



Technical Assistance Consultant's Report

ПУБЛИЧНЫЙ

Номер проекта: 5611-001
Сентябрь 2023 года

Поддержка Экономического коридора Алматы- Бишкек, Фаза 2

Подготовили Диляра Вудворд, Андреас Швайгофер, Карлыгаш Алтаева, Гильдана Мирашева, Максат Дамир уллуу и Ольга Колдасова

Для Азиатского банка развития



Экономический коридор Алматы-Бишкек

Общая Система классификации средств размещения для Казахстана и Кыргызской Республики и механизм ее реализации



Отказ от ответственности: Мнения, выраженные в данной публикации, принадлежат авторам и не обязательно отражают взгляды и политику Азиатского банка развития (АБР), его Совета управляющих или правительств, которые они представляют. АБР не гарантирует точность данных, включенных в эту публикацию, и не несет ответственности за любые последствия их использования. Упоминание конкретных компаний или продуктов производителей не означает, что АБР поддерживает или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые не упоминаются.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----|
| Список приложений, которые доступны на сайте www.almaty-bishkek.org | iii |
| Выражение признательности | iv |
| Резюме для руководства | 1 |
| 1. ВВЕДЕНИЕ | 1 |
| 1.1 Контекст | 1 |
| 1.2 Преимущества новой общей СКСР | 4 |
| 1.3 Подход и методология разработки СКСР | 5 |
| 2. МОДЕЛЬ НОВОЙ ОБЩЕЙ СИСТЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ СРЕДСТВ РАЗМЕЩЕНИЯ | 7 |
| 2.1 Модель новой общей системы классификации средств размещения | 7 |
| 2.2 Категории классификации | 13 |
| 2.3 Результаты инспектирования для Казахстана и для Кыргызской Республики | 14 |
| 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ И ПОДДЕРЖКИ НОВОЙ ОБЩЕЙ СИСТЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ СРЕДСТВ РАЗМЕЩЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ | 20 |
| 3.1 Подход и методология для разработки нормативно-правовой базы для СКСР | 20 |
| 3.2 Действующие нормативно-правовые акты | 21 |
| 3.3 Пробелы и ограничения | 22 |
| 3.4 Рекомендации по внесению изменений в законодательство для функционирующей СКСР | 26 |
| 4. КОНСУЛЬТАЦИОННЫЕ ВСТРЕЧИ ПО ПРОЕКТУ | 30 |
| 5. ЭКОСИСТЕМА СКСР | 30 |
| 6. РЕКОМЕНДАЦИИ | 32 |

Список приложений, которые доступны на сайте www.almaty-bishkek.org

- 1 Общие критерии присвоения категорий для гостиниц в Казахстане и в Кыргызской Республике
- 2 Описание механизма реализации в Казахстане
- 3 Описание механизма реализации в Кыргызской Республике
- 4 Проект Меморандума о взаимопонимании и сотрудничестве между Министерством культуры и спорта Республики Казахстан и Министерством культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики в рамках проекта «Экономический Коридор Алматы-Бишкек»
- 5 Проект Положения о Межгосударственном координационном совете по общей Системе классификации средств размещения в Казахстане и Кыргызской Республике

Нормативно-правовая база для Казахстана

- 6 Перечень нормативно-правовых актов Казахстана
- 7 Сравнительная таблица к проекту поправок в Закон Республики Казахстан от 13 июня 2001 года № 211-II «О туристской деятельности в Республике Казахстан» (на русском языке)
- 8 Проект Правил классификации мест размещения туристов в Республике Казахстан (на русском языке)

Нормативно-правовая база для Кыргызской Республики

- 9 Законы и политика, связанные с внедрением системы классификации коллективных средств размещения в Кыргызской Республике
- 10 О внесении изменений в Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики «О Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики» от 15 ноября 2021 года № 251
- 11 «Об утверждении Положения о Государственной системе классификации коллективных средств размещения в Кыргызской Республике»
- 12 Проект Положения о системе классификации коллективных средств размещения в Кыргызской Республике
- 13 Положение об Департаменте туризма при Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики

Выражение признательности

Этот отчет был подготовлен Дилярой Вудворд в качестве руководителя команды, с участием Андреаса Швайгхофера в качестве международного эксперта, Карлыгаш Алтаевой в качестве национального эксперта по туризму и Гульданы Мирашевой в качестве эксперта по правовым вопросам в Казахстане, Максатом Дамиром уулу в качестве национального эксперта по туризму и Ольгой Колдасовой в качестве эксперта по правовым вопросам в Кыргызской Республике.

Команда Экономического коридора Алматы-Бишкек в составе Кристиана Росбаха, Кармелы Эспина, Кылычбека Джакыпова, Алмаса Байтенова и Айданы Бердыбековой обеспечивала руководство и поддержку в процессе подготовки данного отчета.

