



ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН ПО ТУРИЗМУ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОРИДОРА АЛМАТЫ-БИШКЕК

ДЕКАБРЬ 2019 ГОДА



ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН ПО ТУРИЗМУ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КОРИДОРА АЛМАТЫ-БИШКЕК

ДЕКАБРЬ 2019 ГОДА





Лицензия «указанием авторства – некоммерческая без производных» 3.0 IGO
(CC BY 3.0 IGO)

©2019 Азиатский банк развития
проспект АБР 6, Мандалуйонг Сити, 1550 Метро Манила, Филиппины
Tel +63 2 8632 4444; Fax +63 2 8636 2444
www.adb.org

Некоторые права защищены. Опубликовано в 2019 году.

ISBN 978-92-9262-013-4 (печатная), 978-92-9262-014-1 (электронная)
Номенклатурный номер публикации TCS200039-2
DOI: <http://dx.doi.org/10.22617/TCS200039-2>

Взгляды, изложенные в данной публикации, выражают мнение авторов и не обязательно отражают мнения и политики Азиатского банка развития (АБР) или его Совета управляющих, или правительств, которые они представляют.

АБР не гарантирует точность данных, содержащихся в настоящей публикации, и не несет ответственности за любые последствия их использования. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей не означает, что АБР одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктам аналогичного характера, которые не были упомянуты.

Использование каких-либо обозначений или ссылок на конкретную территорию или географическую зону, либо использование термина “страна” в настоящем документе, не означает выражения позиции АБР относительно правового или иного статуса такой территории или зоны.

Доступ к данной работе предоставляется в соответствии с лицензией «Creative Commons Attribution 3.0 IGO» (CC BY 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Используя содержание данной публикации, вы даете согласие соблюдать условия данной лицензии. Для ссылок, переводов, адаптаций и разрешений, пожалуйста, предварительно ознакомьтесь с положениями и условиями использования на <https://www.adb.org/terms-use#openaccess>.

Лицензия CC не распространяется на содержащиеся в данной публикации материалы, незащищенные авторскими правами АБР. Если материал относится к другому источнику, пожалуйста, свяжитесь с владельцем авторских прав или издателем этого источника для получения разрешения на его воспроизведение. АБР не может привлекаться к ответственности в связи с каким-либо претензиями, вытекающими из использования вами таких материалов.

Если у вас имеются вопросы или комментарии в отношении содержания, либо если вы желаете получить разрешение владельца авторских прав на использование публикации в целях, не предусмотренных настоящими условиями, или разрешение на использование логотипа АБР, пожалуйста, свяжитесь с pubsmarketing@adb.org.

С исправленными опечатками в публикациях АБР можно ознакомиться по ссылке <http://www.adb.org/publications/corrigenda>.

Примечания:

В данной публикации символом «\$» обозначены доллары США.
АБР признает «Кыргызстан» как Кыргызскую Республику.

На обложке: Содействие туризму на озере Иссык-Куль. Пейзаж в городе Чолпон-Ата в Кыргызской Республике с видом на горы Тянь-Шань (фотография Кениши Хасимото).

Содержание

Таблицы, рисунки и карты	iv
Выражение признательности	v
Сокращения	vi
Резюме для руководства	vii
1 Текущая ситуация в секторе туризма в регионе Экономического коридора Алматы-Бишкек	1
1.1 Туристические активы, инфраструктура и доступность	1
1.2 Туристические потоки и рынки	3
1.3 Цифровая эффективность	11
2 Законодательная база и институциональная структура	13
2.1 Создание законодательной базы для развития туризма	13
2.2 Институциональная структура	17
3 Пространственное концептуальное планирование для развития туризма	22
3.1 Обоснование	22
3.2 Основные концепции предлагаемого пространственного планирования	22
3.3 Развитие предлагаемых туристических кластеров	24
4 Инвестиционные проекты	27
4.1 Перечень проектов по типам и приоритетности	27
4.2 Обоснование для государственно-частных партнерств и концепция ключевых достопримечательностей	29
5 Реализация Генерального плана	32
5.1 Сценарии Генерального плана	32
5.2 Прогнозы спроса	33
5.3 Процесс реализации	34
5.4 Экологические и социальные защитные меры	35
6 Список Дополнительных документов	37

Таблицы, рисунки и карты

Таблицы

1	Потоки туристов в странах и в ЭКАБ	4
2	Ранжирование привлекательности иностранных рынков въездного туризма для ЭКАБ	10
3	Обзор инвестиций по типам, компонентам и приоритетности	27

Рисунки

1	Предлагаемые институциональные рамки	20
2	Предлагаемый 10-летний план	29
3	Сценарии Генерального плана	32
4	Сценарии прогноза спроса	33

Карты

A	Зона туристических проектов ЭКАБ и региональная связанность	viii
1	Структура предлагаемых туристических кластеров в ЭКАБ	23
2	Предлагаемая сеть кластеров	25

Выражение признательности

Этот отчет был подготовлен специалистами из «JCF Strategy Consulting» с руководителем команды в лице Карлоса Фария, и «9steps Corporation» под руководством Кеничи Хасимото, а также с участием Кателйне Ленертс, Орынбассар Абельдиновой, Даны Мирашевой, Урана Ахметова и Кубана Ашыркулова.

Команда Экономического коридора Алматы-Бишкек: Кристиан Росбах, Кармела Эспина, Кылычбек Джакыпов, Алмас Байтенов и Айдана Бердыбекова оказали помощь и поддержку в подготовке этого отчета.

Сокращения

ЭКАБ	Экономический коридор Алматы-Бишкек
СНГ	Содружество Независимых Государств
ИОРТ	институт, ответственный за развитие туризма
ГЧП	государственно-частное партнерство
КНР	Китайская Народная Республика
МКИТ	Министерство культуры, информации и туризма Кыргызской Республики
МКС	Министерство культуры и спорта Республики Казахстан
АРПТ	Агентство по развитию и продвижению туризма
ПДР	посещение друзей и родственников

Резюме для руководства

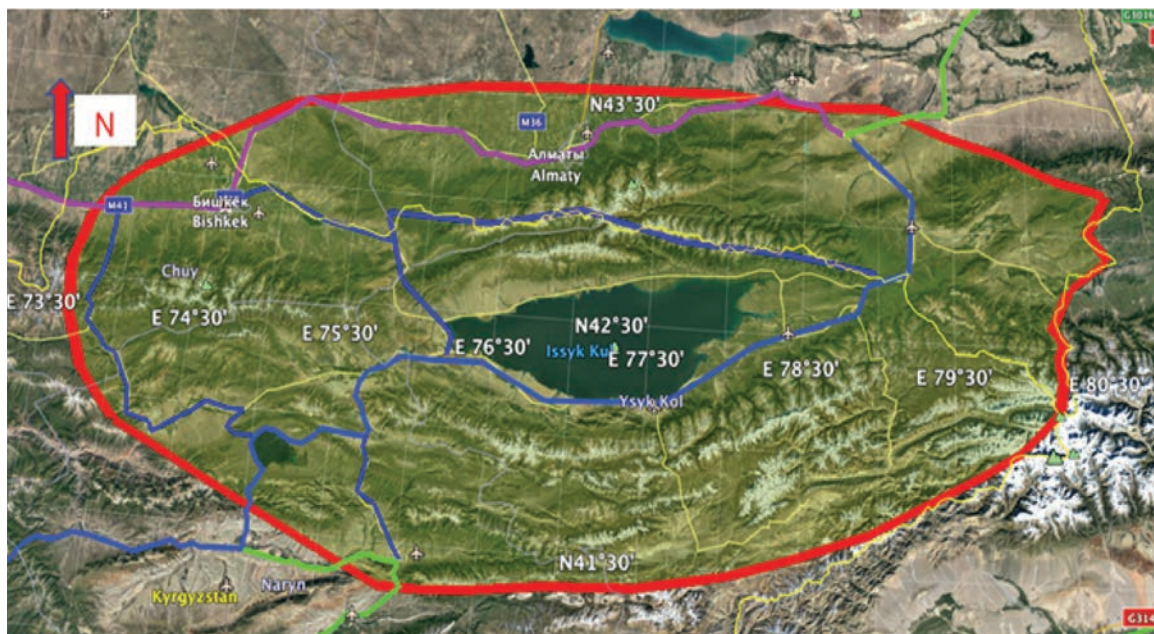
Экономический коридор Алматы-Бишкек (ЭКАБ) обладает исключительным наследием и богатством культуры и природы. Это сочетание ведет к высокому потенциалу для развития туризма, который в значительной степени не используется. Горный массив между Алматы и озером Иссык-Куль имеет большой потенциал для привлечения иностранных туристов. Развитие этого горного региона может стимулировать инвестиции в зимние виды спорта, такие как горнолыжные курорты в Казахстане и Кыргызской Республике. Создание связей между зимними спортивными объектами с возможностями летнего туризма вокруг озера Иссык-Куль может снизить сезонность и инвестиционные риски за счет создания привлекательных условий для круглогодичных туристических потоков. Данный Генеральный план по туризму ЭКАБ был разработан с целью охвата этих преимуществ.

Этот Генеральный план направлен на структурирование развития международного конкурентоспособного туристического региона в рамках ЭКАБ. Он описывает общие рамки для развития и функционирования общей туристической зоны ЭКАБ, включая: (i) видение и концептуальные рамки для этой области, которые оптимизируют имеющиеся ресурсы (природные, человеческие, технологические, финансовые и нематериальные); (ii) право собственности и организацию общего пространства; и (iii) план развития землепользования и распределения туристической деятельности, а также физической и нефизической инфраструктуры с учетом социальных и экологических защитных мер.

На основе прогнозов спроса на высоком уровне и использования различных сценариев реализации проектов, в Генеральном плане определяются наиболее важные инвестиционные проекты и сметные операционные расходы, которые потребуют определения приоритетности и осуществления необходимых инвестиций, как со стороны государственного, так и частного секторов. В Генеральном плане проводится различие между различными типами инвестиций, которые зависят от реформ или могут быть реализованы в существующих рамках, и по источникам финансирования с использованием финансовых средств государственного или частного секторов, или их сочетания посредством государственно-частных партнерств (ГЧП).

Карта проектной зоны и ее элементы региональной связанности (Карта А) отображают предлагаемую концепцию развития туризма для региона, основанную на следующих осях:

- Соединение северной и южной ветвей Шелкового пути с двумя объездными дорогами, пересекающими регион, что делает эту систему ключевым интегрирующим элементом различных предлагаемых кластеров (Карта 1 и Карта 2) развития туризма.
- Жизненно важные существующие активы города Алматы и Бишкек для делового туризма и Иссык-Куля для пляжного туризма сегодня представляют основную мотивацию для прибытия иностранных и внутренних туристов. Эти активы должны быть улучшены и

Карта А: Зона туристических проектов ЭКАБ и региональная связанность

- Зона проекта по туризму ЭКАБ
- Шелковый путь из Китая
- Предлагаемая обьездная автодорога Шелковый путь: Чунджа/Чарын, Тургенъ, Алматы, Бишкек, Тараз
- Предлагаемая обьездная автодорога Шелковый путь: Чунджа/Чарын, Кеген, Тюп, Иссык-Куль, Бишкек, Сон-Куль

ЭКАБ = Экономический коридор Алматы-Бишкек.

Источники: авторы и Google.

использованы в других сегментах (лыжный, природный и «спокойный» приключенческий, культурный туризм), чтобы увеличить количество ночей, проводимых в регионе существующими посетителями, и чтобы развивать новые рынки с другими основными видами мотивации для посетителей (в частности, чтобы посетить город в рамках тура выходного дня и остановиться на ночь) с целью расширения базы посетителей.

- Для реализации этой концепции необходимо: (i) развивать воздушный хаб в Алматы; (ii) сделать города Алматы и Бишкек очень привлекательными для посетителей, приезжающих на выходные, посредством продвижения шоппинга в качестве дополнительной характеристики, (iii) сократить время в пути между аэропортом и Иссык-Кулем и Бишкеком, (iv) внедрить реструктурированную институциональную структуру, дополненную реформами, чтобы учесть возможности менеджмента в рамках ГЧП.

Наконец, в данном Генеральном плане рекомендуются различные реформы для усиления соответствующих государственных туристических учреждений. Адекватные правовые и институциональные рамки должны предусматривать всеобъемлющие мандаты для пространственного развития идентифицированного кластера и регулятивные полномочия институтов, ответственных за развитие туризма (ИОРТ) в каждой стране. Непосредственные следующие шаги для обоих правительств включают:

- определить уровни обязательств, которые они готовы взять на себя в отношении политики и реформ для реализации Генерального плана с точки зрения обеспечения ресурсов и финансирования;
- отобрать проекты и пакет реформ, (см. раздел 6.3);
- выбрать сильного партнера по развитию, чтобы: (i) помочь структурировать сделки по ГЧП, предоставлять консультации правительствам при разработке концессий и обеспечить связь с авторитетными международными игроками в этой области, которые могут реализовывать, осуществлять работу и продвигать на рынке масштабные проекты туристической инфраструктуры; (ii) оценить риски и условные обязательства, возникающие в результате развития таких знаковых проектов, выступая в качестве честного брокера; (iii) оказывать поддержку реализации необходимых реформ; (iv) управлять разработкой и финансированием государственных и частных инвестиций; и
- взять на себя обязательства по осуществлению трансформирующих туристических проектов и начать подготовку предварительных технико-экономических обоснований для определенных пакетов проектов.

1

Текущая ситуация в секторе туризма в регионе Экономического коридора Алматы-Бишкек

1.1 Туристические активы, инфраструктура и доступность

1.1.1 Туристические активы, продукты и сегменты

1. Регион ЭКАБ характеризуется горным ландшафтом, озерами и объектами культурного наследия, что подчеркивает его значительный туристический потенциал. Он является одной из 10 самых быстрорастущих туристических дестинаций в мире.¹ Основываясь на своих природных и культурных ресурсах, он может предложить разнообразие туристических сегментов и опыта: приключенческий туризм, рекреационный туризм, культурный туризм, агротуризм и экотуризм, оздоровительный и спа-туризм, а также туризм в области организации встреч, поощрений, конференций и мероприятий.

2. В настоящее время туристические продукты в регионе ЭКАБ в основном включают продукты, связанные с бизнесом, отдыхом и здоровьем. Двумя наиболее актуальными продуктами являются бизнес в Алматы и пляжный туризм на озере Иссык-Куль, тогда как только Алматы соответствует международным стандартам качества. В настоящее время в регионе ЭКАБ осуществляется процесс расширения ассортимента туристических продуктов. Подавляющее большинство туристических активов расположены в сельской местности и на большой высоте, в то время как «спокойный» приключенческий туризм предлагает множество мероприятий, таких как походы, пешие прогулки, катание на лошадях, велосипедах или наблюдение за дикой природой. Культурный туризм, такой как юрточные лагеря, этническая кухня, охота с соколами, этнические игры и музыка, дополняют широкое и популярное предложение природных и культурных мероприятий, предлагаемых во всей зоне.

