. морских и речных круизов (обслуживающих около 2 млн. чел.), свыше 7 тыс. железнодорожных (около 3,5 млн.), около 25 тыс. авиационных (около 1 млн. чел.) и свыше 200 тыс. автобусных (св. 6 млн. чел.) туристских рейсов. Почти в 600 городах и населённых пунктах открыты бюро путешествий и экскурсий. Действует свыше 3 тыс. клубов и свыше 14 тыс. пунктов проката и выдачи туристского снаряжения. На предприятиях, в колхозах, учебных заведениях, на стройках и др. создано свыше 60 тыс. туристских секций, объединяющих туристов-спортсменов, занимающихся пешеходным, лыжным, водным, велосипедным и другими видами спортивного туризма, включенного (с 1949) в Единую всесоюзную спортивную классификацию. Регулярно проводятся соревнования (в т.ч. и всесоюзные) по различным видам туризма. При советах по туризму созданы маршрутно-квалификационные комиссии и контрольно-спасательная служба. Свыше 100 тыс. чел. (1975) имеют спортивные разряды и свыше 600 чел. звание мастера спорта СССР по туризму. Нормативы спортивного туризма включены во Всесоюзный физкультурный комплекс «Готов к труду и обороне СССР».

Туристское движение в СССР развивалось в соответствии с *государственной политикой в области охраны здоровья народа*. Только из фондов государственного социального страхования ежегодно выделяется около 1,0 млрд. руб. на приобретение льготных путёвок и дотации учреждениям отдыха, туризма, санаторного лечения. Кроме того, на эти же цели выделяются значительные суммы из общественных фондов предприятий и совхозов. Для путешествия по путёвкам профсоюзных, молодёжных и детских туристских организаций существуют льготные транспортные тарифы. Туристские организации были освобождены от налогов. Социальная структура туристского потока: рабочие промышленных предприятий и служащие - 33%, инженерно-технические работники и творческая интеллигенция - 28% , студенты и школьники - 18%, рабочие совхозов, колхозники - 9%, пенсионеры - 4%, прочие - 8%. Кроме туристов, обслуженных различными туристскими организациями, около 75-80 млн. чел. (1974, оценка) участвовало в самостоятельных путешествиях, походах и др.

С конца 50-х - начала 60-х гг. вследствие развития мирового туристского движения и значительно возросшего интереса к Советской стране, резко расширились международные туристские связи СССР.

Активизировалась деятельность «Интуриста», ставшего одной из крупнейших туристских фирм мира. Было создано Бюро международного молодёжного туризма «Спутник» (крупнейшая в мире молодёжная туристская организация, 1958), в ЦСТ образован отдел по международному туризму (1958), в 1964 образовано Управление по иностранному туризму при Совете Министров СССР (с 1969 Главное управление по иностранному туризму - ГУИТ при Совете Министров СССР).

«Интурист» предлагает свои услуги в более чем 100 городах страны, «Спутник» имеет 19 крупных молодежных лагерей.

В 1975 г. СССР посетили 3,7 млн. иностранных граждан (в 1956 - около 0,5 млн. чел.), около 2,5 млн. советских граждан выезжали за рубеж (в 1956 - около 0,5 млн. чел.). В 1969 г. создается Главное управление по иностранному туризму, ВАО «Интурист» в нем стало коммерческим управлением.

В 1983 г. главное управление по иностранному туризму преобразовано в Государственный комитет по иностранному туризму СССР (далее - Госкоминтурист СССР). В 1989 г. Госкоминтурист СССР был упразднен при очередной реорганизации Правительства. В 1991 г. был образован Совет по иностранному туризму при Кабинете Министров СССР, который так и не успел приступить к своим обязанностям из-за событий августовского путча. Министерство туризма, физической культуры и спорта Казахской ССР было создано согласно Указу Президента Казахской ССР от 31 августа 1991 г. № 417 «О создании Министерства туризма, физической культуры и спорта Казахской ССР» [1].