Нариман Маннапбеков, директор Постоянного представительства АБР в Казахстане, и Канокпан Лао-Арайа, директор Постоянного представительства АБР в Кыргызской Республике предоставили ценные вклады в проект.

Доктор Димитрис Кутулас продемонстрировал твердую приверженность и заинтересованность в проекте и великодушно поделился своим опытом с командой.

Авторы также хотели бы поблагодарить Комитет индустрии туризма Министерства культуры и спорта Республики Казахстан и Департамент туризма при Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики за руководство и поддержку в проведении работы по проекту.

Мы также хотели бы выразить нашу признательность всем заинтересованным сторонам, которые участвовали в пилотных инспекциях и консультационных встречах за предоставление ценной информации о критериях и механизмах внедрения схем классификации гостиниц в обеих странах.

В Казахстане: Комитет технического регулирования и метрологии Министерства торговли и интеграции Республики Казахстан; АО «Национальная компания «Kazakh Tourism»; АО «Национальный центр экспертизы и сертификации»; Казахстанский институт стандартизации и метрологии (Казстандарт); Национальная палата предпринимателей Казахстана «Атамекен»; Казахстанская туристская ассоциация; Казахстанская ассоциация гостиниц и ресторанов; Евразийская ассоциация туризма, Казахстанская Ассоциация Кемпингового Туризма и Караванинга; гостиница «Radisson Hotel Astana»; гостиница «Rixos President Astana»; хостел «Ethno»; хостел «Evergreen» и хостел «Tomiris».

В Кыргызской Республике: гостиница «В»; курорт «Радуга»; Ассоциация курортов Кыргызской Республики; маркетинговая организация «Дестинация «Каракол»; гостевой дом «Алтын-Оймок»; гостевой дом «Matsunoki»; Ассоциация «HoReCa»; гостиница «Каприз»; гостиница «Олимп»; гостиницы «Ambassador» и «Solutel»; АО «Фонд поддержки развития туризма»; Кыргызская ассоциация туроператоров (КАТО), Кыргызская ассоциация общинного туризма (СВТ); проект «Продвижение энергетической безопасности и устойчивого роста за счет повышения энергоэффективности и ресурсоэффективности туристических МСП в Кыргызской Республике (PERETO)»; курортный отель «Marco Polo»;

санаторий «Аврора»; Кыргызский центр стандартизации и метрологии; юрточный лагерь «Алмалуу» и юрточный «Бел-Там».

Особая благодарность выражается Ассоциации гостиниц Азербайджана за то, что она поделилась своим опытом.

Сокращения

| | |
|----------|--|
| B&B | «постель и завтрак» |
| COVID-19 | коронавирусная болезнь 2019 года |
| СВТ | общинный туризм |
| HI | «Hostelling International» |
| HSU | «Hotelstars Union» |
| АБР | Азиатский банк развития |
| ВВП | валовой внутренний продукт |
| ГСУТ | Глобальный совет по устойчивому туризму |
| ОМД | организация по маркетингу/управлением дестинациями |
| ЕС | Европейский Союз |
| КМ | Кабинет министров Кыргызской Республики |
| КТА | Казахстанская туристская ассоциация |
| ОВКВ | отопление, вентиляция, кондиционирование воздуха |
| ОТА | онлайновое туристическое агентство |
| СКСР | Система классификации средств размещения |
| ТРК | Трансграничный руководящий комитет |
| ХАССП | анализ рисков и критических контрольных точек |
| ЦАРЭС | Программа Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества |
| ЦУР | Цели устойчивого развития |
| ЭКАБ | Экономический коридор Алматы-Бишкек |
| ЮНВТО | Всемирная туристская организация Организации Объединенных Наций |

Примечание: В данной публикации «\$» обозначает доллар США, «КЗТ» обозначает казахстанский тенге, а «КГС» обозначает кыргызский сом.

Резюме для руководства

Предлагаемая общая система классификации средств размещения (СКСР), разработанная в рамках Экономического коридора Алматы-Бишкек,¹ основана на подробной оценке СКСР других и передового международного опыта. Предлагаемая СКСР предназначена как для путешественников, так и для предприятий, предлагающих услуги размещения. Помимо этих двух основных категорий пользователей, новая общая СКСР также будет служить для туристической отрасли, инвесторов, строительных компаний, поставщиков оборудования, международных гостиничных сетей и всех вовлеченных государственных ведомств.