3. Экстремальные виды спорта и сложный приключенческий туризм, такие как альпинизм и скалолазание, сплав на каноэ, рафтинг и парапланеризм, в настоящее время недостаточно развиты, поскольку для них требуется специальное оборудование и высококвалифицированные профессиональные гиды. Тем не менее, доходы от сложного приключенческого туризма неуклонно растут на протяжении нескольких лет. Сегмент делового туризма (т.е. встречи, поощрения, конференции и мероприятия) ограничен отсутствием соответствующих гостиничных мощностей, соответствующих международным стандартам качества, и недостаточно развитыми навыками организации мероприятий в целом и особенно в отношении торговых выставок, в частности, где имеется высокий потенциал для развития городского туризма.

¹ Всемирный совет по путешествиям и туризму.

1.1.2 Транспорт и доступность

4. Как правило, в крупных городах, таких как Алматы и Бишкек, существуют различные виды общественного и частного транспорта (например, железные дороги, автодороги, аэропорты, автобусы или такси) и хорошо развитые дороги, но в сельских районах стран существуют значительные ограничения с точки зрения доступа. Поэтому обеспечение доступности является огромной проблемой, которая требует постоянного усовершенствования для удовлетворения растущего спроса на мобильность. Планирование в области транспорта должно обращать особое внимание на обеспечение доступности «последней мили» и связей между различными видами транспорта.

5. Перевозки в Казахстане и Кыргызской Республике сильно ограничены топографией обеих стран. В дополнение к этой серьезной проблеме качество дорог сильно отличается, а международные границы требуют трудоемких пограничных формальностей в условиях плохой инфраструктуры. Воздушный транспорт, принимая во внимание, что большинство иностранных посетителей региона прибывают воздушным транспортом, отстает с точки зрения выбора маршрутов и частоты рейсов, а также страдает от высоких затрат, неудовлетворительной практики регулирования и плохих условий целевого назначения в аэропортах. Ниже приводится более подробное описание этих вызовов в области воздушного транспорта:

- Подавляющее большинство иностранных туристов прибывают в регион воздушным транспортом (см. Дополнительный документ I, раздел 2). Международный аэропорт Алматы, являющийся главными воротами в регион, в основном предназначен для внутренних перевозок «из пункта в пункт» и некоторых ограниченных международных трансфертных рейсов. Общественный транспорт, помимо служб такси, практически отсутствует. Чтобы справиться с существенным увеличением пассажиропотока, необходимо привлечь инвестиции для расширения пропускной способности терминала. Если предполагается сделать Алматы важнейшими «воротами» Центральной Азии, то потребуются крупномасштабные инвестиции для строительства нового терминала, перронов, развития операций в воздушной зоне и улучшения доступности в центр города Алматы, а также в Бишкек и на Иссык-Куль.
- В международном аэропорту «Манас» очень мало авиамаршрутов, а его авиаперевозчики-резиденты малы по размеру. Это объясняется отсутствием конкурентоспособных внутренних авиаперевозчиков, за исключением «Air Manas», дочерней компании «Pegasus Airlines LCC» из Турции, эксплуатирующей только два самолета и лишь по нескольким маршрутам. Недавно кыргызское правительство приняло политику «открытого неба», основанную на пятой свободе права на коммерческие перевозки, ожидая увеличения воздушного движения и открытия новых маршрутов. Этот важный шаг должен быть дополнен адекватным и эффективным режимом регулирования, чтобы обеспечить соответствующую прозрачность и эффективное снижение затрат для перспективных новых операторов.
- Цены на авиаперевозки в регионе очень высоки по сравнению со временем в пути, и если проводить сравнение с международными ценами (см. Дополнительный документ II). Основными причинами являются расходы, не связанные с авиакомпаниями, такие, как налоги на пассажиров, сборы за наземное обслуживание, за посадку и сборы на маршруте, налоги на топливо для иностранных авиакомпаний. Большинство этих расходов налагаются на иностранные авиакомпании, чтобы защитить внутренних перевозчиков, и большинство стран региона следуют той же логике.

1.1.3 Инфраструктура

6. Многие курорты в регионе ЭКАБ были построены во времена Советского Союза. Эти курорты все еще принадлежат различным профсоюзам, и зачастую находятся в заброшенном состоянии. Профсоюзы обычно сдают в аренду свои курорты частным предпринимателям в поисках быстрой прибыли, что приводит к недостаточным инвестициям для технического содержания и ремонта объектов. Это особенно касается термальных и бальнеологических активов.² Кроме того, инвесторы, желающие взять объекты в аренду и реабилитировать активы в более долгосрочной перспективе, зачастую отказываются от этого желания в результате того, что владельцы не хотят договариваться о долгосрочных контрактах, а правительства настаивают на обеспечении минимальных стандартов качества.

7. Муниципальная инфраструктура и услуги в провинциях, включая электроснабжение, водоснабжение, канализацию и вывоз отходов, не соответствуют международным стандартам. Системы водоснабжения и канализации на региональном и местном уровнях устарели и перегружены. Например, в некоторых местах вокруг озера Иссык-Куль жидкие бытовые отходы просачиваются на поверхность, а мусор разбросан по всему пляжу.

8. Частные владельцы курортов конечно же стараются создать условия для комфортного пребывания туристов. Однако они не могут позволить себе построить современные очистные сооружения. Этот вопрос должен решаться местными муниципалитетами в рамках национальной правовой базы и при поддержке механизмов финансирования.

9. Придорожные услуги, общественные туалеты и инфраструктура в природных парках требуют пристального внимания со стороны этих правительств. В природных парках вывоз мусора и состояние общественных туалетов представляют собой серьезную проблему, в то время как придорожные услуги либо отсутствуют, либо являются неадекватными для туристов.

1.2 Туристические потоки и рынки

1.2.1 Туристические потоки

10. Казахстан представляет собой гораздо больший туристический рынок, чем Кыргызская Республика, как с точки зрения внутренних, так и иностранных туристов (Таблица 1). На уровне страны в Казахстане побывало более 15 миллионов туристов, в то время как в 2017 году Кыргызская Республика приняла менее 6 миллионов. Для региона ЭКАБ данный план оценивает общее количество туристов в 8,4 миллиона человек, из которых большинство посещают кыргызскую часть ЭКАБ. Это актуально, поскольку в их число входят около 2 миллионов казахстанцев, посещающих Кыргызскую Республику, и 1,3 миллиона кыргызских туристов, посещающих Казахстан. Если предположить, что все эти туристы посещают исключительно регион, то получится только 300 тысяч иностранных посетителей для казахстанской стороны ЭКАБ и 1,6 миллиона иностранных туристов, посещающих кыргызскую сторону.

11. Сильная сторона туризма в Казахстане – это его внутренний рынок, в то время как для Кыргызской Республики – это иностранный рынок въездного туризма. Соседние страны являются

² Бальнеологическими активами являются природные или минеральные воды, которые обладают лечебными свойствами или обеспечивают лечебную ценность при купании.

Таблица 1: Потоки туристов в странах и в ЭКАБ

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	СГТР 2013/ 2017 гг. (%)
Потоки и расходы туристов	('000)					
Потоки туристов страны						
Казахстан	12 451	11 527	12 596	13 710	15 166	5,1
– Внутренние туристы	5 610	5 194	6 166	7 201	7 465	7,4
– Въезжающие иностранные туристы	6 841	6 333	6 430	6 509	7 701	3,0
Кыргызская Республика	4 442	4 177	4 437	4 207	5 945	7,6
– Внутренние туристы	1 366	1 328	1 386	1 277	1 377	0,2
– Въезжающие иностранные туристы	3 076	2 849	3 051	2 930	4 568	10,4
Потоки туристов ЭКАБ					8 404	
Казахстан					3 648	
– Внутренние туристы					2 083	
– Въезжающие иностранные туристы					1 565	
Кыргызская Республика					4 756	
– Внутренние туристы					1 102	
– Въезжающие иностранные туристы					3 654	
Расходы на поездку в \$ в стране/ регионе						
Расходы на поездку в \$ в стране/ регионе						
Казахстан					\$470	
– Внутренние туристы					\$174	
– Въезжающие иностранные туристы					\$863	
Кыргызская Республика					\$483	
– Внутренние туристы					\$122	
– Въезжающие иностранные туристы					\$592	

СГТР = совокупный среднегодовой темп роста.

Источник: Расчеты авторов.

крупнейшим источником туристов в обе страны и ЭКАБ (Дополнительный документ I, раздел 3), в то время как Российская Федерация является вторым источником прибывающих иностранных туристов, особенно из восточной части страны. Китайская Народная Республика (КНР) является важным рынком туристов для Казахстана, особенно для деловых целей, в то время как для Кыргызской Республики важными рынками туристов являются Западная Европа и Северная Америка.

1.2.2 Способы прибытия, продолжительность пребывания, расходы и добавленная стоимость

12. Способы прибытия иностранных туристов значительно различаются в обеих странах (Дополнительный документ I, раздел 2). В Казахстане автомобильные и железнодорожные

перевозки являются основными видами транспорта, представляющими 90,2% иностранных прибытий, в то время как авиаперевозки являются наиболее актуальными для Кыргызской Республики, на которые приходится 51,8% всех иностранных прибытий.

13. Мотивация для поездки в Кыргызскую Республику в основном включает: бизнес (41%), затем следуют отдых (33%) и посещение друзей и родственников (ПДР) – 24%. Для Казахстана основными мотивами являются ПДР (47%), бизнес (27%) и досуг (22%). Мотивация для путешествий оказывает непосредственное влияние на выбор типа туристического жилья. В Казахстане на местное жилье (проживание в семье, аренда дома и квартиры) приходится 71% всех ночевок, а на лицензированные гостиницы и мотели приходится 27%. В Кыргызской Республике на местное жилье приходится 30% иностранных туристов, в то время как на гостиницы и курорты – около 65%.

14. Средняя продолжительность пребывания в регионе ЭКАБ напрямую связана с целью посещения и рынками туристов. Наиболее схожим показателем туризма между странами является продолжительность пребывания местных посетителей, которые проводят 1,8 ночи в Казахстане и 1,7 ночи в Кыргызской Республике. Во всех других сегментах существуют существенные различия между этими странами (Дополнительный документ I, раздел 2). В Казахстане, отдыхающие туристы, независимо от того, приезжают они из стран Содружества Независимых Государств (СНГ) или нет, а также туристы ПДР, в среднем останавливаются на 4,5 ночи. В Кыргызской Республике, имеющей другой профиль посетителей, международные туристы в среднем останавливаются на 7,5 ночей в пансионатах на озере Иссык-Куль, на объектах, предназначенных для загорания и пляжного отдыха. Туристы с мотивацией культурного, «спокойного» приключенческого туризма и туристы ПДР остаются на 10 ночей. Посетители для активного приключенческого туризма и экстремальных видов спорта останавливаются на 21 ночь, а деловые путешественники – на 2,5 ночи.

15. Если проанализировать структуру их расходов, то местные туристы тратят 174 долларов США в день в Казахстане и 122 долларов США в Кыргызской Республике, в то время как иностранцы тратят за поездку 863 долларов США в Казахстане и 592 долларов США в Кыргызской Республике.³ Непропорциональное количество иностранных туристов в общем количестве въезжающих туристов, посещающих кыргызскую сторону, приводит к тому, что средние расходы становятся 483 долларов США в день по сравнению с 470 долларами США для Казахстана. Ежедневные расходы туристов варьируются также в зависимости от вида транспорта и сегмента рынка. В Казахстане они варьируются от 98 долларов США в день для внутреннего туризма до 358 долларов США в день для деловых туристов, при этом международные туристы тратят больше всех. В Кыргызской Республике средние ежедневные расходы варьируются от 23 долларов США в день для ПДР до 291 доллара США для деловых путешественников. Это указывает на существенную разницу в структуре расходов и расходах на туристические услуги между странами и, в конечном итоге, в профилях туристов, особенно в отношении международных туристов.

16. Для казахстанской части ЭКАБ наиболее важным сегментом являются международные бизнес посетители с 378 миллионами долларов США (37% от общего объема), за которыми следуют местные посетители – 318 миллионов долларов США (или 31% от общего объема). В кыргызской части ЭКАБ на туристов, приезжающих на Иссык-Куль, приходится 322 млн. долларов США (37%) от общей добавленной стоимости туризма, а затем на бизнес-сегмент – 254 млн. долларов США (29%).

³ Наборы данных в Дополнительном документе I, раздел 2.

1.2.3 Наиболее привлекательные для развития сегменты рынка

17. **Основные сегменты.** Для развития индустрии туризма необходимо иметь уникальные продукты, которые пользуются большим спросом, такие как солнце, пляж, а также продукты для бизнеса. В соответствии с этим допущением, как Иссык-Куль, так и город Алматы, являются двумя наиболее важными туристическими активами в ЭКАБ. Регион имеет большой неиспользованный потенциал с точки зрения посетителей сегментов бизнес, солнце и пляж для дальнейшего развития, и их необходимо использовать в качестве катализаторов для развития других туристических сегментов и продуктов вокруг дополнительных туристических активов ЭКАБ, таких как «спокойный» приключенческий и культурный туризм, с целью увеличения продолжительности пребывания существующих основных туристических сегментов и создания новых рынков.

18. Бизнес-сегмент имеет значительные возможности в регионе, особенно для города Алматы, при условии, что город увеличит потенциал своего воздушного хаба. Алматы имеет значительные гостиничные мощности, которые соответствуют международным стандартам качества, и экономику с более высоким уровнем доходов, чем в остальных странах Центральной Азии. Кроме того, он идеально расположен для проведения международных торговых ярмарок и мероприятий благодаря близости к соседним и очень крупным странам, таким как КНР, Российская Федерация и Индия. Бишкек также предлагает некоторые привлекательные возможности для бизнес-сегмента, особенно для торговых ярмарок.