Глубокий экономический кризис, который переживал Казахстан в 1990-е годы, а также переориентация его хозяйства на рыночные отношения оказывают огромное влияние на развитие туризма. Обнищание и расслоение общества способствовало резкому сокращению туристского движения [2, с. 112].

90-е годы характеризуются нарастающим спадом количества людей, участвующих в туристских путешествиях, что объясняется в первую очередь, отсутствием финансовых средств [2, с. 113].

Финансовые трудности натолкнули Правительство Казахстана на мысль объединить туризм с физической культурой, спортом с тем, чтобы заработанные на туризме средства использовать на развитие физкультуры и спорта. С этой целью Кабинет Совета Министров Казахской ССР 29 ноября 1991 г. принял постановление № 750 «Об утверждении Положения о Министерстве туризма, физической культуры и спорта Казахской ССР» утверждено Положение о Министерстве туризма, физической культуры и спорта Казахской ССР. Так, в соответствии с пунктом 1 главы I Положения Министерство туризма, физической культуры и спорта Казахской ССР – это республиканский орган государственного управления, осуществляющий государственную политику в области туризма, физической культуры и спорта, который несет ответственность за состояние и перспективное развитие этих отраслей в республике. Министерство туризма, физической культуры и спорта Казахской ССР осуществляет руководство отраслью через турспорткомитеты местных исполнительных органов, собственные туристические и спортивные организации, в том числе представительства за рубежом, а также организации, учреждения, предприятия, добровольные и акционерные общества, ассоциации, общественные организации, кооперативы и другие юридические и частные лица, занимающиеся туристской и спортивной деятельностью, независимо от ведомственной принадлежности.

С обретением независимости суверенного Казахстана туризм в Республике Казахстан впервые был определен в качестве самостоятельной отрасли экономики с принятием Закона Республики Казахстан «О туризме». Итак, первым шагом в развитии туризма на постсоветском пространстве стало принятие Закона Республики Казахстан от 3 июля 1992 г. «О туризме», который в целях развития туризма предопределял следующие направления:

1) ознакомление туристов, прибывающих на территорию Республики Казахстан, с природно-географическими, историко-культурными ценностями Казахстана, уникальными объектами художественного творчества и производственного назначения;

2) организация туристических поездок и походов для граждан Республики Казахстан с целью ознакомления с природными и культурными достопримечательностями различных регионов Республики Казахстан и других стран;

3) укрепление и расширение международных гуманитарных связей Республики Казахстан;

4) превращение туристической деятельности в высокодоходную отрасль экономики.

В статье 2 Закона Республики Казахстан от 3 июля 1992 г. «О туризме» дается следующее определение туризма. Так, под «туризмом» понимается «система и форма проведения человеком активного отдыха с целью познания тех или иных регионов, государств, их культуры и традиций и связанное с этим передвижение за пределами постоянного места жительства». Органом, осуществляющим государственное управление сферой туризма в Республике Казахстан, согласно статье 5 Закона «О туризме» осуществляло Министерство туризма, физической культуры и спорта Республики Казахстан.

В соответствии с Законом была разработана единая государственная политика в сфере туризма, в соответствии с которой предусматривалось:

- регулирование финансовых, валютных и лицензионных отношений в сфере туризма;
- финансирование государственных перспективных программ развития туризма;
- разработка и совершенствование нормативных документов, регулирующих отношения в сфере туризма;
- разработка государственных стандартов обслуживания туристов;
- регулирование туристского потока;
- обеспечение прав туристов, пребывающих на территории Республики Казахстан, их безопасности и защиты;
- защита интересов Республики Казахстан и ее граждан в случаях коллизии межгосударственных отношений в сфере туризма;
- развитие международных и внутренних туристических связей;
- сотрудничество с зарубежными странами в сфере туризма;
- представительство Республики Казахстан в международных туристических организациях;

- организация республиканских и международных туристических бирж, ярмарок и лотерей;
- решение других вопросов развития туризма.