Новая общая СКСР уникальна в силу своего гибкого дизайна, регулярно обновляемых критериев классификации и адаптации критериев к местным условиям. Правовая база, разрабатываемая параллельно с механизмами реализации, является неотъемлемой частью системы, предоставлять для ее функционирования в странах ЭКАБ. Правовая защита звездных рейтингов является важнейшей предпосылкой для успешного внедрения новой системы классификации на внутреннем и международном рынках. Ожидаемые результаты внедрения новой общей СКСР в двух странах: (i) повысить стандарты качества гостиничного сектора, (ii) расширить возможности гостиничного бизнеса, (iii) повысить уровень удовлетворенности посетителей и (iv) стимулировать конкурентоспособность Казахстана и Кыргызской Республики как туристических дестинаций.

Задачи проекта включали разработку (i) методики и проведение опроса представителей гостиничного бизнеса, экспертного сообщества и гостей; (ii) модели системы классификации средств размещения для двух стран и экосистемы; (iii) механизма реализации для каждой страны; (iv) прототипа приложения для цифровой платформы; и (v) разработку нормативно-правовой базы для запуска и внедрения СКСР в работу.

Система классификации основана на 21 принципе HOTREC, а критерии пересматриваются каждые пять лет; текущие стандарты действительны с 2020 по 2025 год. Всего 257 критериев в 23 категориях. Существует два типа классификации критериев: обязательные и необязательные, при этом за каждый выполненный критерий начисляются баллы. Введение классификации на основе баллов дает поставщикам услуг размещения возможность решать, каким образом они хотят набирать баллы, исходя из потребностей их гостей и характера их бизнеса. Каталог критериев представляет собой смешанную систему с минимальными критериями, которым должна соответствовать каждая категория. Для новой СКСР предлагаются следующие символы: (i) звезды для отелей, (ii) «тюльпаны» для гостевых домов в Казахстане и «эдельвейсы» для Кыргызской Республики и (iii) «шаныраки» и «тундуки» для других типов размещения.

Модели механизмов реализации были разработаны в соответствии с действующими государственными структурами, предложены новые органы, такие как Национальный координатор в Казахстане и Секретариат в Кыргызской Республике. Механизмы реализации включают процедуру подачи заявки поставщиком услуг размещения, администрирование, оценку, присуждение рейтинга и апелляцию. Предлагаемый Трансграничный координационный комитет обеспечит общий характер системы между двумя странами и рассмотрит вопросы изменений в стандартах, вариациях

¹ <https://www.almaty-bishkek.org/>.

классификации, прав интеллектуальной собственности, утверждения брендинга СКСР и пр.

Третья фаза рекомендуется в качестве главного этапа реализации проекта. Она может включать: (i) разработку финансовых моделей для стимулирующих мер и пакета стимулов для бизнеса, включая налоговые льготы; (ii) подготовку законодательных положений по стимулирующим мерам; (iii) разработку цифровой платформы со встроенным инструментом самооценки, мобильным приложением, автоматическим подсчетом баллов, обработкой поданных заявок, распознаванием лиц инспекторов и инструментом GPS-слежения; (iv) запуск работы национальных операторов СКСР (координаторов); (v) проведение мероприятий по развитию потенциала сотрудников национальных операторов СКСР, инспекторов и поставщиков услуг размещения; (vi) подготовку подробных руководств по инспекциям; и (vii) сотрудничество с отраслевыми ассоциациями в популяризации СКСР среди ее членов, поставщиков услуг размещения и гостей.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Контекст

1. Экономический коридор Алматы-Бишкек (ЭКАБ) является пилотным экономическим коридором в рамках Программы Центральноазиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС). Видение ЭКАБ заключается в том, что два города и прилегающие к ним регионы вместе могут добиться гораздо большего, чем каждый из них может достичь в одиночку. Деятельностью ЭКАБ руководит Межправительственный совет под председательством премьер-министра Кыргызской Республики и премьер-министра Казахстана. Совет создал Подкомитет ЭКАБ – регулярное официальное заседание двух национальных правительств, региональных правительств и представителей частного сектора, сопредседателями которого являются вице-министр национальной экономики Казахстана и заместитель министра экономики и коммерции Кыргызской Республики.

2. Некоторые ключевые вызовы в регионе ЦАРЭС включают то, что гостиничные услуги предоставляются в основном МСП, за исключением некоторых международных гостиничных сетей. Зачастую МСП не обладают ресурсами или ноу-хау для внедрения стандартов качества. Разработка и внедрение гармонизированных стандартов качества обслуживания и экологических стандартов, соответствующих международной передовой практике, являются ключом к повышению конкурентоспособности региона как глобальной туристической дестинации и привлечению туристов с рынков с высокими расходами. Внедрение звездной системы средств размещения на добровольной основе позволит туристам понимать ожидаемый уровень качества до интуитивного бронирования.²