19. Алматы и Бишкек – это два города, обладающие значительным потенциалом для развития туристического рынка, относящегося к турам выходного дня. Как правило, этот рынок привлекает пары или небольшие группы друзей, которые приезжают на 3 дня/2 ночи на выходные дни, чтобы вырваться из своего обычного режима жизни. Этот рынок требователен к качеству, чувствителен к ценам (особенно в отношении воздушного транспорта), и зависит от предложений в области культуры, «спокойных» приключений, гастрономии, городских маршрутов, привлекательности природных объектов и шоппинга (особенно в отношении модных товаров и предметов роскоши). И Алматы, и Бишкек обладают уникальными особенностями, которые позволяют им быть очень привлекательными дестинациями с круглогодичным потенциалом для привлечения туристов, приезжающих в город за развлечениями.

20. **Таргетирование на сегменты и качество.** Данный Генеральный план предполагает наличие адекватного сочетания туристических продуктов и развитие рынка в отношении внутренних, региональных и международных рынков туристов. Туристы, прибывающие из самых богатых стран Европы, Восточной Азии, Океании, Ближнего Востока и Северной Америки, тратят больше всех, но при этом также являются самыми требовательными с точки зрения стандартов качества объектов и услуг. В настоящее время регион может предложить только несколько продуктов с требуемыми стандартами. Кроме того, такие посетители, приехавшие издалека, потенциально попадают только один раз в своей жизни в такое место назначения, как ЭКАБ, но их «сарафанное радио» и отзывы в социальных сетях являются очень важным механизмом для привлечения большего количества туристов. Плохой опыт, безусловно, поставит под угрозу будущие прибытия с тех же рынков туристов, даже если при этом будут тратиться большие бюджеты на рекламу. С другой стороны, положительный опыт будет способствовать устойчиво растущим потокам туристов.

21. **Международные туристы.** Что касается международных туристов из-за пределов региона, Шелковый путь в целом и ЭКАБ в частности воспринимаются как экзотика для основных рынков туристов, при этом многие международные туристы посещают несколько стран в регионе.

Сочетание предложений, связанных с культурным и «спокойным» приключенческим туризмом, дополненные возможностями для укрепления здоровья и улучшения самочувствия, знакомства с кухней и шоппинга, способны вызвать интерес среди значительной доли международных туристов, поскольку путешественники, приезжающие за приключениями, все чаще стремятся приезжать в дестинации за опытом в качестве «временных местных жителей». Они стремятся установить личные контакты, как способ для того, чтобы местные жители и посетители могли дружелюбно обсуждать свой совместный опыт. С другой стороны, улучшение качества и доступности должно способствовать привлечению большего количества туристов с потенциалом тратить больше денег, в том числе из соседних стран.

22. **Региональные туристы** из соседних стран и стран СНГ имеют тесные культурные и географические связи с регионом ЭКАБ, более открыты для посещения региона и могут частично принимать более низкие стандарты качества, хотя требуют соответствующих скидок для компенсации за воспринимаемое снижение качества. Рынок СНГ сегодня является базой международных туристских прибытий в регион, представляя 78% от всех международных прибытий в Казахстан и 67% в Кыргызскую Республику. Риск потерять текущую рыночную базу не является вариантом, и поэтому стоит рассмотреть вопрос о расширении туристического предложения с целью увеличения ценности опыта. Эти путешественники склонны совершать различные поездки в регион в течение своей жизни.

23. **Внутренние туристы** способны генерировать наибольшую частоту прибытий и снижать влияние сезонности. В настоящее время внутренний рынок относительно сильный в Казахстане, но с очень небольшими расходами на одного туриста. В Кыргызской Республике сегмент международного рынка сильнее внутреннего сегмента. Содействие развитию внутреннего рынка с помощью соответствующих предложений, особенно для семей, пар и групп, основанных на мероприятиях, будет генерировать все более и более частые поездки в выходные дни на туристические объекты вокруг Иссык-Куля для граждан Бишкека. Это может генерировать круглогодичные доходы для туристического бизнеса в этих районах, что может быть дополнено доходами от региональных и международных туристов. Без местных или региональных туристов эти заведения обанкротятся; и без местных учреждений и туристических продуктов опыт международных посетителей будет не таким богатым, каким бы он мог быть в регионе ЭКАБ.

24. **Превращение расстояния в преимущество.** Ориентация на отдаленные международные рынки туристов требует уникальных продуктов в крупных сегментах, требующих значительных инвестиций в дальнемагистральные воздушные перевозки, в объекты размещения адекватных масштабов в соответствии с международными стандартами, а также эффективного маркетинга и продвижения. Развитие нетронутых природных, исторических и культурных туристических дестинаций часто ассоциируется с масштабной диаспорой, значительной инфраструктурой, восстановлением территории, стандартами качества, активными рекламными усилиями и ролью международного воздушного транспорта, как в случае Перу и Индии. Соответствующие примеры успешного развития исторических и культурных направлений напрямую связаны со стратегическим развитием воздушного хаба. Например, Оман развивает свой туризм, сосредоточенный вокруг своего исторического наследия с центром притяжения в городе Маскат, дополняя эти усилия международной экспансией авиакомпании «Oman Air» на полный спектр услуг с воздушными сообщениями на длинные расстояния, а также «SalamAir» в качестве низкобюджетной авиакомпании для региональных рейсов. Цель состоит в том, чтобы конкурировать с Дубаи, предлагая дифференцированный продукт культурного туризма.

25. Успешные дестинации, сосредоточенные вокруг своего природного наследия, либо расположены вблизи крупных и богатых рынков туристов (например, Ирландия – для Великобритании, Новая Зеландия – для Австралии), либо географически расположены между крупными экономическими блоками, используя такое местоположение для разработки стратегии развития воздушных хабов и предложения остановок для увеличения количества туристов (например, Исландия и Гавайи). Регион ЭКАБ занимает уникальное географическое положение, находясь на полпути между Западной Европой, Северной Азией, а также близко к таким важным рынкам, как Индия, Пакистан, Ближний Восток и страны СНГ. Развитие воздушного хаба в регионе позволит развивать туризм промежуточного пребывания на несколько дней с уникальным продуктом, способным конкурировать с Дубаи или Стамбулом. По оценкам команды, разработавшей Генеральный план, между Западной Европой и Северной Азией каждый год путешествуют около 10 миллионов человек, приобретение небольшой доли рынка из которых может стать трансформирующей для туризма в ЭКАБ.

26. **Развитие дополняющих сегментов.** Особенно важны сегменты, которые расширяют сезонность в регионе, где важную роль играют такие виды деятельности, как лыжный, парусный спорт, верховая езда, катание на горных велосипедах и гольф. Такие спортивные виды туризма подразумевают различные уровни знаний и навыков участников, а также требуют наличия соответствующего оборудования и объектов. Например, Кыргызская Республика может быть очень привлекательна для туристов, предпочитающих «сложные» приключения. Этот рынок не требует больших рекламных вложений, но для увеличения добавленной стоимости он требует от операторов спортивного туризма разработки целенаправленных кампаний и инициатив по развитию таких мест (например, наличие обученных и высококвалифицированных гидов, предоставление логистической поддержки и/или предоставление снаряжения в аренду).⁴

27. **Снижение рисков для крупных инвестиций в лыжные курорты.** Туризм, связанный с катанием на лыжах, может привлечь иностранных туристов, дополнить туры выходного дня и расширить сезонность. Но горнолыжные курорты требуют больших предварительных инвестиций и сильно зависят от доходов в течение года от их проектов в сфере недвижимости и от платы за подъемники. Доходы от недвижимости напрямую зависят от привлекательности ближайших населенных пунктов в качестве «второго дома» и привлекательности существующих объектов для туров выходного дня (например, гольф, курорты, пешие тропы, лыжные трассы, конные тропы и пр.), и стоимости аренды недвижимости для туристов. Плата за подъемники взимается в течение всего года, и особенно зимой с лыжников, причем прибыльность напрямую зависит от привлекательности мест для катания на лыжах зимой, а также для посещения достопримечательностей и других видов деятельности в другие сезоны.

28. Лыжный рынок сильно зависит от частоты посещений, поэтому крайне важно, чтобы курорт был близок к значительной городской территории, способной обеспечивать многодневные или полудневные посещения. Точно также, значительная часть расходов (в основном постоянных) должна покрываться за счет высокой частоты местных посетителей, дополняемых региональными

⁴ Для стимулирования появления дополнительного бизнеса, связанного с основными секторами, есть примеры стран Европейского Союза, в частности Италии, Испании и Португалии, где национальные правительства создали финансируемые Европейским Союзом инвестиционные фонды, доступные для малых и средних предприятий, где критерии доступа и предоставления грантов были разработаны в рамках комплексных рекламных кампаний для охвата целевых представителей бизнеса посредством проведения семинаров, организованных с ассоциациями малых и средних предприятий в каждом секторе. Например: https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vkcjho9g2plr?c tx=vg9pk3qd26zl&v=1&tab=1&start_tab0=120 (accessed on 9 October 2019).

туристами, которые обычно приезжают семьями или группами на одну неделю в течение сезона. Путешественники из отдаленных регионов приедут кататься на лыжах, если будет обеспечены превосходное качество, сильный брэнд, а стоимость будет доступной (значительная часть стоимости приходится на авиабилеты). В качестве остановки в пути, международные туристы будут предпочитать путешествовать через Алматы или Бишкек, чтобы покататься на лыжах несколько дней. Кроме того, туроператоры, организующие поездки для катания на лыжах, смогут привлечь значительное количество туристов. Воздушные авиаперевозки, если нет регулярных рейсов, могут оказаться дорогостоящими для незаполненных обратных рейсов на большие расстояния, в результате чего только крупные туроператоры будут иметь потенциал работать весь лыжный сезон.

29. **Соображения для снижения рисков для крупных концессий в рамках государственно-частного партнерства.** Правительство должно рассмотреть возможность ГЧП с предприятиями, которые могут способствовать развитию туризма, таких как казино (игорный бизнес) и концессии на питьевые минеральные воды. Существует несколько примеров, особенно в Европе, где эти концессионные механизмы были необходимы для развития туристических объектов в отдаленных районах, которые в противном случае не были бы прибыльными (например, Монако, Баден-Баден, горы Эвиан, Эшторил, Кашкайш). Розлив и распространение питьевой минеральной воды могут быть очень прибыльны; транснациональные компании часто ищут возможности создания концессий в этой отрасли. Концессии на минеральную питьевую воду уместны, т.к. Казахстан и Кыргызская Республика имеют доступ к рынку Евразийского экономического союза и расположены близко к китайскому рынку. Кроме того, эти концессии могут иметь дополнительный рекламный эффект для региона, в зависимости от брэндинга концессионера минеральной воды. Другим примером может быть лицензия на казино, которая может добавить потоки доходов для девелопера туристических объектов, используя механизмы ГЧП, в ситуациях, когда по прогнозам, прибыльность запланированных туристических объектов будет ограничена. Казино предоставляют собой возможность для региона, в частности, из-за близости к КНР, как крупнейшему рынку игорного бизнеса в мире. Однако казино также требуют достаточно сильных и эффективных мер регулирования и контроля со стороны государственных органов.

1.2.4 Ориентирование на наиболее привлекательные иностранные рынки

30. Результаты методологии, которая была использована для определения приоритетных целевых зарубежных туристических рынков для региона ЭКАБ, отражены в Таблице 2 и основаны на критериях географической и культурной близости, средних темпах роста выездного туризма за последнее десятилетие, размере рынка выездного туризма и средних расходах туристов на поездку (см. Дополнительный документ I, раздел 3). Таким образом, были определены три уровня по приоритетам, в результате на первом уровне оказались КНР, Объединенные Арабские Эмираты, Республика Корея и Иран.

31. Первоначальный этап развития рынка должен фокусироваться на развитии первоочередных рынков иностранных туристов с одновременным усовершенствованием существующих туристских продуктов и структур. Общими целями этого первого этапа являются улучшение опыта существующих посетителей и создание правового, институционального и регулирующего потенциала. В частности, нужно определить элементы для предложения улучшенных туристических продуктов, принять стандарты качества и планы по реализации, определить приоритетные инвестиции, создать

Таблица 2: Ранжирование привлекательности иностранных рынков въездного туризма для ЭКАБ

Страна	Близость (1)	СГТР (2)	Размер (3)	Расходы (4)	Балл (5 = 1x2x3x4x5)
Китайская Народная Республика	3	4	4	4	192
Объединенные Арабские Эмираты	4	3	4	4	192
Республика Корея	3	4	4	3	144
Иран	3	4	3	3	108
Франция	2	2	4	4	64
Германия	2	2	4	3	48
Индия	3	2	2	4	48
Российская Федерация	4	1	4	3	48
Великобритания	2	2	4	3	48
Соединенные Штаты Америки	1	3	4	4	48
Австралия	1	3	3	4	36
Гонконг, Китай	3	1	3	4	36
Ирландия	2	3	2	3	36
Япония	2	2	3	3	36
Молдова	3	4	1	3	36
Пакистан	3	4	1	3	36
Канада	1	2	4	4	32

Первый
приоритет

Второй этап

Третий этап

СГТР = совокупный среднегодовой темп роста.

Источник: Расчеты авторов.

механизмы финансирования для поддержания частного сектора, а также предпринять усилия по продвижению, сфокусированные на улучшении опыта существующих продуктов и приоритетных рынков.

32. Вторая фаза включает развитие ключевых западноевропейских рынков: Германии, Франции, Великобритании, Российской Федерации и Индии для консолидации туристических продуктов, брэнда ЭКАБ. Эта фаза должна быть сосредоточена на продвижении усовершенствованного продукта (после того, как будут сделаны первоочередные инвестиции) на приоритетных рынках и рынках второго этапа, консолидации инициатив по улучшению и усовершенствованию продуктов, увеличению темпов инвестиций и инициатив, а также защите и укреплению брэнда посредством стандартов качества, адекватного обучения и улучшения практики ведения бизнеса.

33. Третья фаза должна быть направлена на переход к рынкам третьего этапа (Соединенные Штаты Америки; Канада; Австралия; Гонконг, Китай; Ирландия; Япония; Молдова и Пакистан), расширение рынков, которые развивались на предыдущих этапах, осуществление инвестиций для увеличения мощностей, с рационализацией системы обеспечения качества и существенным увеличением расходов на продвижение.

1.3 Цифровая эффективность

1.3.1 Цифровая эффективность в Казахстане

34. В Казахстане есть три основных государственных веб-сайта, посвященных туризму, и все они имеют минимальный трафик, указывающий на небольшой интерес: (i) kazakhstan.travel является наименее эффективным сайтом, хотя его посетители проявляют интерес к контенту; (ii) visitkazakhstan.kz – имеет лучшие показатели по трафику, хотя посетители имеют к нему меньший интерес, чем к другим; и (iii) visitalmaty.kz является основным веб-сайтом для региона, с меньшим трафиком, чем у visitkazakhstan.kz, но он гораздо более эффективный по поддержанию связей и контенту.