Впоследствии указанный Закон утратит свою силу принятием 13 июня 2001 г. Закона Республики Казахстан «О туристской деятельности в Республике Казахстан» в соответствии с которым согласно подпункту 5) статьи 1 под «туризмом» понимается «путешествие физических лиц продолжительностью от двадцати четырех часов до одного года либо меньше двадцати четырех часов, но с ночевкой в целях, не связанных с оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания».

Новое определение понятия «туризма» несколько отличается от его предыдущего определения.

Так, согласно законодательству ограничивается срок путешествий туристов продолжительностью от *двадцати четырех часов до одного года либо меньше двадцати четырех часов, но с ночевкой в целях, не связанных с оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания.*

При этом согласно вновь принятому Закону, государственное управление в области туризма в Республике Казахстан возлагается на Правительство Республики Казахстан, Министерство туризма и спорта Республики Казахстан, местных исполнительных органов (акиматов) областей (города республиканского значения, столицы), Совет по туризму, Туристский информационный центр.

В целях упорядочения деятельности туристских фирм Кабинет Совета Министров Республики Казахстан постановлением № 93 от 4 февраля 1992 г. утвердил Положение «О лицензировании, сертификации туристской и спортивной деятельности в Республике Казахстан» [3].

Лицензирование туристской деятельности осуществлялось Министерством туризма, физкультуры и спорта.

В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 17 декабря 1993 г. № 1460 «О создании Министерства по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан» было образовано *Министерство по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан*, и упразднен Государственный комитет Республики Казахстан по делам молодежи и Министерство туризма, физической культуры и спорта Республики Казахстан, созданные Указами Президента Казахской ССР от 31 августа 1991 г. № 415 «Об образовании Государственного комитета Казахской ССР по делам молодежи» и от 31 августа 1991 г. № 417 «О создании Министерства туризма, физической культуры и спорта Казахской ССР».

На вновь созданное Министерство по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан возлагалось осуществление следующих полномочий:

- 1) осуществление координации деятельности министерств и ведомств, предприятий, учреждений и организаций республики независимо от их ведомственной подчиненности, а также взаимодействие с общественными объединениями, в области молодежной политики, туризма, физической культуры и спорта;
- 2) разработка и реализация государственных программ, направленных на осуществление молодежной политики, развитие туризма, физической культуры и спорта;
- 3) реализация Закона Республики Казахстан «О туризме» и подготовка предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан по проблемам туризма в Республике Казахстан.

Так, в преамбуле Закона Республики Казахстан «О туризме» от 3 июля 1992 г. указывается, что Закон основывается на уважении права каждого человека на отдых, принципов, закрепленных в международно-правовых актах в сфере туризма, которые способствуют развитию взаимопонимания и сотрудничества, культурного и духовного обмена между народами, содействует социальному развитию, созданию новых видов деятельности, являющихся источником дополнительных рабочих мест.

В статье 2 Закона понятие «туризм» определяется как «система и форма проведения человеком активного отдыха с целью познания тех или иных регионов, государств, их культуры и традиций и связанное с этим передвижение за пределами постоянного места жительства». То есть туризм согласно Закону определяется только как *передвижение за пределами постоянного места жительства для достижения определенных целей.* Под «туристической деятельностью» согласно вышеуказанному Закону понимается «организация туристических и экскурсионных поездок и походов, оказание всех видов туристских услуг, производство и реализация товаров туристского назначения и другой продукции, осуществляемых в соответствии с основными уставными задачами субъектов туристической деятельности» [4].

В последующем Закон Республики Казахстан от 3 июля 1992 г. «О туризме» утратил силу с принятием Закона Республики Казахстан от 13 июня 2001 г. Во исполнение Указа Президента Республики Казахстан от 17 декабря 1993 г. № 1460 «О создании Министерства по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан» Кабинетом Министров Республики Казахстан впервые утверждено Положение о Министерстве по делам молодежи, туризма и спорта в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан от 10 января 1994 года № 49 «Об утверждении Положения о Министерстве по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан» [5].