3. Исследование включало две части. В первой части авторы (i) рассмотрели существующие системы классификации средств размещения (СКСР) Казахстана и Кыргызской Республики, (ii) представили сравнение двух систем, и (iii) обобщили мнения заинтересованных сторон о действующих СКСР и их ожиданиях от новой СКСР. Во второй части представлено описание новой общей СКСР Казахстана и Кыргызской Республики, включая: (i) руководящие принципы для новой общей СКСР, (ii) предлагаемую типологию средств размещения, (iii) критерии классификации, (iv) основные компоненты системы классификации и (v) план действий для реализации общей СКСР.³

Казахстан

4. Необходимость обновления существующей СКСР в Казахстане несколько раз отмечалась представителями предприятий туристического сектора во время различных обсуждений с целью повышения стандартов качества гостиничного сектора и повышения уровня удовлетворенности посетителей. Поэтому уполномоченный орган в индустрии туризма инициировал разработку системы классификации средств размещения в рамках ЭКАБ.

5. Действующая система классификации средств размещения Казахстана является добровольной и регулируется в соответствии с Правилами классификации мест размещения туристов, утвержденными Приказом Министра туризма и спорта от 11 ноября

² [Стратегия по туризму ЦАРЭС до 2030 года. Стратегический компонент 2: Качество и стандарты.](#) АБР. Декабрь 2020 г.

³ [Отчет по ЭКАБ. Поддержка Экономическому коридору Алматы-Бишкек.](#) Предлагаемая Общая система классификации средств размещения для Казахстана и Кыргызской Республики. Ноябрь 2021 года.

2008 года № 01-08/200 и другими нормативно-правовыми актами (как указано далее в этом отчете). Правила определяют основные цели, организационную структуру, минимальные требования и порядок определения категории средств размещения (оценка на основе баллов).⁴

6. В то время как правила четко определяют минимальные требования к гостиницам, они отсутствуют для других типов средств размещения, таких как мотели, кемпинги, туристические базы, гостевые дома, дома отдыха и пансионаты. Самое главное, что нормы и требования Правил ни разу не пересматривались и не обновлялись с 2008 года.

7. Участие предприятий, предлагающих услуги размещения, в существующей схеме классификации крайне низкое. Из всех 2 294 гостиниц, работавших в Казахстане в 2022 году (данные с января по сентябрь), только 131 были классифицированы. Более того, наблюдается неуклонное снижение количества и доли гостиниц со звездным рейтингом (с 16,2% в 2016 году до 6,9% в 2021 году). В период с января по сентябрь 2022 года 79,2% посетителей останавливались в гостиницах, из которых только 23% выбрали отели со звездным рейтингом (11% - в 5-звездочных гостиницах, 12,2% - в 4-звездочных гостиницах).⁵

8. Обзор существующей системы классификации средств размещения показывает, что система основана на *устаревших* критериях и уже не отражает потребности и предпочтения гостей. Основанная на баллах система обеспечивает гибкость, но является расплывчатой и открытой для толкований со стороны инспектора. Отсутствовал *механизм для периодического пересмотра* и модернизации системы, несмотря на радикальные изменения, с которыми столкнулась индустрия гостеприимства за последние 25 лет. Еще одним слабым аспектом является отсутствие контроля и мониторинга, что позволяет любому предприятию свободно использовать звездные рейтинги, свободно не опасаясь последствий, тем самым не предоставляя стимул предприятиям подавать заявки на официальную аккредитацию.

9. В настоящее время классификацией гостиниц занимаются частные сертификационные компании, аккредитованные Национальным центром аккредитации Комитета технического регулирования и метрологии Министерства торговли и интеграции Республики Казахстан. Система основана на довольно подробных критериях для здания, помещений и оборудования средств размещения и уделяет ограниченное внимание качеству обслуживания и впечатлениям гостей. Последнее было особо отмечено заинтересованными сторонами из частного сектора.

10. Как выяснилось на консультационной встрече, одним из наиболее авторитетных органов по сертификации является Акционерное общество «Национальный центр экспертизы и сертификации» (НЦЭС), ранее являвшееся государственным органом, ответственным за сертификацию.⁶ На данный момент НЦЭС имеет 16 филиалов по всей стране.

Кыргызская Республика

⁴ [Правила](#) классификации мест размещения туристов. *Приказ Министра туризма и спорта*. 11 ноября 2008 года, № 01-08/200.

⁵ Агентство по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан, [статистика](#). *Статистика по туризму: 2016, 2021 и 2022 годы*.

⁶ АО «Национальный [центр](#) экспертизы и сертификации».