35. На всех трех веб-сайтах доминирует внутренний трафик, что указывает на то, что основными лицами, ищущими информацию, являются местные граждане и иностранцы, использующие локальные серверы. Каждый из них имеет свой профиль посетителей из стран-источников, что указывает на различные факторы внимания в разных странах-источниках, таких как новости и блоги.

36. Сочетание трафика в социальных сетях, генерируемого на каждом сайте, существенно различается: Facebook занимает ведущую позицию для kazakhstan.travel, Vkontakte – для visitkazakhstan.kz, а CouchSurfing – для visitalmaty.kz, что отражает кластерные предпочтения профилей посетителей каждого из сайтов и их заинтересованность в дестинации, особенно для kazakhstan.travel, где ссылки являются важным (28,30%) генератором трафика (подробная информация содержится в Дополнительном документе I, раздел 5).

1.3.2 Цифровая эффективность в Кыргызской Республике

37. В Кыргызской Республике есть два основных государственных веб-сайта, посвященных туризму: kyrgyzstantravel.net является наиболее эффективным и вызывает больший интерес (например, по продолжительности посещения) и имеет склонность к мобильности, по сравнению с discoverkyrgyzstan.org. На обоих сайтах трафик в основном органический. Например, kyrgyzstantravel.net пользуется популярностью в социальных сетях и имеет большую часть трафика из внутренних источников, в то время как discoverkyrgyzstan.org использует большую часть трафика из-за рубежа и является разбросанным, без участия социальных сетей. Оба имеют очень высокий показатель отказов посетителей (например, отсутствие сохранения) на веб-сайтах.

1.3.3 Региональная и международная передовая практика

38. Большая часть цифрового присутствия в регионе находится на начальном этапе и приносит мало пользы с точки зрения привлечения посетителей. Visitkazakhstan.kz – официальный сайт туристического офиса в регионе, имеющий самый высокий трафик в месяц, около 75 000 посетителей (по данным за сентябрь 2019 года).

39. С другой стороны, azerbaijan.travel неуклонно наращивал свой трафик в течение последних нескольких месяцев, вызывая повышенный интерес у своей аудитории и имея более низкий показатель отказов посетителей, несмотря на его более низкие показатели трафика (менее 15 500 посещений в месяц).

40. Наибольшая разница между обоими веб-сайтами заключается в аудитории: казахстанский веб-сайт ориентирован на внутреннего посетителя (71% трафика), в то время как азербайджанский веб-сайт ориентирован на иностранного посетителя (70%). Например, visitnorway.com занимается цифровым продвижением туризма для аналогичных продуктов, предлагаемых зоной ЭКАБ. Сайт не только способен эффективно продвигать страну и ее туристические продукты, но и побуждает путешественников посещать страну и генерировать прямое бронирование.⁵

⁵ Интервью, проведенные проектной командой.

2 Законодательная база и институциональная структура

2.1 Создание законодательной базы для развития туризма

41. Развитие туризма в значительной мере зависит от существующей законодательной базы, так как политика может либо сдерживать, либо стимулировать развитие отрасли. В этом Генеральном плане определены шесть элементов, которые наиболее важны для рассмотрения в этой области (для дополнительной информации см. Дополнительный документ III):⁶

- **Экспроприация недвижимости.** Развитие туризма зависит от надлежащего землепользования. Крайне важно иметь четкие правила относительно того, где можно создавать активы, какие инструменты регионального и городского планирования должны использоваться, какие институты принимают эти решения, и как можно защитить общественные интересы, когда, например, необходимо найти справедливые решения для экспроприации участков недвижимости, где ни государство, ни частный собственник не имели бы преимуществ перед друг другом.
- **Иностранная собственность.** Многие туристические проекты носят стратегический характер и сопряжены с риском, особенно на ранних стадиях развития, например, в случае курортов и пристаней для яхт, где недвижимость особенно важна в качестве источника доходов. Проприетарные знания в отношении собственности в области застройки являются важным активом не только для создания успешных инвестиций и предприятий, но также для стимулирования спроса и предоставления международных эталонов качества для туристов в странах, в которых не внедрены стандарты и механизмы обеспечения качества. Многие транснациональные компании инвестируют в совместные предприятия с местными компаниями, но многие другие требуют права собственности на активы. Таким образом, иностранная собственность на землю и активы является важным инструментом для развития туризма в стране.⁷
- **Права прохода.** Приключенческий туризм и туризм, основанный на природном наследии, требуют, чтобы люди имели возможность проходить через частную собственность, особенно при организованных походах, пеших прогулках, по велосипедным и конным маршрутам. Проход требует определения прав и обязанностей как для землевладельцев, так и для туристов, что должно быть отражено в законе.

⁶ Реализация предлагаемых законодательных изменений должна быть взаимосвязана с созданием Агентства по развитию и продвижению туризма (см. раздел 2.2.3). В концепцию по предлагаемому агентству необходимо включить комплексный план действий для реализации широких нормативно-правовых изменений с целью обеспечения его эффективности.

⁷ Вариантом может быть долгосрочная аренда, однако для курортных проектов, где продажа недвижимости является ключевым источником доходов, долгосрочная аренда будет восприниматься инвесторами как препятствие, поскольку их компания также должна будет передать имущество после завершения строительства, или гражданам или иностранцам.

- **Разрешения на строительство.** Туризм тесно связан со строительством. По определению, турист должен провести хотя бы одну ночь в пункте назначения, и это подчеркивает важность организации проживания и гостеприимства для развития туризма. Развитие туристической дестинации требует четких правил не только с точки зрения землепользования на всей территории для целей туризма, но и правил и процесса получения разрешений на строительство (реконструкцию) и приоритетных типов разрешений в отношении того, где должны располагаться активы. Также важны правила, связанные с городским развитием, такие как в отношении стиля, цвета, материалов и пр., которые в конечном итоге определяют согласованность и гармонию эстетики, что очень ценится туристами.
- **Охрана окружающей среды и природного наследия.** Устойчивость туризма принципиально зависит от эффективной защиты окружающей среды и природного наследия, особенно в дестинации, которая имеет большой потенциал для видов деятельности, связанных с приключениями и природой. Такая защита должна быть очевидна в законах и в их эффективном применении, поскольку это имеет решающее значение для развития туризма (для более подробной информации см. раздел 5.4).
- **Охрана историко-культурного наследия.** Страна может развивать инклюзивный туризм с хорошим уровнем присвоения ценности различными общинами, если она серьезно защищает свое историческое и культурное наследие, как в материальной, так и в нематериальной формах. Такая защита, так же, как и в случае с окружающей средой и природным наследием, должна быть отражена в законах и особенно в их правоприменении, чтобы туристическая дестинация развивалась на конкурентном международном уровне.

2.1.1 Законодательная база в Казахстане

42. Наиболее важные правовые элементы для развития туризма в Казахстане можно описать следующим образом:

- **Экспроприация недвижимости** возможна только при соблюдении двух условий: (i) в исключительных случаях государственных нужд, среди которых реализация концессионных проектов, которые охраняют природные территории и продвигают укрепление здоровья и рекреацию; и (ii) подлежит эквивалентному возмещению по рыночным ценам, определяемым независимым оценщиком. Это соответствует практике туризма развитых стран.
- **Иностранная собственность.** Иностранцы могут владеть промышленной и жилой собственностью со следующими исключениями: статус постоянного места жительства для физических лиц, или через собственность национальных юридических лиц, даже если они контролируются иностранными физическими или юридическими лицами. При этом иностранцам запрещено владеть сельскохозяйственными угодьями, земельными участками в государственном лесном фонде и земельными участками в приграничных зонах страны. Этот режим на уровне политики не создает проблем для развития туризма, за исключением того, что касается агротуристических предприятий или проектов, расположенных на участках государственного лесного фонда.
- **Права прохода.** Частные лица могут проходить свободно, только если собственность не огорожена или нет указателя, что проход без разрешения запрещен. Также иностранцам необходимо получить разрешение Министерства внутренних дел для нахождения в приграничных зонах. Этот режим не соответствует передовой международной практике, особенно в отношении троп. Необходимо внести изменения в конкретное

законодательство, чтобы решить эту проблему, чтобы учитывать интересы частных владельцев и пользователей, особенно относительно вопросов поддержания надлежащего состояния троп.

- **Разрешения на строительство.** Основными регуляторами являются региональные (областные) правительства. Застройщики должны предъявить доказательства, что проекты соответствуют национальным и местным нормам, чтобы получить лицензию на строительство, срок действия которой составляет до трех лет. Это соответствует большинству развитых туристических дестинаций, однако на местном уровне положения, ориентированные на регулирование туризма, устанавливающие требования по эстетике, материалам, цвету и пр. пока еще не приняты. Кроме того, законодательство и нормативные правовые акты слабые (например, правила сноса с вывозом строительного мусора и рекультивацией в случае незаконных построек). Это требует законодательных улучшений и усилий со стороны правительства для их реализации.
- Соблюдение законодательства по **охране окружающей среды** в Казахстане недостаточно обеспечивается, несмотря на хорошо развитую правовую базу. Коренными причинами такой недостаточности являются ограниченные полномочия государственных экологических инспекторов и природоохранных органов, а также недостаточная эффективность работы правоохранительных органов. Охрана объектов природного наследия обеспечивается посредством запрета ведения предпринимательской деятельности, распространяющегося на охраняемые территории. Хотя государственные парки управляют охраняемыми территориями и имеют статус экологической и научной организации, нехватка финансирования является причиной инертности этих учреждений. Необходимо решить вопрос более значимого институционального устройства национальных парков, особенно в отношении их деловых и развлекательных мероприятий, а также решить вопрос их финансирования (см. Дополнительный документ VII).
- **Охрана историко-культурного наследия.** Министерство культуры и спорта (МКС) регулирует сектор, но оно испытывает отсутствие представительства в регионах, а недостаток финансирования и ресурсов, отсутствие правовых инструментов, дублирование функций и незаинтересованность среди соответствующих государственных органов приводят к общему отсутствию правоприменения. Историко-культурные активы подлежат особому режиму охраны при признании их таковыми и включении в список значимых памятников. Чтобы способствовать развитию туризма, необходимо усовершенствовать правовой режим, в частности, в отношении того, что касается нематериальных активов, и какие ведомства призваны охранять их.

2.1.2 Законодательная база в Кыргызской Республике

43. Наиболее важные правовые элементы в Кыргызской Республике для развития туризма можно описать следующим образом:

- **Экспроприация недвижимости** возможна только при соблюдении обязательных условий: (i) в исключительных случаях, перечисленных в земельном кодексе (т.е. охрана окружающей среды и защита объектов исторического и культурного наследия), и (ii) при условии эквивалентного возмещения по рыночным ценам. При этом нет критериев того, каким образом будут определяться рыночные цены, что приводит к практической невозможности проведения процесса оценки. Развитие туризма требует решения этой проблемы, следуя, например, механизму, установленному в казахстанском законодательстве.

- **Иностранная собственность.** Существуют определенные положения для иностранных фирм и иностранных граждан в отношении владения промышленной или жилой собственностью и земель, за исключением того, что касается земель сельскохозяйственного или лесного фонда. Тем не менее есть несколько проблем, которые приводят к высокой неопределенности активов, находящихся в иностранной собственности, таких как дублирование государственных функций между различными национальными учреждениями и региональными органами власти, недостаточность механизмов защиты собственности, отсутствие координации между государственными органами и местными органами власти и последнее, но не менее важное, - ограничения прав собственности на земельные участки не являются единообразными в рамках законодательства. Необходимо провести важную работу по координации и пересмотру законодательства, чтобы обеспечить прозрачность и эффективность в отношении вопроса иностранных инвестиций и права собственности на активы.
- **Права прохода.** Частные лица могут проходить свободно, только в случаях, если собственность не огорожена или нет указателей с запретом о проходе. Эта неоптимальная ситуация препятствует развитию туризма, в частности, в разработке троп. Необходимо изменить законодательство, чтобы решить этот вопрос, с учетом интересов частных владельцев и пользователей троп структурированным и организованным образом, особенно там, где также должны быть предусмотрены вопросы поддержания надлежащего состояния и охраны троп.
- **Разрешения на строительство.** Основными регуляторами являются территориальные органы по архитектуре и строительству. Стороны, продвигающие туризм, должны предъявлять требования, чтобы проекты соответствовали национальным и местным положениям для получения лицензии на строительство (но все равно при условии согласования и одобрения со стороны государственных органов). Это долгий и бюрократический процесс, требующий улучшения координации между национальными и местными органами. Этот режим в целом соответствует большинству развитых туристических стран, однако на местном уровне в Кыргызской Республике отсутствуют положения, ориентированные на развитие туризма, устанавливающие требования по эстетике, материалам, цвету и пр. Кроме того, соблюдение законодательства и нормативных требований слабые, как и правила сноса с вывозом строительного мусора и рекультивацией в случае незаконных построек. Это требует обновления положений правительства и серьезного отношения к их реализации. Например, на берегу озера Иссык-Куль, несмотря на то, что закон установил ограничение на строительство в 300 метрах от берега, различные отели и курорты захватили общественную собственность—особенно пляж—и продолжают вести бизнес, как если бы они были владельцами земли, препятствуя проходу на территорию или ее использованию. Соблюдение законодательства игнорируется, и эта практика повторяется неоднократно. Для целей развития туризма и эффективного территориального планирования необходимо обеспечить соблюдение этих законов.
- **Охрана природного и культурно-исторического наследия.** Нет четкого определения статуса объектов природного наследия и критериев их включения в национальный кадастр в законодательстве, что приводит к существующей правовой неопределенности. Кроме того, отсутствует должное администрирование существующих положений. В этом вопросе необходимы срочные поправки к законодательству, поскольку крайне важно включить как материальные, так и нематериальные природные и культурные ценности, определение, критерии включения, процесс оценки и отбора, а также управление национальным кадастром. Что касается охраны окружающей среды для обеспечения устойчивого

развития туризма, все еще существует проблема правоприменения, несмотря на наличие соответствующего законодательства.

2.2 Институциональная структура

44. Институты, ответственные за развитие туризма (ИОПТ), как правило, являются государственными структурами, которые управляют сектором в большинстве стран, в то время как туристические организации, как правило, создаются для проведения маркетинговой работы и других конкретных мероприятий. Согласно Всемирной туристической организации ООН, туристические организации в экономиках с менее развитым туризмом, как правило, подотчетны непосредственно ИОПТ, тогда как в экономиках с более развитым туризмом, они, как правило, являются более автономными государственно-частными организациями. В некоторых странах нет отдельных туристических организаций и ИОПТ. Несмотря на то, что структуры и роли, выполняемые ИОПТ и туристическими организациями разных стран, сильно различаются, некоторые ключевые обязанности, которые они исполняют, являются схожими и представляют собой передовую практику: маркетинг и связи с общественностью; сбор данных и исследования рынка; разработка продуктов и мероприятий; координация сектора и построение партнерств; развитие потенциала и повышение качества; лицензирование и стандарты; политика и планирование; продвижение инвестиций; и развитие инфраструктуры.