Так, Министерство по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан в соответствии с пунктом 1 главы 1 вышеупомянутого Положения, является **республиканским органом государственного управления**, осуществляющим целостную государственную политику по реализации молодежного законодательства, развития туризма, физической культуры и спорта, и несет ответственность перед Кабинетом Министров Республики Казахстан за состояние и перспективное развитие этих отраслей в республике.

Позднее Указ Президента Республики Казахстан от 17 декабря 1993 г. № 1460 «О создании Министерства по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан» утратил силу с принятием Указа Президента РК «О признании утратившими силу некоторых актов Президента Республики Казахстан» от 9 января 2006 года № 1696.

Далее Кабинетом Министров Республики Казахстан от 10 января 1994 г. № 49 принято постановление «Об утверждении Положения о Министерстве по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан». В соответствии, с которым согласно пункту 6 осуществление единой государственной политики по реализации Закона Казахской ССР «О государственной молодежной политике в Казахской ССР», развитие туризма, физической культуры и спорта является задачей Министерства по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан. В дальнейшем указанное постановление утратило свою силу с принятием постановления Правительства РК от 20 мая 1997 г. № 851 «О признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан».

Далее в соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан от 1 апреля 1999 г. № 355 «Вопросы Министерства транспорта, коммуникаций и туризма Республики Казахстан» полномочия по осуществлению регулирования в сфере туризма в Республике Казахстан переходят к Министерству транспорта, коммуникаций и туризма Республики Казахстан. Так, в соответствии с пунктом 1 вышеуказанного постановления Министерство транспорта, коммуникаций и туризма Республики Казахстан является центральным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющее руководство, а также в пределах, предусмотренных законодательством, - межотраслевую координацию в транспортно-коммуникационном комплексе и сфере туризма. При этом Министерство имеет ведомства: Комитет туризма, Комитет транспортного контроля.

Так, в соответствии с Постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 июня 1999 г. № 843 «Вопросы Комитета туризма Министерства транспорта, коммуникаций и туризма Республики Казахстан» утверждено Положение о Комитете туризма Министерства транспорта, коммуникаций и туризма Республики Казахстан и его структуру. Так, в соответствии с пунктом 1 Положения Комитет туризма Министерства транспорта, коммуникаций и туризма Республики Казахстан является ведомством в пределах компетенции Министерства транспорта, коммуникаций и туризма Республики Казахстан, осуществляющим *специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции*, а также *межотраслевую координацию* в сфере туризма.

В качестве специально-исполнительных и контрольно-надзорных функций можно выделить:

- 1) реализация основных направлений государственной политики по развитию туризма, разрабатывает и осуществляет перспективные, текущие, целевые программы в области туризма;
- 2) участие в формировании и реализации единой стратегии в привлечении инвестиций для создания инфраструктуры туризма, производства туристической продукции.

К функциям межотраслевой координации можно отнести координацию деятельности государственных органов и иных организаций по вопросам, относящимся к сфере туризма.

Позднее Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 июня 1999 г. № 843 «Вопросы Комитета туризма Министерства транспорта, коммуникаций и туризма Республики Казахстан» утратило силу с принятием Постановления Правительства РК от 19 ноября 1999 г.

Так, согласно Постановлению Правительства Республики Казахстан от 19 ноября 1999 года № 1755 утверждено Положение об Агентстве Республики Казахстан по туризму и спорту.

Таким образом, с принятием вышеуказанного Постановления Агентство РК по туризму и спорту выделяется в качестве самостоятельного центрального исполнительного органа, не входящего в состав Правительства Республики Казахстан, осуществляющее руководство в сферах туризма, спорта и физической культуры, уполномоченное на выполнение в соответствии с законодательством функций государственного управления, контроля и координации.