11. Схема классификации гостиниц существует в Кыргызской Республике с 1995 года, но используется только на добровольной основе. Однако отмечается несоответствие между текущими критериями классификации и текущими рыночными условиями и тенденциями. Международные эксперты настоятельно рекомендуют стандартную систему классификации, чтобы предоставить индикатор как потребителям, так и посредникам, в отношении стандартов, которые можно найти в отдельных учреждениях. Сектор туризма очень конкурентоспособен, и национальные органы по туризму отслеживают конкурентоспособность сектора посредством внедрения системы обеспечения качества. Поскольку сектор гостеприимства представляет собой фундаментальный компонент туризма, стандарты качества должны контролироваться и эффективно соблюдаться посредством применения стандартов, которые отражают аутентичные туристические предложения и преимущества страны.⁷

12. За последние несколько лет вопрос классификации средств размещения был включен в соответствующие государственные документы в разделе по продвижению туризма. Центру стандартизации и метрологии при Министерстве экономики и торговли Кыргызской Республики не удалось найти положительную реакцию со стороны частного сектора после принятия «Системы классификации помещений» в качестве стандарта, ГОСТ 28681.4-95, продвигаемой Межгосударственным советом стран СНГ в качестве ГОСТ 28681.4-95 от 29 июня 2004 года, а также нескольких других национальных стандартов, специально разработанных для классификации. Действующая система классификации средств размещения была подготовлена Кыргызским центром стандартизации и метрологии (КЦСМ). Она имеет некоторые несоответствия с текущими тенденциями в мировой туристической индустрии, которые могут повлиять на развитие качества услуг в будущем. Кроме того, рынок не очень осведомлен о существовании текущих стандартов и преимуществах рейтингов.

13. Департаментом туризма при Министерстве культуры, информации и туризма Кыргызской Республики в период с 2010 по 2012 год проведена определенная работа. Он разработал проект положения о государственной системе классификации коллективных средств размещения в Кыргызской Республике. В этот проект были включены более современные классификационные требования, чем в действующем Классификационном стандарте, разработанном в 1996 году. Однако, ввиду правовых ограничений согласно Положению о деятельности Департамента туризма, было отмечено, что Департамент туризма не мог проводить работу по классификации и выдавать сертификат соответствия средствам размещения. Таким образом, эта инициатива и сам проект документа были отклонены.

14. Стандарты в основном заимствованы из стандартов Российской Федерации. Они называются Национальными стандартами для различных типов средств размещения в Кыргызской Республике, а их критерии ссылаются на законодательство Российской Федерации. Единственным стандартом, который не ссылается на законодательство других стран, но имеет общие требования, соответствующие международным стандартам, является Стандарт (ГОСТ 28681.4-95), принятый в странах СНГ, в том числе в Кыргызской Республике в 2004 году. Однако большинство критериев этого ГОСТ устарели и не соответствуют тенденциям и требованиям рынка.

⁷ Всемирная туристская организация Организации Объединенных Наций (ЮНВТО). 2019. *Разработка схемы классификации гостиниц в Кыргызской Республике: Отчет миссии*. Мадрид: ЮНВТО.

15. Существующая схема СКСП в Кыргызской Республике не является надежной по мнению частного сектора.⁸ Существующая СКСП КР не является прозрачной. Небольшое число людей знает о существовании каких-то стандартов, а критерии и условия проведения оценки не ясны. Процедура оценки сложная и забюрократизирована.⁹

1.2 Преимущества новой общей СКСП

16. Новая общая СКСП в Казахстане и Кыргызской Республике не только принесет пользу туристам и поставщикам услуг размещения, оказывая поддержку в управлении ожиданиями. При этом она также окажет поддержку государственным органам в сфере туризма в дальнейшем развитии сектора гостеприимства и туризма и приведении услуг в соответствие с международными стандартами. Это поможет инвесторам при принятии решений. СКСП служит индикатором не только для клиентов и поставщиков услуг, но также и для туроператоров и турагентов в отношении стандартов, которые необходимо ожидать, и соотношения цены и качества, которое они предлагают. Поскольку секторы туризма и гостеприимства являются высококонкурентными, государственные органы могут использовать СКСП в качестве системы обеспечения качества и конкурировать с другими туристическими направлениями на мировой арене.

17. СКСП может активизировать развитие секторов туризма и гостеприимства обеих стран, сделав их более прозрачными для внутренних и международных путешественников. Кроме того, экономические выгоды будут также включать увеличенные доходы от туризма и укрепление геополитической целостности двух государств Центральной Азии в рамках ЭКАБ. Еще одним преимуществом, которым могут воспользоваться объекты размещения, является то, что международные платформы онлайн-бронирования, такие как booking.com, недавно начали требовать официальные сертификаты оценки и рейтинга по конкретному уровню категории, если они хотят указывать свои рейтинги для продажи номеров.