45. Наиболее успешные случаи потребовали от политиков и администраторов большой политической воли для развития сектора, в то время как ключевые элементы включают выбранную модель управления и участие частного сектора в процессе принятия решений.

2.2.1 Институциональная структура в Казахстане

46. Институциональная архитектура сектора туризма в Казахстане имеет три уровня: национальный, региональный и местный. На национальном уровне институты, связанные с туризмом, имеют три уровня: Министерство культуры и спорта (МКС) представляет первый уровень через одно из своих подразделений; Комитет по туризму (КТ) – второй уровень. На региональном уровне каждое из 17 региональных правительств и городов республиканского значения (т.е. Нур-Султан, Алматы и Шымкент) имеют собственное управление туризма, представляющее третий административный уровень. На районном уровне есть также отделы туризма.

47. Основными функциями правительства являются разработка, планирование и реализация политики, принятие положений и административный контроль за деятельностью МКС и городскими органами власти. Оно обладает правоприменительными полномочиями по отмене или приостановлению действия актов своих министерств, городских органов власти (*акиматов*) и других исполнительных государственных органов, внося соответствующие предложения на рассмотрение Президентом.

48. МКС отвечает за реализацию политики, утверждение положений, разработку документов по планированию, государственный контроль и координацию деятельности сектора. Оно может делегировать Комитету по туризму функции реализации политики; разработки положений; стандартов; документов по планированию; развитию потенциала; повышению качества, координации сектора; государственному контролю (за соблюдением требований); контролю над Национальной компанией «Казах Туризм»; исследованию рынка; мероприятиям и продвижению.

В качестве правоприменительных полномочий МКС может отменить или приостановить акты Комитета по туризму, в то время как сам комитет может приостановить только действие лицензии туроператоров в случае несоблюдения положений. Комитет по туризму вправе также делегировать следующие функции Национальной компании «Казах Туризм», которая является квазигосударственной организацией: маркетинг и продвижение, информационная поддержка (исследование рынка), налаживание партнерских отношений, разработка предложений по развитию потенциала и повышению качества. Но у него нет правоприменительных полномочий. Акиматы выполняют те же функции, что и МКС, Комитет по туризму и Национальная компания «Казах Туризм», в своих областях, так как они также отвечают за выдачу лицензий туроператорам, сбор статистики и государственное регулирование по защите туристических ресурсов. При этом они не имеют правоприменительных полномочий, и как представители Президента и правительства могут только представлять им предложения по вопросам, касающимся государственного управления.

49. Такая институциональная архитектура подтверждает выявленные на данный момент вызовы: отсутствие правоприменения и регионального представительства, что препятствует развитию туризма в Казахстане. Большинство стран с высокоразвитой туристической отраслью начали совершенствоваться путем объединения функций развития и продвижения в рамках одной и той же организации. После разработки и объединения туристических продуктов эти страны затем решили отделить функции развития и регулирования от маркетинговой и рекламной деятельности в различные учреждения, которые в конечном итоге заключили соглашения о сотрудничестве с частным сектором.

2.2.2 Институциональная структура в Кыргызской Республике

50. Институциональная структура сектора туризма в Кыргызской Республике, аналогично структуре в Казахстане, имеет три слоя: национальный, региональный и местный. На национальном уровне – это Министерство культуры, информации и туризма (МКИТ) с его Департаментом туризма. Второй слой – на региональном уровне, где только Иссык-Кульская область имеет собственное управление туризма, в то время как в других областях есть офис уполномоченного представителя правительства для всех сфер деятельности, включая туризм. Третий слой – это Государственная туристическая компания (ГТК), подотчетная Департаменту туризма МКИТ.

51. Основными функциями правительства являются формулировка, планирование и реализация политики, принятие соответствующих положений и контроль за работой МКИТ и местных государственных администраций. Оно имеет полномочия по отмене актов министерств, государственных комитетов, административных органов, уполномоченных представителей правительства в регионах и местных государственных органов.

52. Основными функциями МКИТ являются осуществление политики, разработка проектов нормативно-правовых актов, стратегических документов, развитие потенциала и повышение качества, проведение мероприятий и продвижение, а также исследование рынка. Оно не имеет правоприменительных полномочий. Государственная туристическая компания несет ответственность за реализацию политики в области туризма на государственном и региональном уровнях; развитие рынка туристических услуг; привлечение инвестиций для развития туристической инфраструктуры, активов и предприятий, принадлежащих государству; и осуществление коммерческой туристической деятельности. Она также не имеет правоприменительных полномочий.

53. Эта аналогичная институциональная архитектура порождает такие же проблемы и для Кыргызской Республики (за исключением уровня *областей*) – неадекватное правоприменение. Только правительство имеет правоприменительные полномочия, которые заключаются в отмене актов. Правоприменение не входит в ответственность ни одной из организаций, отвечающих за сектор туризма, в связи с чем отмечается пренебрежение наложением штрафных санкций за нарушения.

2.2.3 Предлагаемые изменения в институциональной структуре

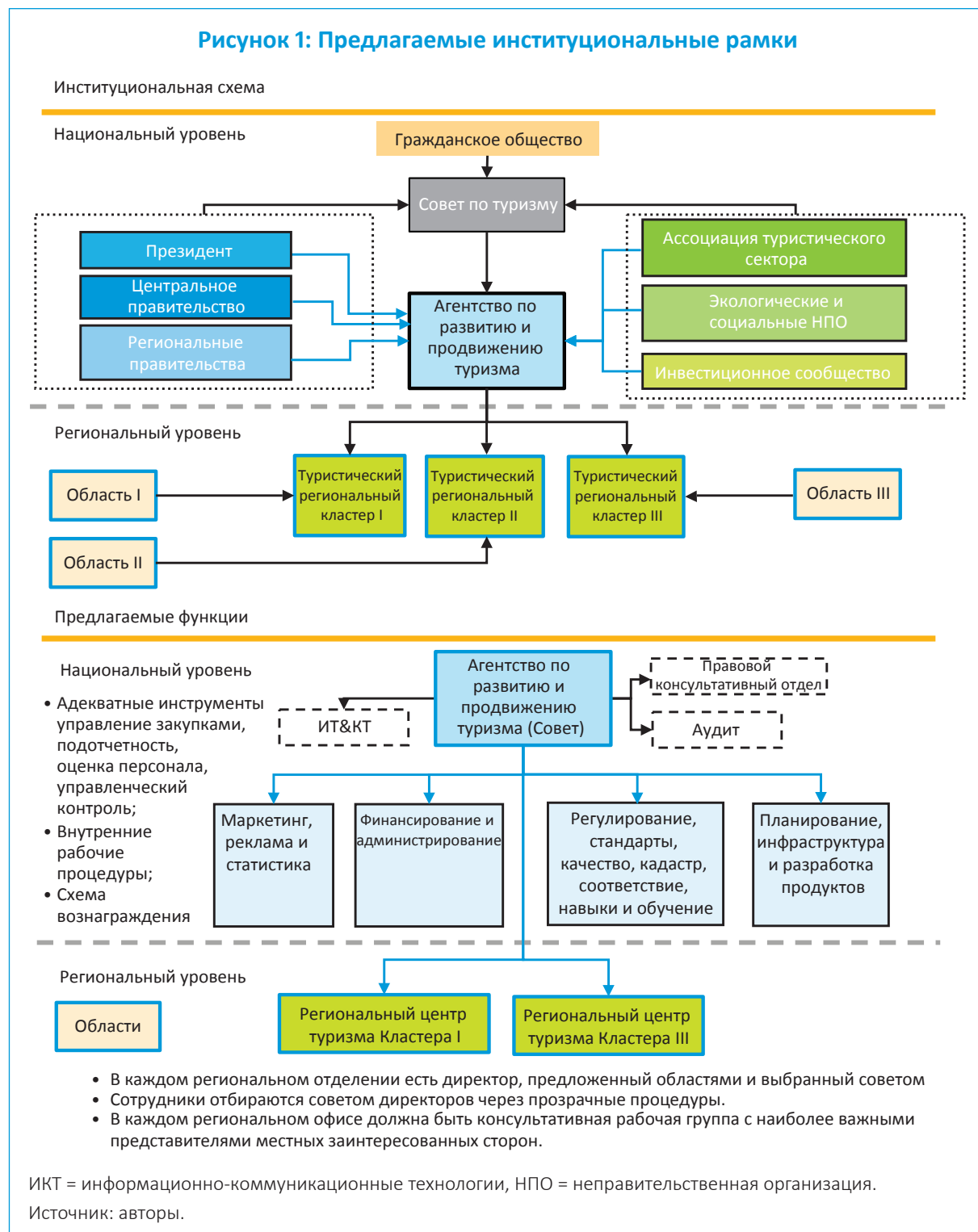
54. В данном Генеральном плане предлагается одинаковая институциональная структура для обеих стран, как показано на Рисунке 1, и далее рассматривается в Дополнительном документе III. Это предложение включает следующие два важнейших аспекта: сбалансированное управление, а также четкие функции и обязанности. Это предложение, основанное на создании Агентства по развитию и продвижению туризма, будет описано как одна модель, которая может быть реализована для каждой страны, но требующая отдельных технико-экономических обоснований. Масштаб такого технико-экономического обоснования должен учитывать, как минимум, следующие элементы: (i) модель углубленного управления с подробным описанием ролей, полномочий, назначаемых организаций и профилей, условий мандата и частоты проведения заседаний; (ii) организационная структура с численностью персонала на организационную единицу; должностные инструкции для каждой штатной должности; профессиональные профили каждой должности, система управленческого контроля инструментов планирования (т.е. стратегические планы и годовые бюджеты), система оценки эффективности работы и сетка заработной платы сотрудников; (iii) подробные требования и бюджетирование систем информационных и коммуникационных технологий; (iv) пятилетний план действий и бюджетирование; и (v) финансирование деятельности, включая развитие собственных источников доходов и источники из государственного бюджета на многолетней основе.

55. Логическое обоснование для такого агентства состоит из трех основных аргументов: (i) трудно найти и привлечь самых лучших и наиболее мотивированных людей, уровень оплаты труда должен быть привлекательным, что требует, чтобы институт был независим от положений государственной службы; (ii) институциональная гибкость и быстрое реагирование требуют маневренности, что не согласуется с длинными и сложными процессами, присущими государственной бюрократии; и (iii) агентство должно быть вне министерской иерархии, а, следовательно, будет иметь полномочия и независимость, что позволяет обеспечить эффективную координацию с различными уровнями правительства и частным сектором. Отчетность напрямую перед Президентом и Премьер-министром дает агентству требуемое политическое влияние для развития туристического сектора и привлечения частных инвесторов.

2.2.3.1 Управление

56. Управление—это единственный наиболее важный элемент, который включает вовлечение ключевых заинтересованных сторон—частного сектора, государственного сектора и гражданского общества с надлежащим балансом. В этой связи следует рассмотреть вопрос о принятии следующих руководящих принципов для предлагаемого агентства: подотчетность, прозрачность, ответственность и приверженность.

Рисунок 1: Предлагаемые институциональные рамки



57. Предлагаемому АРПТ также необходимо рассмотреть три очень важных элемента:

- **Прямая подотчетность.** Агентство должно быть напрямую подотчетно Премьер-министру и Президенту. Оно должно сосредоточить усилия на реализации политики в области туризма и предоставлять консультации обоим органам по вопросам политики в области туризма.
- **Лидерство.** Выбор руководителя учреждения должен основываться на политическом влиянии и престиже. Руководитель предлагаемого АРПТ должен обладать чрезвычайными полномочиями, авторитетом на национальном и международном уровнях и быть выше внутренней политики. Возможные лидеры могут включать бывших глав государств, которые могут обеспечить широкий консенсус в обществе и способны мобилизовать государственные учреждения и представителей частного сектора.
- **Членство.** В состав членов совета по туризму, который будет осуществлять контроль за предлагаемым АРПТ, должны входить представители государственных органов, неправительственных заинтересованных сторон и известные частные лица гражданского общества. От государственных органов должен быть один представитель от Президента, один – от Премьер-министра и один – от каждой области. От неправительственных заинтересованных сторон: представители частного сектора, инвестиционного сообщества и соответствующих организаций гражданского общества. В совет также могут быть приглашены к активному участию известные граждане, такие как спортсмены, актеры, артисты. Такое представительство различных секторов помогает сделать туризм одним из важнейших направлений развития общества, стимулирует молодых людей развивать свою карьеру в этом секторе, убеждает местных жителей посещать собственные туристические объекты своей страны и принимать иностранцев.
- **Области должны быть представлены как неисполнительные члены правления агентства.** Регионы, которые лежат в основе разработки туристических продуктов, должны быть представлены в совете как неисполнительные члены, чтобы помочь связать экономические выгоды, сокращение бедности и социальную сплоченность. Эта структура позволит усилить потенциал в области правоприменения, а также будет способствовать надлежащему городскому и региональному планированию во всех областях с учетом развития туризма.

2.2.3.2 Функции и ответственность

58. Члены совета директоров предлагаемого АРПТ должны назначаться на основании профессионального опыта, национального престижа, знания сектора и способности достижения консенсуса. Число членов правления должно быть нечетным и иметь руководителей, ответственных за каждую из следующих функциональных областей: (i) маркетинг, продвижение и статистика; (ii) финансирование и администрирование; (iii) соблюдение нормативов, стандартов, качества, кадастра, повышение квалификации и обучение (iv) планирование, инфраструктура и разработка продуктов. АРПТ должно иметь в своем распоряжении необходимые ресурсы для осуществления своей миссии и достижения целей, а именно: достаточный по количеству квалифицированный персонал, приемлемые инструменты управления для закупок, подотчетности, оценки персонала, управленческого контроля, внутренние рабочие процедуры и схему оплаты труда (фиксированная и переменная в соответствии с результатами и целями). Подробная информация об этих элементах должна быть включена в технико-экономическое обоснование, предложенное выше. Региональные офисы должны создаваться в соответствии с уместными туристическими кластерами, которые могут охватывать более одной области. Каждый региональный офис должен иметь консультативную рабочую группу в составе наиболее важных представителей местных заинтересованных сторон.