Далее Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 апреля 2006 года № 329 «Вопросы Министерства туризма и спорта Республики Казахстан», а также в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 27 марта 2006 года № 73 «О мерах по дальнейшему упорядочению и повышению эффективности системы государственного управления Республики Казахстан» Правительство Республики Казахстан утверждены Положение о Министерстве туризма и спорта Республики Казахстан и перечень организаций, находящихся в ведении Министерства туризма и спорта Республики Казахстан.

При этом Комитет по делам спорта Министерства культуры, информации и спорта Республики Казахстан был реорганизован в Комитет по спорту Министерства туризма и спорта Республики Казахстан, а также был образован *Комитет индустрии туризма Министерства туризма и спорта Республики Казахстан*.

Согласно Постановлению Министерство осуществляет формирование государственной политики в областях *туризма, физической культуры и спорта*. Министерство имеет ведомства: Комитет по спорту, Комитет индустрии туризма. Однако в вышеуказанное Постановление были внесены изменения с принятием Постановления Правительства Республики Казахстан от 26 апреля 2006 г. «Вопросы Министерства туризма и спорта Республики Казахстан». Так, в соответствии с внесенными изменениями в Положение о Министерстве туризма и спорта Республики Казахстан, за Министерством туризма и спорта РК закрепляются полномочия по осуществлению руководства, а также в пределах, предусмотренных законодательством, межотраслевую координацию в областях *туризма, физической культуры, спорта и игорного бизнеса*.

Таким образом, расширяются полномочия Министерства туризма и спорта Республики Казахстан, в компетенцию которого входит формирование государственной политики в областях туристской деятельности, игорного бизнеса, физической культуры и спорта. При этом реорганизуется Комитет по делам спорта Министерства культуры, информации и спорта Республики Казахстан в Комитет по спорту Министерства туризма и спорта Республики Казахстан. В соответствии с Постановлением Министерства туризма и спорта Республики Казахстан - это центральный исполнительный орган Республики Казахстан, осуществляющий

руководство, а также в пределах, предусмотренных законодательством, межотраслевую координацию в сферах деятельности, отнесенных к его компетенции. Однако проведенный анализ законодательных актов, регулирующих туризм в Республике Казахстан, показывает, что на сегодняшний день отсутствует четкое определение термина «государственное управление».

При этом в юридической науке существуют различные подходы к использованию и определению понятий «государственное управление» и «государственное регулирование». Так, исследователь К.Ю. Тотьев под государственным регулированием понимает «нормативную, индивидуально-регулятивную и организационную деятельность государства в лице уполномоченных органов, воздействующую на экономический процесс, с целью защиты публичных прав» [6, с. 25].

Исследователь А.П. Алехин определяет государственное регулирование как «установление государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и их корректировку в зависимости от изменяющихся условий» [7, с. 456]. Исходя из того, что термин «регулирование» включает в себя функции стимулирования и контроля, следовательно, используемый в действующем законодательстве термин «государственное регулирование» и «государственное управление» являются тождественными по смыслу.

При этом в юридической науке термин «государственное управление» является частью термина «государственное управление».

Государственное регулирование исходит из конкретных задач. Так, к ним относятся следующее:

- принятие решений по разработке организационно-экономической и социальной политики в области развития туризма, а также подготовка и принятие плана такого развития;
- создание условий для решения проблем социального, адресного туризма;
- разработка программ развития государственного и частного секторов, с учетом перечисленных только что направлений;
- обеспечение эффективного инвестирования государственного и частного секторов;
- обеспечение постоянного контроля за ходом и направлением развития туризма, учитывая его перспективность, как в экономике, так и в социальной жизни общества.

Государственное управление туризмом использует определенные методы и формы. Так, по словам исследователя Н.Ю. Хаманевой к методам государственного управления туризмом относятся следующие: «программно-целевое планирование, обеспечение стабильности налоговой системы; заключение государственных контрактов, координация экономической деятельности в туристской сфере, управление государственной собственностью, определение приоритетов структурной политики, обеспечение государственной защиты прав и законных интересов равноправных участников гражданского оборота; антимонопольное регулирование; обеспечение информационного обслуживания на базе внедрения новых средств информационной технологии, лицензирование, сертификация, осуществление государственного надзора» [8, с. 395].