18. Критерии новой общей СКСП включают принципы устойчивого туризма, энергоэффективности и ресурсоэффективности, расширения прав и возможностей женщин и инклюзивного подхода для всех, создавая доступность для сотрудников, имеющих ограниченные возможности здоровья, и для туристов с ограниченными возможностями здоровья.

19. Новая общая СКСП будет прозрачной и доступна бесплатно. Объекты размещения смогут зайти на специальную веб-страницу, чтобы сначала провести самооценку и решить, хотят ли они пройти официальную оценку. Национальный координатор, при поддержке секретариата, будет должным образом продвигать этот подход на рынке, акцентируя внимание на преимуществах оценки и рейтинге объекта. Поскольку новая Национальная СКСП Кыргызской Республики будет иметь критерии, связанные с принципами «зеленой экономики» и устойчивого туризма, включая практику энергоэффективности и ресурсоэффективности, объекты размещения могут получить 50% скидку по налогу на

⁸ Например, члены КАТО (Кыргызская ассоциация туроператоров) подчеркнули недоверие к стандартам КЦСМ после того, как в 2008 году они сертифицировали одну из гостиниц советского дизайна в Бишкеке – гостиницу «Достук» как 5-звездочную гостиницу. Туроператоры не размещали своих гостей в гостинице «Достук» из-за разрушающейся инфраструктуры, оставшейся с советских времен.

⁹ Только для того, чтобы узнать о критериях стандартов, поставщик услуг размещения должен: (i) подать в офис КЦСМ документы на бумажном носителе для получения печатных копий стандартов; (ii) осуществить физически оплату в конкретном банке, который называется «РСК Банк», отстояв длинную очередь, каждый стандарт стоит примерно \$6; (iii) принести квитанцию об оплате из банка в офис КЦСМ; и (iv) дожидаться утверждения и получить копию стандарта.

имущество в соответствии с Налоговым кодексом Кыргызской Республики, принятым в январе 2022 года, где в Статье 409 предусмотрено снижение налога на имущество для зданий, соответствующих нормам энергоэффективности и ресурсоэффективности, на 50%.

1.3 Подход и методология разработки СКСП

20. Подход к разработке новой Общей системы классификации средств размещения в Казахстане и Кыргызской Республике включал: (i) сбор и анализ существующих материалов по СКСП из предыдущих исследований; (ii) проведение сессий мозговых штурмов в рамках междисциплинарной группы экспертов – экспертов в области туризма и экспертов в области законодательства; (iii) проведение личных встреч с заинтересованными сторонами; (iv) получение отзывов о критериях от поставщиков услуг размещения; (v) завершение разработки списка критериев для новой общей СКСП; (vi) онлайн-консультации с менеджерами классификации в странах СНГ, таких как Азербайджан; (vii) представление результатов проекта заинтересованным сторонам и получение их отзывов; и (viii) включение отзывов заинтересованных сторон в заключительный отчет и т. д.

21. Методология исследования включает как сбор и анализ вторичных данных, так и сбор и анализ первичных данных. Сбор первичных данных проводился в два этапа. Первая часть включала в себя проведение онлайн-опроса трех групп заинтересованных сторон: представителей индустрии гостеприимства, гостей и экспертного сообщества. Вторая часть включала в себя интервью в ходе личных встреч с владельцами гостиниц, управляющими хостелов, юрточных городков и гостевых домов, и представителями отраслевых ассоциаций.

22. Опрос проводился с целью: (i) оценить уровень осведомленности отрасли о СКСП и уровень доверия к потенциальному национальному оператору СКСП среди заинтересованных сторон; (ii) определить предпочтительные стимулы для бизнеса для получения классификации и (iii) выяснить, требуется ли международная экспертиза по внедрению СКСП в обеих странах. Опрос был доступен для заинтересованных сторон в течение трех недель. Приблизительное количество получателей опроса составило 4 500 человек в обеих странах.

23. Представители сектора гостеприимства не продемонстрировали полной осведомленности о СКСП, что в дальнейшем может создать дополнительные сложности в процессе реализации проекта и потребовать других ресурсов, направленных на обучение и развитие в данной области. Согласно опросу команды консультантов, только 73,9% представителей гостиничного бизнеса знакомы с действующей системой классификации объектов размещения в Казахстане и Кыргызской Республике.

24. Одним из ключевых вопросов анкеты является вопрос о стимулах, которые могут побудить представителей гостиничного бизнеса пройти процедуру классификации. Респонденты могли выбрать до трех ответов. Ответы на этот вопрос указали на очередной «пробел» в восприятии экономической реальности между гостиничным бизнесом и экспертным сообществом. Наиболее популярным стимулом для представителей гостиничного бизнеса являются налоговые льготы для предприятий, прошедших классификацию (получивших «звезды»), в то время как экспертное сообщество готово предложить субсидии и маркетинговую поддержку. Подробные ответы по группам респондентов представлены в таблице 1.