3 Пространственное концептуальное планирование для развития туризма

3.1 Обоснование

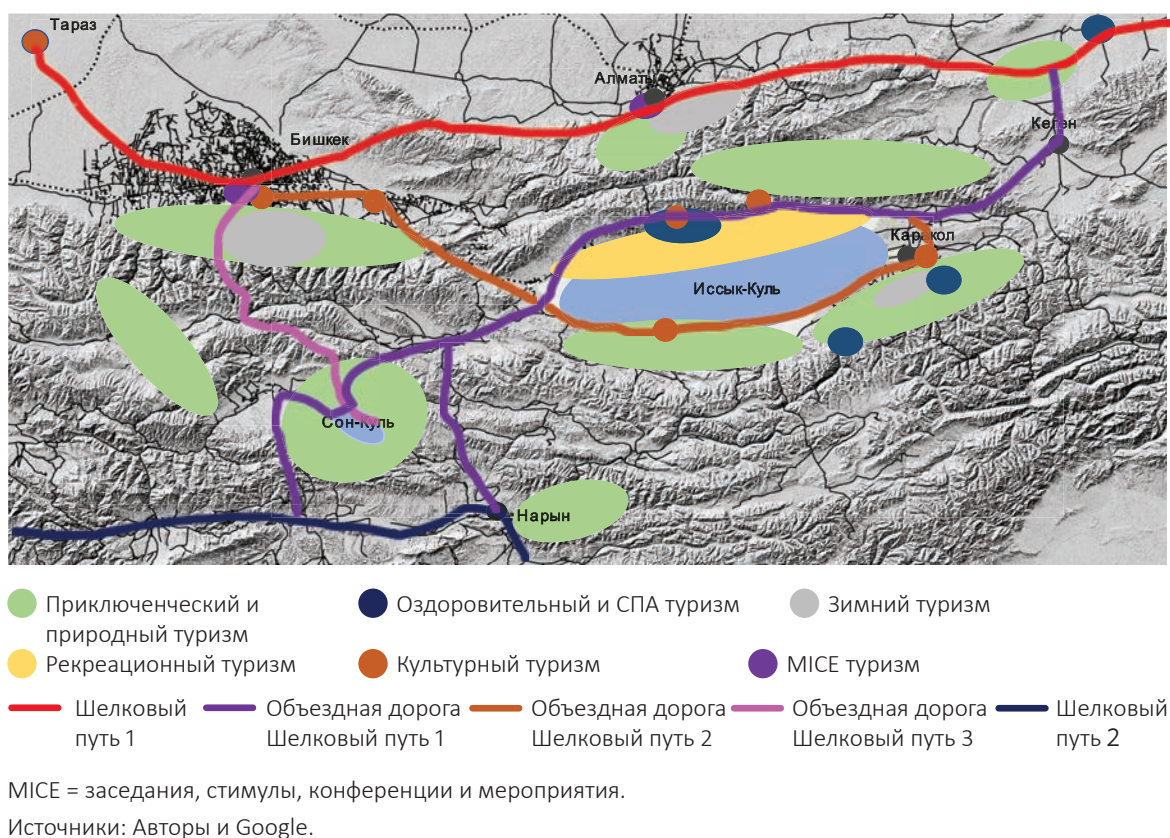
59. Пространственное планирование туризма обеспечивает интегрированную, структурированную и согласованную генеральную концепцию, которая связывает различные существующие и предлагаемые туристические активы в туристические продукты, имеющие многообещающий рыночный потенциал (см. Дополнительный документ IV для всестороннего отчета о пространственном планировании).

60. Пространственное концептуальное планирование состоит из шести шагов: (i) выявление основных сильных сторон региона с точки зрения рыночной привлекательности для туризма, изучение на международных рынках соответствующих тенденций, размера, возможностей, темпов роста и движущих факторов ценности для туристов; (ii) характеристика каждого соответствующего сегмента рынка, понимание поведения туристов посредством анализа расходов туристов на одну поездку, средней продолжительности пребывания и обследования объектов и анализа имеющихся проектов в регионе, включая их экологические, социальные и культурные ограничения; (iii) определение критериев и принципов планирования, применимых к региону; (iv) фактическое пространственное планирование и определение потенциальных проектов, связанных с ними инвестиций и операционных расходов; (v) прогнозирование спроса в рамках различных сценариев, связанных с необходимыми реформами; и (vi) картирование проектов в соответствии с их типологией (т.е. зависимые от политики, зависимые от реформ и независимые от реформ; см. Дополнительный документ V), характером (т.е. частный сектор, государственный или ГЧП) и расстановкой приоритетов в соответствии с потенциальной добавленной стоимостью и осуществимостью.

3.2 Основные концепции предлагаемого пространственного планирования

61. Интегрированная концепция развития туристических кластеров отражена в резюме для руководства (Карта) и Карте 1, и более подробно рассматривается в разделе 6 Дополнительного документа IV. Шелковый путь 1 (Урумчи – Алматы – Бишкек – Тараз) образует северный маршрут, который соединяет кластеры Восточного Казахстана, Тургенский кластер, Алматинский кластер, Бишкекский кластер и Таразский кластер. Этот маршрут ведет на запад в направлении Шымкента, Ташкента, Бухары, Самарканда и далее в Стамбул. В настоящее время коммерческая ценность этой части Шелкового пути вокруг Алматы и Бишкек еще не развита, а ее туристические маршруты используются небольшим количеством посетителей. Улучшая кластер восточной и западной

Карта 1: Структура предлагаемых туристических кластеров в ЭКАБ



части ЭКАБ и реализуя предложения, изложенные в этом Генеральном плане, можно будет привлекать семьи своей страны на выходные дни, одновременно обслуживая все большее количество иностранных туристов, которые могут останавливаться на одну ночь в каждой части региона. Восточная часть Казахстана также может получить пользу в виде однодневного тура от посетителей, приезжающих на Иссык-Куль.

62. Шелковый путь 2 (Кашгар – Нарын) следует на запад в направлении Оша с возможностью либо выйти на Памирскую автомагистраль, либо (как предлагает данный Генеральный план), соединить две ветви Шелкового пути в ЭКАБ, что откроет множество туристических возможностей для региона. Основное соединение будет проходить через Сон-Куль/Балыкчи – Бишкек, во время основного сезона с июня по август и, альтернативно, через Нарын – Балыкчи – Чолпон Ату/Каракол – Кеген.

63. Система объездных дорог, соединяющая две ветви Шелкового пути, позволит завершить соединение между различными кластерами ЭКАБ, сделав его одной самостоятельной уникальной дестинацией и частью более масштабного Шелкового пути. Это потенциально откроет несколько различных возможностей для туристов, интересующихся культурой, и туристов, приезжающих в город на выходные; для туристов, заинтересованных в приключениях, культуре и/или валеологии;

туристов-лыжников (в горной и на пересеченной местности) в зимнее время, дополняемых шоппингом и валеологией.⁸

64. Система объездных дорог и предложения по развитию предназначены для лиц, которые организуют посещение самостоятельно или через туроператоров для разработки пакетов однодневных посещений (вокруг городов Алматы или Бишкек; для летних отдыхающих вокруг Чолпон-Аты, города Алматы, Восточного Казахстана, южной части Иссык-Куля); выходные на 2 дня; длинные выходные от трех дней до недели; или 14-дневные маршруты, которые начинаются и/или заканчиваются в регионе.

3.3 Развитие предлагаемых туристических кластеров

65. Данный Генеральный план предлагает четыре различных вида кластеров. На Карте 2 показана схема предложения туристических кластеров, включающая: два городских кластера (Алматы и Бишкек), два пригородных кластера, каждый расположен вокруг своего соответствующего городского кластера; три кластера природных территорий (Сон-Куль, Балыкчи-Каракол и Колсай-Чарын/Чунджа); два курортных кластера (Тамчы и Чолпон-Ата) и три лыжных кластера (Алматы/Тургень, Бишкек и Каракол).

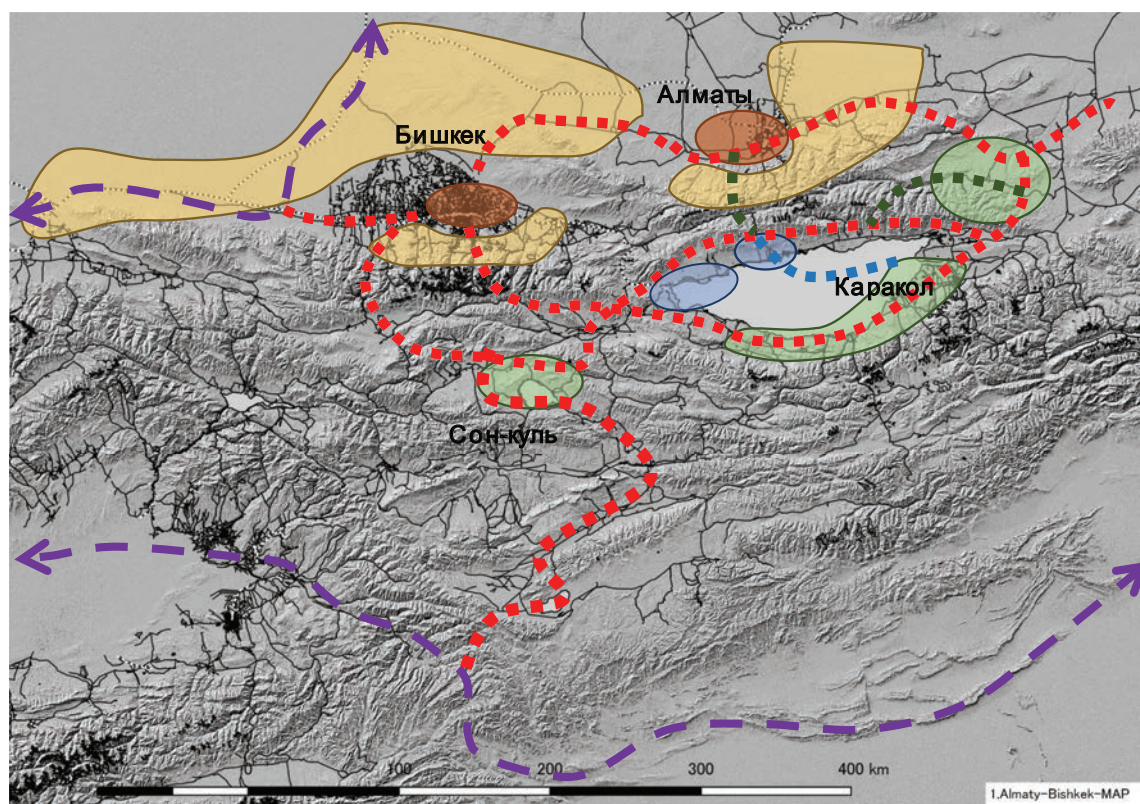
66. Наше предложение для **кластера города Алматы** заключается в создании исключительной дестинации для туров выходного дня в Центральной Азии посредством гармоничного потока туристов, обозначенного зеленым и синим (связан с водой) цветом, через соответствующие культурные, торговые и развлекательные мероприятия, посещение общин с природой в расположенных поблизости горах, и привлекательной и удобной средой для проведения выставок, заседаний и конференций.

67. Предложение по **кластеру Алматинской области** фокусируется на однодневных поездках для местных жителей и приезжих туристов, с несколькими круглогодичными мероприятиями для отдельных лиц, групп и семей, начиная от катания на лыжах, пеших походов, езды на велосипедах, катания на лошадях, треккинга до сельских, культурных, гастрономических туров и выезда на природу. Он также нацелен на проведение выходных на природе для туристов, которые ценят природу и расслабляющую обстановку в течение всего года, либо как место в качестве «второго дома», либо просто в качестве места назначения, посещаемого время от времени.

68. Предлагаемый **Восточно-казахстанский кластер** расположен вокруг спа курорта и/или курортной зоны в Чундже, а также сельской или эко-туристической зоны вокруг Чарынских ущелий и Кольсайских озер. Цель предложений заключается в развитии условий для увеличения иностранного и внутреннего туристического спроса среди путешествующих индивидуально, семьями или в группах, чтобы они имели возможность остаться в регионе хотя бы на одну

⁸ Другие варианты включают городские туры выходного дня с валеологией, гольфом, катанием на лыжах и «спокойными» приключениями; возможности дополнения деловых поездок шоппингом, игрой в гольф, катанием на лыжах, культурным отдыхом, «спокойными» приключениями и валеологией; «сложные» приключения с культурным, пляжным туризмом, валеологией, гольфом и «спокойными» приключениями; и программы промежуточной остановки в пути от 1 до 7 или даже 14 дней в регионе без дополнительной оплаты для пассажиров, которые включают посещение города, солнце и пляж, гольф, культуру, шоппинг, приключения, катание на лыжах и валеологию в рамках многочисленных предложений в течение всего года.

Карта 2: Предлагаемая сеть кластеров



Легенда

- Город Кластер
- Кластер окрестностей
- Кластер природной зоны
- Кластер курорта
- Шелковый путь
- Наземная сеть
- Горная сеть
- Водная сеть

Источники: Авторы и Google.

ночь в адекватном жилье, при этом имея выбор среди различных мероприятий, предлагаемых круглый год. Ключевыми рынками являются национальные посетители, приезжающие на выходные небольшими группами и семьями, международные туристы в организованных группах, летние отдыхающие на Иссык-Куле – для однодневных поездок, а также китайские туристы, направляющиеся в Кыргызскую Республику или Алматы, или посещающие игорные заведения и развлекательные мероприятия, в качестве конкурента Макао (Китай).

69. Предлагаемый **Жамбылский кластер** разработан с теми же целями, что и Восточно-Казахстанский кластер, но ориентирован на исторические и культурные предложения. Доступность плохая, требует хороших связей с Бишкеком, Шымкентом и Алматы, а исторические активы требуют значительных инвестиций. Поэтому Генеральный план предлагает сначала сосредоточить внимание на внутреннем и региональном рынке с осуществлением важных инвестиций в нематериальные культурные фестивали, которые способны привлечь туристов, что ведет к увеличению числа семей, приезжающих из крупных городов Алматы, Бишкек и Шымкент на выходные дни.

70. Концепция **кластера города Бишкек** разработана на основе «зеленого и синего» опыта с культурно богатой, развлекательной и расслабляющей атмосферой, чтобы привлечь отдыхающих на выходные дни, путешественников перед их участием в приключенческих мероприятиях, деловых путешественников и любителей лыж, гольфа и приключений. Он интегрирован с **кластером Бишкекской зоны**, учитывая тот же профиль клиентов, что и у кластера Алматинской зоны.