Так, форма – это выражение государственно-правового содержания. Хотелось бы согласиться с мнением исследователя А.П. Алехина, который к формам относит принятие государственной программы, акты государственной регистрации, лицензирование [7, с. 394].

В целях развития туристской инфраструктуры и продвижения казахстанского туристского продукта на мировой рынок был принят ряд нормативных правовых актов:

1) Указ Президента Республики Казахстан от 30 апреля 1997 г. № 3476 «О реализации Ташкентской декларации глав тюркоязычных государств, проекта ЮНЕСКО и Всемирной Туристской Организации по развитию инфраструктуры туризма на Великом Шелковом пути в Республике Казахстан»;

2) Указ Президента Республики Казахстан от 27 февраля 1998 г. № 3859 «О Государственной программе «Возрождение исторических центров Великого Шелкового пути, сохранение и преемственное развитие культурного наследия тюркоязычных государств, создание инфраструктуры туризма»;

3) Постановление Правительства Республики Казахстан от 7 июля 1997 г. № 1067 «О реализации Ташкентской декларации глав тюркоязычных государств, проекта ЮНЕСКО и Всемирной Туристской Организации по развитию инфраструктуры туризма на Великом Шелковом пути в Республике Казахстан»;

4) постановление Правительства Республики Казахстан от 26 октября 2000 г. № 1604 «Об утверждении Плана мероприятий по формированию туристского имиджа Казахстана на 2000-2003 годы»;

5) постановление Правительства Республики Казахстан от 30 октября 2000 г. № 1631 «Об образовании Координационного совета по туризму»;

6) постановление Правительства Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. № 1763 «Об организации ежегодного Международного фестиваля «Шелковый путь Казахстан» в городе Алматы»;

7) постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2000 г. № 1947 «О первоочередных мерах развития туристской отрасли».

К государственным программам, принятым с целью осуществления управления в области туризма, можно отнести следующие:

1) В соответствии с постановлениями Президента Республики Казахстан № 635 от 15 июля и № 853 от 15 августа 1992 г., Постановлением Кабинета Министров РК от 7 октября 1992 г. № 839 по заданию Министерства туризма, физической культуры и спорта «Казгипрград» была разработана Национальная программа развития туризма [9];

2) Концепция развития туризма в Республике Казахстан, одобренная Постановлением Правительства Республики Казахстан от 6 марта 2001 года № 333;

3) Программа развития туристской отрасли на 2003 - 2005 гг., принятую Постановлением Правительства от 29 декабря 2002 г., основной целью которой являлось создание современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей казахстанских и иностранных граждан в разнообразных туристских услугах, разработка экономических и правовых механизмов развития отрасли и реализация мер на государственном уровне по обеспечению качества турпродукта Казахстана. Программа также направлена на формирование имиджа Казахстана как привлекательного туристского объекта, национального турпродукта и обеспечение его качества в соответствии с мировым уровнем, на комплексное развитие туризма на основе поддержки и выбора оптимальных методов государственного регулирования отрасли;

4) Государственную программу развития туризма в Республике Казахстан на 2007-2011 гг., утвержденную Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2006 года № 231, которая ставит своей целью создание конкурентоспособной туристской индустрии для обеспечения занятости населения, стабильного роста доходов государства и населения за счет увеличения объемов въездного и внутреннего туризма.