Таблица 1: Предпочтение стимулов тремя целевым группам в Казахстане и Кыргызской Республике

| Стимулы | Гостиничный бизнес | | Экспертное сообщество | | Представители туристического бизнеса | |
|--|--------------------|----|-----------------------|----|--------------------------------------|----|
| | КЗ | КГ | КЗ | КГ | КЗ | КГ |
| Субсидирование стоимости гостиничного бизнеса для «получения звезд» на начальном этапе | 15 | 11 | 11 | 6 | 5 | 3 |
| Переход к обязательной классификации в будущем | 10 | 12 | 8 | 17 | 6 | 2 |
| Отсутствие необходимости получения других обязательных сертификатов и прохождения контроля со стороны контролирующих органов | 11 | 4 | 7 | 5 | 4 | 2 |
| Улучшение отношений и взаимопонимания с клиентами | 14 | 7 | 7 | 23 | 5 | 2 |
| Налоговые льготы для классифицированных предприятий | 23 | 13 | 5 | 11 | 3 | 5 |
| Информационно-маркетинговая поддержка со стороны Национального оператора системы классификации | 10 | 7 | 11 | 17 | 3 | 3 |
| Улучшение качества обслуживания клиентов | 14 | 12 | 8 | 19 | 9 | 6 |
| Другое | -- | 1 | 3 | -- | 1 | -- |

Примечания: КЗ = Казахстан, КГ = Кыргызская Республика. Общее количество ответов – 381. Каждый респондент имел возможность выбрать до трех вариантов. Числа, выделенные зеленым цветом, являются наиболее значимыми значениями в столбце, а числа, выделенные красным цветом, — наименее значимыми значениями.

Источник: Оценки консультантов АБР.

25. Изучение вопроса доверия в рамках институционального анализа является решающим фактором для определения приоритетных направлений развития. Представители бизнеса не смогли дать компетентный ответ на вопросы об уровнях доверия (по шкале от 1 до 10), так как большинство респондентов выбрали оценку «5» для всех категорий организаций, которые в будущем могут получить права координатора национальной СКСР, что свидетельствует либо о равнодушии респондентов, либо об их неуверенности. Однако большинство респондентов в Казахстане продемонстрировали самый высокий уровень доверия к АО «Национальная компания «Kazakh Tourism»: 6,2 из 7, в Кыргызской Республике – к новой независимой ассоциации или саморегулируемой организации: 6,3 из 7.

26. Как и предполагалось, участники рынка высоко оценили важность привлечения международных экспертов и организаций для деятельности национального оператора (координатора) системы классификации мест размещения (обучение экспертов, аудит, запуск деятельности оператора). И в Казахстане, и в Кыргызской Республике медианное значение важности привлечения международных экспертов составляет 8. Среднее значение несколько выше в Кыргызской Республике — 7,1 по сравнению с 6,9 в Казахстане.

27. По мнению иностранных гостей, посещающих Казахстан и/или Кыргызскую Республику, необходимо учитывать следующие критерии:

- (i) «Убедиться, что в каждой оцениваемой гостинице есть: хороший интернет, душ с горячей водой, удобные кровати и завтраки, пусть и за дополнительную плату. Те, кто не соответствует этим критериям, вообще не должны оцениваться».

- (ii) «Качество обслуживания и безопасность очень важны».

28. Из-за короткого срока реализации проекта, следующие виды деятельности не рассматривались в данном исследовании и потребовали реализации на III Фазе проекта. Они включают (но не ограничиваются):

- (i) формирование трансграничного комитета и его первое заседание в рамках межправительственной рабочей группы,
- (ii) разработку подробного пакета стимулов для поставщиков услуг размещения,
- (iii) разработку фактических нормативно-правовых актов для введения стимулов для бизнеса, которые будут классифицироваться в соответствии с новой структурой, например, налоговые льготы,
- (iv) подготовку нормативно-правовых актов для субсидирования первых нескольких лет запуска новой общей СКСР,
- (v) проведение общественных слушаний по проектам нормативно-правовых актов, разработанных на этой II Фазе проекта, поскольку они требуют длительных административных процедур,
- (vi) получение официального утверждения проектов нормативно-правовых актов Правительствами Казахстана и Кыргызской Республики не входит в сроки II Фазы проекта,
- (vii) тестирование критериев СКСР в регионах,
- (viii) консолидация усилий всех вовлеченных сторон,
- (ix) разработка цифровых платформ и приложения для инспекторов и пр.