71. Кластер **Сон-Куль** должен фокусироваться на особо охраняемых и нетронутых природных ресурсах и продвигаться в качестве уникального жизненного опыта, учитывая то, что он доступен только с июня по август (более подробную информацию см. в Дополнительном документе IV, раздел 6.5).

72. Кластер **Балыкчи-Тамчи** предназначен для того, чтобы стать «воротами» на Иссык-Куль и интермодальным типом прибытия из Иссык-Куля, посредством соединения железной дороги Ташкент – Шымкент – Тараз – Бишкек – Тамчи – Балыкчи, и, возможно, круизного парохода и/или регулярных автобусных сообщений международного качества до Чолпон-Аты и Каракола. Кластер включает в себя курорты, гольф, агрокультурный опыт, катание на велосипедах и лошадях, круизы по озеру, водные виды спорта и рыбалку, солнце и пляж на общественных экологически чистых и безопасных пляжах.

73. **Кластер Чолпон-Ата** сосредоточен вокруг тех же элементов, что и Балыкчи, с дополнительными горными «спокойными» приключенческими мероприятиями, дополняемыми валеологическими и спа-процедурами, гольфом и парусным спортом (более подробную информацию см. в Дополнительном документе IV, раздел 6.7).

74. Кластер **Каракол** на южном берегу озера Иссык-Куль предоставляет широкий спектр ландшафтов, видов деятельности и туристических интересов, начиная от агротуризма, загораения, пляжного и морского туризма, катания на лыжах, пеших прогулок, катания на велосипедах, походов и заканчивая «сложными» приключениями, валеологическими и спа-процедурами, и культурными мероприятиями.

4

Инвестиционные проекты

4.1 Перечень проектов по типам и приоритетности

75. Общий объем оценочных инвестиций составляет 3,25 миллиарда долларов США, распределенных по трем приоритетным уровням (1, 2 и 3) и трем типам: зависящие от политики, зависящие от реформ и не зависящие от реформ. В Дополнительном документе V приведен подробный перечень предлагаемых инвестиций по странам и типологиям. В таблице 3 представлена обобщенная информация по этим инвестициям.

Таблица 3: Обзор инвестиций по типам, компонентам и приоритетности

Тип проекта	Выполнимость	Государ. инвестиции	Чисто частные инвестиции (млн.\$) (\$ million)	Частные инвестиции в ГЧП	Всего инвестиций	%
Весь регион ЭКАБ	181.0	1,016.6	202.0	1,850.7	3,250.2	100.0
Программные проекты	70.4	602.4	50.0	493.3	1,216.1	37.4
Реформозависимые проекты	94.0	313.2	0.0	1,357.4	1,764.5	54.3
Нереформозависимые проекты	16.6	101.0	152.0	0.0	269.5	8.3
Казахстан	99.1	773.7	132.0	872.4	1,877.2	57.8
Программные проекты	47.9	526.4	0.0	352.8	927.1	49.4
Реформозависимые проекты	37.9	159.3	0.0	519.6	716.8	38.2
Нереформозависимые проекты	13.3	88.0	132.0	0.0	233.2	12.4
Кыргызская Республика	81.9	242.9	70.0	978.3	1,373.1	42.2
Программные проекты	22.5	76.0	50.0	140.5	289.0	21.0
Реформозависимые проекты	56.1	153.9	0.0	837.8	1,047.8	76.3
Нереформозависимые проекты	3.3	13.0	20.0	0.0	36.3	2.6
Приоритет 1	70.5	656.8	20.0	492.3	1,239.6	38.1
Приоритет 2	57.2	317.5	182.0	462.3	1,019.1	31.4
Приоритет 3	53.3	42.3	0.0	896.0	991.5	30.5

ЭКАБ = Экономический коридор Алматы-Бишкек, ГЧП = государственно-частное партнерство.

Источник: Оценки авторов.

76. **Проекты, зависящие от политики,** – это приоритетные проекты, которые зависят от политических решений. Без политической воли и решимости со стороны политиков эти проекты просто откладываются или не выполняются. Эти проекты, как правило, являются трансформирующими, которые формируют структуру туристических дестинаций на последующие десятилетия. К такому типу относятся трансграничные проекты (быстрые и простые процедуры пересечения границы, прямая автодорога Алматы/Иссык-Куль и улучшение автодорог рядом с границами с их расчисткой в зимнее время), проекты, связанные с авиацией, трансформирующие Алматы в очень привлекательную дестинацию для туров выходного дня, и, наконец, что не менее важно, внедрение эффективной институциональной структуры с адекватным финансированием, ресурсами и инструментами управления (см. раздел 3.2.3).

77. **Проекты, зависящие от реформ,** – это приоритетные проекты, которые требуют реформ, позволяющих им добиваться эффективных результатов, поскольку они обеспечивают стабильность и предсказуемость для частных инвесторов и экономических субъектов. Примеры реформ включают тропы, на которых права прохода четко не определены в законе, положения о прямых иностранных инвестициях без четких положений о правах собственности на землю, законы о ГЧП, в которых стимулы не соответствуют требованиям сектора, и правоохранительные органы, не обязывающие всех игроков соблюдать их. Если не будут созданы эффективные ИОРТ, чтобы управлять развитием туризма и ГЧП в секторе эффективно и функционировать без правоприменительных полномочий, то не стоит ожидать доверия со стороны инвесторов.

78. **Не зависящие от реформ проекты** – это приоритетные проекты, которые, как правило, осуществляются частным сектором. Если эти проекты осуществляются государственным сектором, они могут быть реализованы без изменения существующей нормативно-правовой базы.

79. Проекты в этом Генеральном плане классифицированы в соответствии с приоритетами. Первоочередные проекты связаны с разработкой туристских продуктов города Алматы для сегментов бизнеса и туров выходного дня, воздушным хабом в Алматы, стратегическими усовершенствованиями воздушных перевозок в Кыргызской Республике и трансграничными проектами в ЭКАБ, поскольку все они могут обеспечить, как развитие воздушного хаба, так и сегмент рынка заседаний, стимулов, конференций и мероприятий. Первым приоритетом также является институциональное усиление и реформы законодательства (т.е. усовершенствование авиационных положений, позволяющих процветать международному аэропорту Алматы), что может способствовать развитию туризма за счет прямых иностранных инвестиций и ГЧП. Эти проекты формируют «скелет» для развития туристических дестинаций ЭКАБ (т.е. проекты второй приоритетности требуют реализации первоочередных проектов). Проекты второй приоритетности станут «главными органами» дестинации и будут ключевыми для обеспечения привлекательности ЭКАБ в качестве туристического региона, при условии их последовательной и систематической реализации. Наконец, проекты третьей приоритетности могут рассматриваться как «ткань и плоть», так как они стимулируют динамичный процесс развития туристических дестинаций и помогают улучшать общий опыт туристов с течением времени. Из-за нехватки ресурсов проекты третьей приоритетности не являются ни возможными, ни желательными для одновременной реализации с проектами второй приоритетности.

80. В Дополнительном документе I (см. раздел 6 и Рисунок 2) представлен предлагаемый план развития для реализации в три этапа с общим временным горизонтом планирования на 10 лет. Этот подход согласуется с пониманием того, что развитие туризма является довольно долгосрочной циклической работой. Каждый цикл состоит из трех периодов: (i) период принятия решений, когда

Рисунок 2: Предлагаемый 10-летний план

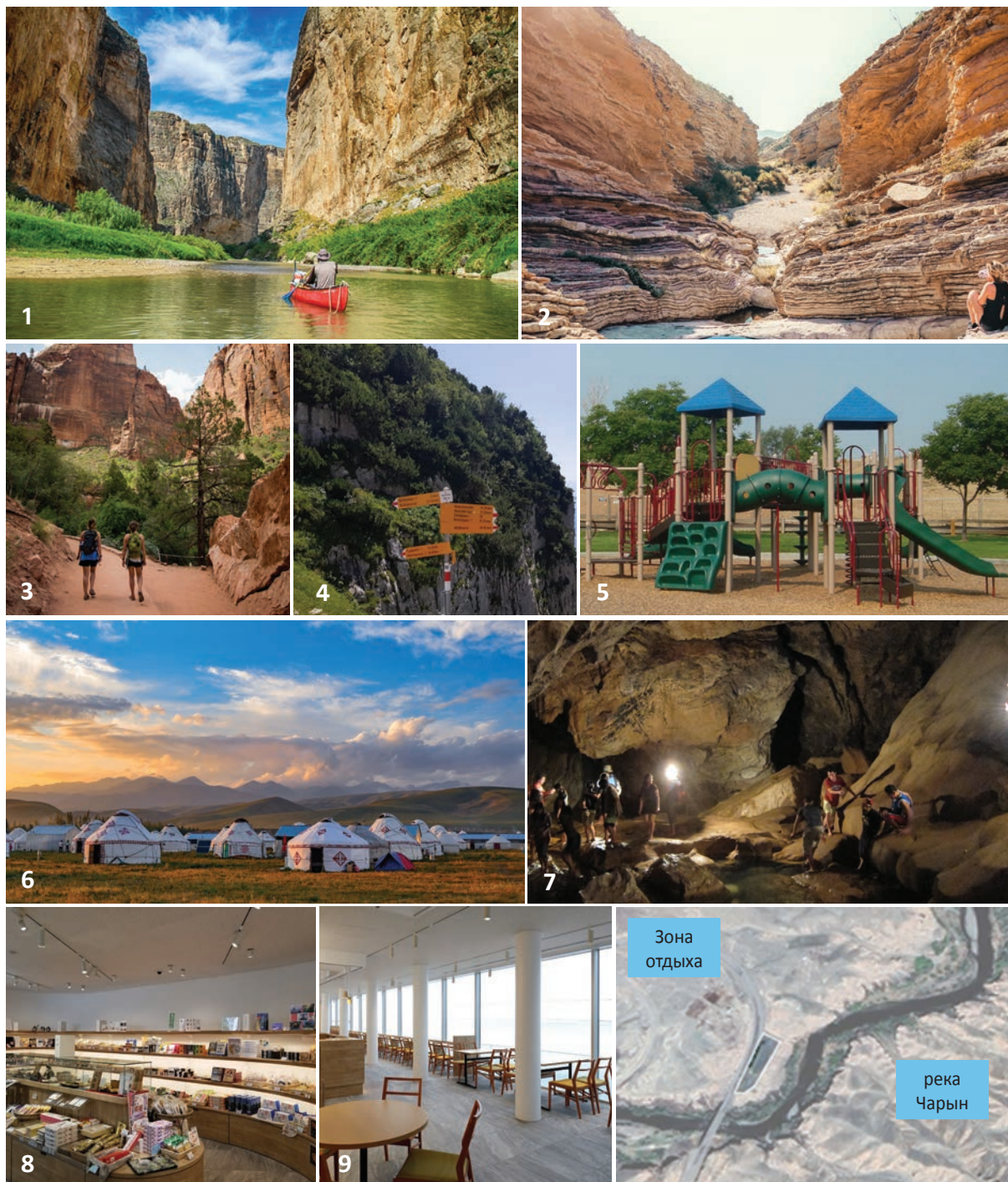


Источник: Авторы.

лица, определяющие политику, принимают решение о приоритетах и распределении средств; (ii) период реализации, когда наиболее ценные проекты начинаются первыми, за которыми следуют проекты второй и третьей приоритетности, которые ускоряют темпы роста; и (iii) период обслуживания, соответствующий естественным реинвестициям, пока разрабатываются новые инновационные проекты.

4.2 Обоснование для государственно-частных партнерств и концепция ключевых достопримечательностей

81. Как правило, в отдаленные районы, которые находятся далеко от городов, приезжает очень мало посетителей, если «ключевые объекты, представляющие интерес» недостаточно развиваются и продвигаются. Для семей, которые хотят провести выходные, открывая для себя



Примеры и обоснование схемы государственно-частного партнерства для «ключевых пунктов интереса»:

Схемы концессии позволяют осуществлять частные инвестиции, техническое содержание и продвижение для зон отдыха, указателей и юрточных лагерей.

Фотографии предоставлены: 1. Мик Хаупт на Unsplash 2. Джейк Фаган на Unsplash 3. Фрэнсис Ганн на Unsplash 4. С любезного разрешения Карлос Фариа 5. С любезного разрешения www.lakewood.org 6. Ян Шуо на Unsplash 7. С любезного разрешения Раймонда Сантос 8–9. С любезного разрешения michinoeki-amaharashi.jp.

эти отдаленные места, зачастую нет удобных или подходящих вариантов для размещения в интегрированных местах отдыха и центров поддержки туристов с чистыми туалетами. Наличие таких «ключевых пунктов, представляющих интерес» является очень важным для того, чтобы посетители имели возможность тратить больше денег в регионе и провести хотя бы одну ночь рядом с местоположением достопримечательностей.

82. Места, которые можно посещать с ночевкой, включают, например, Чарынский район в Казахстане и район Кольсайских озер в Восточном Казахстане. В настоящее время эти районы ежедневно посещает всего несколько человек, при этом неся высокие затраты на поездку. Существует потенциал в целенаправленном привлечении семей из Алматы, чтобы открыть этот регион, что позволило бы иностранным посетителям увеличить общее число посещений.

83. Варианты для развития зоны могут включать создание простых зон отдыха, где дети могут поиграть после нескольких часов езды в автомобиле, создание станций технического обслуживания, где можно воспользоваться чистыми туалетами, открытие киосков, где можно купить местные продукты и получить соответствующую туристическую информацию. Можно также разработать интегрированный «ключевой пункт, представляющий интерес», объединяющий в себе лучшие активы в одном месте и дополняющий активы в общих зонах отдыха с вариантами жилья и гостеприимства для различных сегментов посетителей.

84. «Ключевые пункты, представляющие интерес» очень подходят для схем ГЧП и концессий. Правительство может собрать лучшие концепции для развития этих зон и потребовать соблюдения набора желаемых требований, в частности, в отношении минимальных стандартов качества предоставления услуг, предоставляя при этом эксклюзивность для развития конкретной зоны вокруг определенного места. Частный оператор или концессионер будет обязан осуществлять надлежащее обслуживание общественных благ (например, троп), в соответствии с государственными требованиями; взамен, оператор будет пользоваться исключительными правами на местоположение, чтобы окупить свои инвестиции.

85. «Ключевые пункты, представляющие интерес» могут быть преобразованы в сеть и могут продвигаться предлагаемым АРПТ, что укрепит силу государственно-частного партнерства и вызовет спрос, что может оказать положительное влияние на частных операторов.