На необходимости развития туризма акцентируется Общенациональный план мероприятий по реализации Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 1 марта 2006 г. «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии», Программа Правительства Республики Казахстан на 2006-2008 гг., утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2006 г. № 222, Среднесрочный план социально-экономического развития Республики Казахстан на 2007-2009 гг. (второй этап), утвержденный постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2006 г. № 822, задачами которых является формирование целостной государственной политики в сфере туризма, создание правовых, организационных и экономических основ формирования в Казахстане современной конкурентоспособной индустрии туризма;

5) Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 1 марта 2006 г. «Стратегия вхождения Казахстана в число 50-ти наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии, Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев особо подчеркивает, что необходимо уделить ключевое внимание обновлению имиджа города как привлекательного места для мирового бизнеса, делового туризма, проведения научных и культурных мероприятий международного значения. Итак, «Программы – это служебные документы, воплощающие концепции, в соответствии с которыми должна осуществляться деятельность субъектов, причастных к их разработке и реализации» [10, с. 24].

Таким образом, государственные программы по развитию туризма в Республике Казахстан выступают в качестве *важного политико-правового акта*, который имеет юридическое значение, а также в качестве *инструмента управления и развитием сферой туризма*.

Правовое регулирование в сфере туризма также осуществляется Законом Республики Казахстан 6 июля 2007 г. «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан», «О создании специальной экономической зоны «Онтүстік» от 29 июня 2001 г. № 645, «О создании СЭЗ «Астана - новый город» от 18 августа 2003 г. № 1166, «О создании СЭЗ «Парк информационных технологий», Положение о СЭЗ «Морпорт Актау» от 31 марта 1999 г. № 104 «Некоторые вопросы специальных экономических зон в РК». Так, Закон Республики Казахстан 6 июля 2007 г. «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» определяет такие зоны, как ограниченные территории Республики Казахстан с точно обозначенными границами, на которой создаются благоприятные условия для осуществления приоритетных видов деятельности. Так, в соответствии со статьей 3 Закона Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» специальная экономическая зона создается в целях развития и поддержки отраслей экономики, ускоренного развития регионов и решения социальных проблем, повышения эффективности предпринимательской деятельности, привлечения инвестиций, технологий и современного менеджмента, создания высокоэффективных и конкурентоспособных производств [11].

Так, в Законе, прежде всего, дается определение понятия «специальная экономическая зона». В целом создание специальных экономических зон представляет собой эффективное и достаточно перспективное направление международного сотрудничества для привлечения инвестиций и дальнейшего укрепления экономического сотрудничества Республики Казахстан. При этом управление в области туризма в Республике Казахстан предполагает решение вопросов, связанных с развитием рекреационных, природовосстановительных комплексов, которые при осуществлении предпринимательской деятельности не могут решаться в полной мере.

К примеру, в целях осуществления эффективного управления в области туризма Агентством РК по статистике пересмотрена статистическая отчетность рекреационных предприятий согласно международным стандартам. По классификации, предложенной всемирной организацией туризма. Выделяют такие виды туризма, как внутренний, въездной и выездной туризм.

Так, въездной и выездной туризм связан с пересечением государственных границ Республики Казахстан. Так, въездной и выездной туризм регулируется в соответствии с Законом Республики Казахстан от 13 июня 2001 года № 211 «О туристской деятельности в Республике Казахстан». Для усовершенствования законодательства полагаем необходимым проводить комплексные программы по развитию туризма в регионах и во всей стране в целом.

- 1 Указ Президента Казахской ССР от 31 августа 1991 г. «О создании Министерства туризма, физической культуры и спорта Казахской ССР» // Справочная правовая система «Параграф».
- 2 Ердэвлетов С.Р. История туризма. Развитие и научное изучение. – Алматы, 2003. – 215 с.
- 3 Постановление Кабинета Советов Министров Республики Казахстан от 4 февраля 1992 г. «О лицензировании, сертификации туристской и спортивной деятельности в Республике Казахстан» // Справочная правовая система «Параграф».
- 4 Закон Республики Казахстан от 3 июля 1992 г. «О туризме» // Справочная правовая система «Параграф».
- 5 Постановление Кабинета Министров Республики Казахстан от 10 января 1994 г. «Об утверждении Положения о Министерстве по делам молодежи, туризма и спорта Республики Казахстан» // Справочная правовая система «Юрист».
- 6 Тотьев К.Ю. Предпринимательское право. Публично-правовой статус предпринимателя. – М.: БЕК. – 2003. – 456 с.
- 7 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. – М.: Зерцало-М. – 1998. – 567 с.
- 8 Административное право / Под ред. Хамановой Н.Ю. – М.: Юрист. – 2005. – 452 с.
- 9 Накатков Ю.С. История туризма Казахстана. – Алматы, 2001. – 236 с.
- 10 Калинин Л.Е. Государственное управление туризмом в Российской Федерации. – Дис. к.ю.н. - Ростов-на-Дону, 2007. – 202 с.
- 11 Закон Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. - 17 июля. - 2007.