5 Реализация Генерального плана

5.1 Сценарии Генерального плана

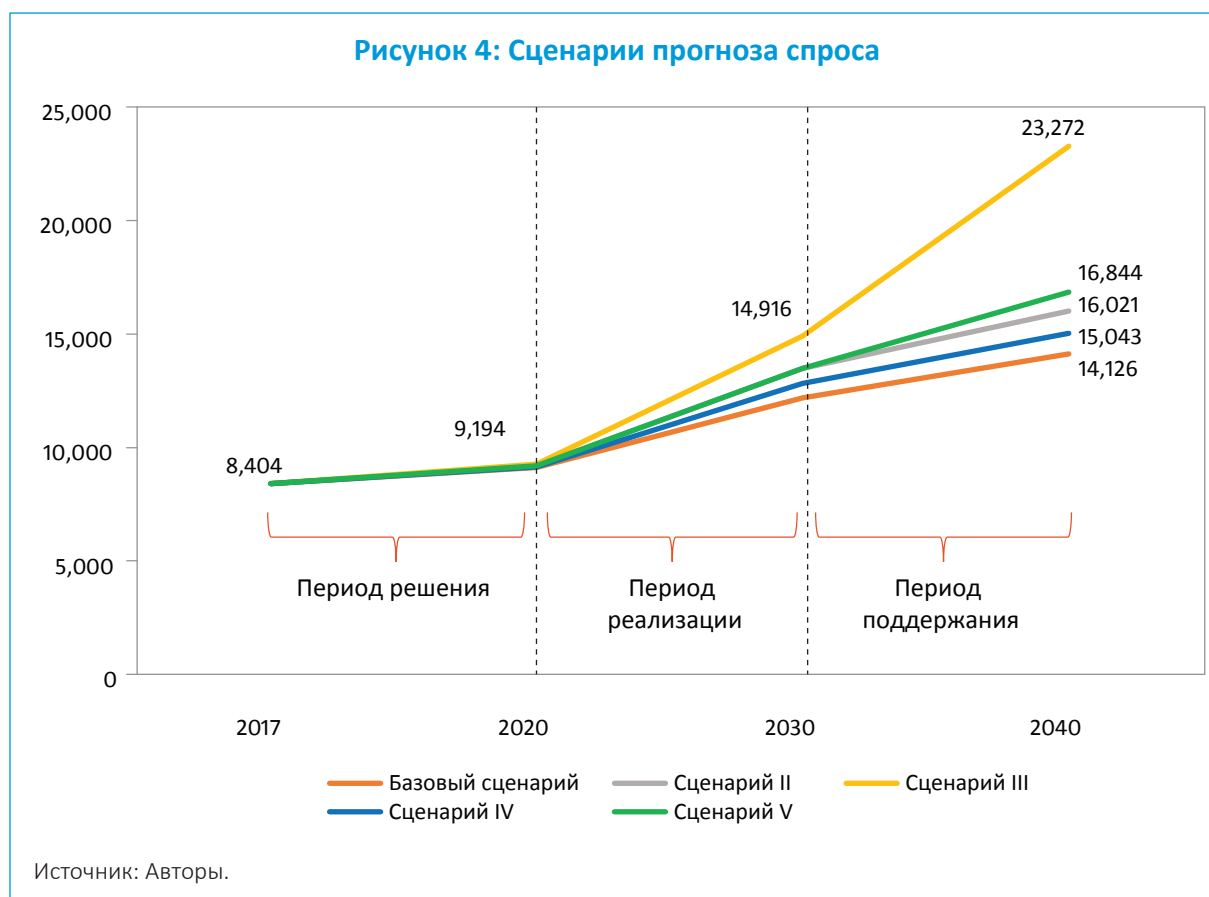
86. Сценарии прогноза спроса формируют основу предлагаемых этапов для реализации Генерального плана. Дополнительный документ VI детально описывает прогнозы спроса. На Рисунке 3 кратко представлены пять сценариев: (i) **базовый сценарий**, соответствующий текущей ситуации, как есть, с текущими планами и стратегиями с обычным ходом деятельности; (ii) **зависящий от политики и независимый от реформ**, включает реализацию всех приоритетных проектов, зависящих от политики и независимых от реформ; (iii) **зависящий от политики и все приоритетные**, соответствующий реализации всех проектов, зависящих от политики, и всех приоритетных проектов; (iv) реализуются **только те проекты, которые не зависят от реформ**



(т.е. не было принято благоприятных решений по проектам, зависящим от реформ и политики);
 (v) **все приоритетные**, соответствующий тому, что проекты, зависящие от политики, не будут реализовываться, но проводятся реформы и реализуются все другие приоритетные проекты.

5.2 Прогнозы спроса

87. Наиболее важными проектами, которые должны быть реализованы, являются проекты, зависящие от политики, так как они являются наиболее трансформирующими и имеют долгосрочные воздействия и выгоды для региона ЭКАБ. Реформы очень важны для реализации множества проектов, которые иначе были бы невозможны. На Рисунке 4 показаны результаты прогнозов спроса для каждого сценария. Сценарий, который генерирует наибольшее число туристов, прибывающих в регион ЭКАБ, – это сценарий III (проекты, зависящие от политики и все приоритетные проекты), с разницей только примерно в 1,4 миллиона туристов по сравнению со сценарием V (второй по величине генератор туристов) в первые десять лет реализации плана. Однако в период поддержания (2020–2040 гг.) разница значительно расширяется до более чем 6 миллионов прибытий.



5.3 Процесс реализации

88. В Генеральном плане определены проекты, типология, приоритеты, этапы реализации, требуемые уровни инвестиций и оценки спроса в соответствии с различными определенными сценариями на высоком уровне. В качестве первого шага реализация Генерального плана требует каскадного перехода от высокого уровня к среднему уровню, чтобы уточнить оценочные расходы для кластеров. Предварительные технико-экономические обоснования могут способствовать дальнейшему развитию проектов для реализации кластеров и определению необходимых реформ.

89. Чтобы процесс среднего уровня был плавным и эффективным, предлагается придерживаться подхода, при котором для составления инвестиционного пакета, который может быть поддержан партнерами по развитию, разрабатывается короткий список интегрированных, очень актуальных и эффективных проектов. После определения пакета инвестиций целесообразно предпринять следующие шаги: (i) выбрать сильного партнера для поддержки всех этапов процесса в качестве эксклюзивного финансиста и консультанта; (ii) подписать меморандум о взаимопонимании с выбранным партнером, чтобы охватить процесс изучения инвестиционного пакета и определения сумм, подлежащих финансированию (таким образом ограничивая объем инвестиций и финансовой поддержки), и потребовать подготовку технико-экономического обоснования до включения конкретного проекта в план реализации; (iii) подготовить сопроводительную документацию и представить утверждающим институтам (например, Парламенту); и (iv) доработать и подписать контракты. В качестве примера, предварительные технико-экономические обоснования должны включать шаги для разработки рамок ГЧП, предложений по дизайну концессии, требований к трансграничным инвестициям, оценки рисков, включая риски со стороны двусторонних партнеров и пр.

90. Предлагаемые пакеты интегрированных проектов включают:

- **Казахстан**

Пакет 1: Транспортная связанность, включающая следующие проекты: альтернативная прямая автодорога между Алматы и озером Иссык-Куль, трансграничная инфраструктура и усовершенствование процедур для существенного сокращения времени оформления для туристов, а также развитие авиационного хаба в Алматы;

Пакет 2: Различные проекты в городе Алматы (например, развитие торгово-выставочного комплекса с многофункциональным конференц-центром и развитие потенциала в области менеджмента), чтобы обеспечить улучшения для рынков бизнеса, промежуточных остановок и туров выходного дня; и

Пакет 3: Законодательные реформы, описанные в разделе 3, создание АРПТ и развитие горнолыжного курорта Тургень в рамках ГЧП.

- **Кыргызская Республика**

Пакет 1: Оказание поддержки аэропорту «Манас» и Агентству гражданской авиации в совершенствовании его нормативно-правовой базы и оборудования, а также оказание поддержки созданию мультистрановой региональной бюджетной авиакомпании-перевозчика;

Пакет 2: Создать Национальное агентство по развитию туризма и осуществить предлагаемые законодательные и институциональные изменения (см. раздел 3 данного отчета); и

Пакет 3: Развивать флагманский горный курорт или в Чолпон-Ате или в Алтын-Арашане в качестве ГЧП или концессии.

5.4 Экологические и социальные защитные меры

91. Генеральный план включает экологические и социальные защитные меры в свои предложения высокого уровня посредством:

- анализа законодательства и нормативных актов (см. независимые документы по правовому анализу), которые включают фундаментальные требования для дальнейшего развития и максимального использования туристических ресурсов, а также анализ очень важных вопросов землепользования и контроля за застройкой, окружающей среды (охрана, природные и национальные парки, заповедные зоны), инфраструктуру и технические и конструкторские требования. С точки зрения социальных вопросов необходимо уделять внимание этно-историческим элементам и группам, а также действующим законам о защите этнических меньшинств; и
- проведения обзора существующих отчетов и исследований, в которых анализируются экологические и социальные аспекты развития туризма, акцентируя внимание на необходимости соответствия природоохранной деятельности с учетом социальных соображений.

92. Были проведены интервью для проверки и подтверждения существующих национальных, региональных, местных и отраслевых планов и оценки их последствий для регионального и городского развития. Что касается экологических, социальных и инфраструктурных вопросов, были рассмотрены секторальные планы, планы действий, имеющиеся документы по вопросам политики, и были проведены интервью с представителями национальных органов власти, чтобы определить требования, возможности обеспечения соблюдения законодательства, практику и ресурсы, механизмы инспектирования, разрешения на строительство и лицензирование туристической деятельности. Относительно социальных вопросов региона, интервью проводились с соответствующими организациями и фокусировались на политике в отношении этнических меньшинств, деятельности кочевых сообществ, влиянии и воздействии на развитие туризма, общей политике в области социального развития, прогрессе реализации политики и ее увязке с Целями устойчивого развития Организации Объединенных Наций.

93. В качестве важного элемента предложений были проведены обследования с выездом на места, поскольку они используются для подтверждения всего проведенного ранее анализа, как с точки зрения экологических, так и социальных вопросов. Социальные и экологические элементы являются уникальными особенностями и активами, которые дифференцируют ЭКАБ в качестве туристической дестинации, и поэтому они должны рассматриваться в качестве основных факторов развития. Развитие туризма может положительно повлиять на местное сообщество (например, за счет увеличения экономической деятельности), но может привести и к социальным конфликтам. Эти потенциальные конфликты были тщательно изучены и подтверждены на местном уровне.

94. Это привело к включению как социальных, так и экологических аспектов в каждое из предложений по пространственному планированию, где элементы смягчения уже учтены в предлагаемых проектах, включая оценку капитальных и операционных расходов. Некоторые из проектов специально и исключительно направлены на охрану окружающей среды в качестве ключевого приоритета для развития предусматриваемого качественного и устойчивого туризма, в то время как большинство концепций предназначены для интеграции туристов с местными сообществами и культурой, чтобы можно было создать дифференцированные туристические продукты и богатый туристический опыт.

95. Отобранные проекты потребуют подготовки предварительных технико-экономических обоснований и должны учитывать руководство по проведению экологической оценки Азиатского банка развития. Дополнительный документ VII включает дискуссионный документ по организации национальных парков.

6

Список Дополнительных документов

- I – Анализ туристических потоков
- II – Региональная воздушная связанность
- III – Законодательная база и институциональная структура
- IV – Пространственное планирование туризма ЭКАБ
- V – Предлагаемые инвестиции
- VI – Прогноз спроса и сценарии
- VII – Дискуссионный документ по организации природных парков

Дополнительные документы можно загрузить с сайта www.almaty-bishkek.org.

Генеральный план по туризму Экономического коридора Алматы-Бишкек

В Центральной Азии на территории между Алматы в Казахстане и Бишкеком в Кыргызской Республике располагается исключительное наследие и богатство культурных и природных ценностей. Туристический потенциал огромен, но остается в значительной степени неиспользованным. Данный Генеральный план по туризму служит основой для развития Экономического коридора Алматы-Бишкек (ЭКАБ) в дестинацию международного уровня. В нем определены ключевые приоритеты в области инвестиций, такие как развитие горнолыжных курортов вдоль горного хребта между Алматы и Иссык-Кулем, и обеспечение связанности этих зимних спортивных сооружений с возможностями летнего туризма. В нем также предлагаются усовершенствования транспортной инфраструктуры, в том числе расширение международного аэропорта Алматы в качестве основных ворот в регион.

Об экономическом коридоре Алматы-Бишкек

Экономический коридор Алматы-Бишкек (ЭКАБ) является пилотным экономическим коридором в рамках программы Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС). Мотивацией для ЭКАБ служит то, что Алматы и Бишкек вместе могут достичь гораздо большего, чем каждый из них в отдельности. Два города находятся всего в 240 километрах друг от друга с относительно высокой плотностью экономической деятельности, сконцентрированной в сфере услуг в городах и сельском хозяйстве на их внутренних территориях. И Казахстан, и Кыргызская Республика присоединились к Евразийскому экономическому союзу и являются членами Всемирной торговой организации. Коридоры ЦАРЭС и маршруты Инициативы «Пояс-путь» пересекают территорию ЭКАБ. Исторический Шелковый путь, горные хребты и озеро Иссык-Куль лежат в основе потенциала для развития туризма. Но торговля, особенно сельскохозяйственными товарами и услугами, между двумя странами ниже существующего потенциала, и регион может получить выгоды от создания единого экономического пространства.

О программе Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества

Программа Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС) – это партнерство 11 стран-членов и партнеров по развитию, работающих вместе с целью продвижения развития посредством сотрудничества, ведущего к ускоренному экономическому росту и сокращению бедности. Она руководствуется всеобъемлющим видением «Хорошие соседи, хорошие партнеры и хорошие перспективы». Страны ЦАРЭС включают: Афганистан, Азербайджан, Китайскую Народную Республику, Грузию, Казахстан, Кыргызскую Республику, Монголию, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Об Азиатском банке развития

АБР стремится к достижению процветания и инклюзивного, жизнеспособного и устойчивого роста Азиатско-Тихоокеанского региона, прилагая усилия к искоренению крайней бедности. Владельцами АБР, созданного в 1966 году, являются 68 членов, в том числе 49 из региона. Основными инструментами АБР для оказания помощи развивающимся странам-членам являются диалог по вопросам политики, займы, инвестиции в акционерный капитал, гарантии, гранты и техническая помощь.



СЕКРЕТАРИАТ ЦАРЭС

www.carecprogram.org

АЗИАТСКИЙ БАНК РАЗВИТИЯ

6 ADB Avenue, Mandaluyong City

1550 Metro Manila, Philippines

www.adb.org