**С.Р. Баяхметов**

### **ПРОБЛЕМЫ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО И ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ И ДОКАЗЫВАНИЯ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

(часть II в продолжение темы статьи с одноименным названием в предыдущем номере «*ҚазҰУ хабаршысы. Заң сериясы. №3.2009*»).

Суд не должен выступать субъектом доказывания, как это уже сложилось на практике. Как мы показывали выше, в Кодексе РК об АП отсутствуют нормы, определяющие права и обязанности органа (должностного лица), возбудившего административное производство, в качестве стороны по делу в суде. Тем самым, законодатель при рассмотрении дела в суде, не определяя права и обязанности субъекта доказывания по тем делам, где участие прокурора не обязательно, отводит роль субъекта доказывания суду, что противоречит смыслу понятия «правосудие», которое на основании ст.75 Конституции должен осуществлять суд при рассмотрении любого дела.

Субъектом доказывания может выступать лишь орган административного преследования (такой термин предлагается ввести в нормы законодательства об административных правонарушениях) до рассмотрения дела в суде и прокурор при рассмотрении дела в суде.

В последнем случае, если должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, являлось очевидцем правонарушения, то статус субъекта доказывания, имевшийся до рассмотрения дела в суде, им теряется с момента принятия производства по делу судом. При рассмотрении дела в суде данное лицо могло бы выступить лишь в роли свидетеля, а полномочия субъекта доказывания по любому делу, переданному в суд, должны по логике предлагаемого нововведения перейти к прокурору.

В этой связи, предлагается в качестве дополнения к статье 12 КРК об АП, провозглашающей принцип презумпции невиновности, обязанность доказывания виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, возложить на должностное лицо, возбудившее производство по делу об административном правонарушении.

В КРК об АП нечетко урегулировано обязательное участие прокурора при рассмотрении административных дел. Согласно ст. 599 КРК об АП, в целях реализации своих полномочий, предусмотренных статьей 583 настоящего Кодекса, прокурор вправе участвовать в производстве по делам об административных правонарушениях.

С учетом отсутствия в КРК об АП нормы, регламентирующей права и обязанности должностного лица органа административного преследования в качестве субъекта доказывания при рассмотрении дела в суде, логическим продолжением предлагаемого нововведения послужит появление в Кодексе новой нормы, предусматривающей расширение полномочий прокурора:

- 1) участие прокурора по всем административным делам, относящимся к компетенции суда, в качестве субъекта доказывания;
- 2) изучение административных материалов и возбуждение производства по делу об административном правонарушении перед направлением его в суд для рассмотрения по подведомственности, либо возврат материала на доработку ввиду его неполноты, либо отказа в возбуждении по основаниям, предусмотренным статьей 580 Кодекса, исключаяющим производство по делу.

Предлагаемые дополнения в законодательство об административных правонарушениях соответствуют нормам статьи 607 КРК об АП, закрепляющей обязанность доказывания и представления доказательств за участниками процесса. Полномочия прокурора по участию в суде в качестве стороны по делу закреплены в ст. 599 КРК об АП.

Данные нововведения позволят повысить качество поступающих в суд административных материалов, а также будут соответствовать принципу состязательности сторон по делу и способствовать вынесению справедливого решения по делу.