2. МОДЕЛЬ НОВОЙ ОБЩЕЙ СИСТЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ СРЕДСТВ РАЗМЕЩЕНИЯ

2.1 Модель новой общей системы классификации средств размещения

29. Модель Новой общей СКСР основана на 21 принципе HOTREC, которые пересматриваются каждые пять лет.¹⁰ Хотя классификация гостиниц не является обязательной в большинстве стран, более 22 000 гостиниц классифицируются в рамках «Hotelstars Union» (HSU.) HSU служит интерфейсом для официальных звездных рейтингов с поставщиками данных, OTA и обзорными платформами. Например, «TripAdvisor» использует звездный рейтинг HSU в 18 европейских странах. Бренд «Hotelstars» имеет международную защиту. Гостиницы-участники обязаны соблюдать условия использования и в случае понижения или отзыва рейтинга использовать логотип/бренд нового звездного рейтинга или воздерживаться от его использования.

30. Предлагаемые критерии СКСР были протестированы на различных объектах в рамках Фазы II данного проекта. Существует 257 критериев в 23 категориях. Существует два типа критериев классификации: обязательные критерии и необязательные критерии, при этом каждый выполненный критерий дает несколько баллов. Внедрение классификации на основе баллов обеспечивает *гибкость* поставщикам услуг размещения, когда они решают, каким образом они хотят набирать баллы, исходя из потребностей своих гостей и характера своего бизнеса. Все критерии представлены в Приложении 1.

31. Обязательные критерии для каждой категории гарантируют стандартный уровень. С другой стороны, добровольные критерии позволяют бизнесу, предлагающему услуги размещения, предлагать гостям дополнительные услуги, при этом отдавая приоритет классификации. Эти критерии основаны как на существующих системах классификации

¹⁰ https://www.wko.at/site/hotelsterne/21_HOTREC_principles_3.pdf.

Казахстана и Кыргызской Республики, так и на передовом международном опыте, в частности на стандартах «Hotelstars Union». Критерии обобщены в таблице 2 ниже:

Таблица 2. Категории классификации средств размещения и критерии для гостиниц

| № | Категория | Критерии | Примеры критериев |
|----|---|----------|--|
| 1 | Персонал и условия труда | 1-11 | Число сотрудников, обучение персонала, минимальная квалификация и владение иностранными языками, ресторан для персонала, раздевалки и душевые, униформа и именные бейджи. |
| 2 | Окружающая территория | 12-20 | Ландшафтный дизайн, парковочное пространство, освещение и т.д. |
| 3 | Внешний вид здания | 21-22 | Состояние фасада, вывески |
| 4 | Вход | 23-27 | Защита от непогоды для подъезжающих транспортных средств, пандус, достаточное пространство для подъезда автобусов, воздушная завеса и т. д. |
| 5 | Характер средства размещения | 28-32 | С т _р <i>Продолжение на следующей странице</i> архитектуры, особая концепция средства размещения |
| 6 | Пожарная безопасность, безопасность и чрезвычайные ситуации | 33-40 | Датчики пожарной сигнализации, спринклеры и огнетушители, аварийные выходы, аварийное освещение, видеонаблюдение на входах. |
| 7 | Электроэнергия и водоснабжение | 41-46 | Электрогенератор, горячее водоснабжение, водоочистное сооружение, питьевая вода в номере |
| 8 | Отопление, вентиляция и кондиционирование воздуха (ОВКВ) | 47-55 | Кондиционирование воздуха и отопление в пространствах общего пользования и гостевых номерах, обеспечение чистым воздухом и место для курения. |
| 9 | Телекоммуникации и подключение к Интернету | 56-61 | Услуги телефонной связи, Wi-Fi и проводной доступ в Интернет, покрытие здания (гостевые номера и места общего пользования) |
| 10 | Лестницы, лифты и коридоры | 62-66 | Наличие лифта, коридор, лестницы и ширина двери лифта для инвалидной коляски. |
| 11 | Стойка регистрации, вестибюль и приезд/ отъезд | 67-92 | Размер и часы работы, пространство для сидения, возможность онлайн-регистрации/ выезда, диапазон услуг, сейфы, обработка багажа, камера хранения, бесконтактная оплата, вызов такси, услуги консьержа, бизнес-центр, звукоизоляция и т. д. |
| 12 | Общественные туалеты | 93-99 | Вместимость и размер, приспособления, удобства и доступность для инвалидов колясок. |

| № | Категория | Критерии | Примеры критериев |
|----|--|----------|--|
| 13 | Типы номеров, размеры и состояние | 100-112 | Размер и типы номеров, доступность для инвалидов колясок. |
| 14 | Впечатление от сна | 113-139 | Размеры кроватей, варианты подушек, размер и обработка матрасов, постельное белье, плотные шторы, звукоизоляция и т. д. |
| 15 | Характеристики спальни | 140-168 | Размер, мебель, шкаф, оборудование, розетки, оформление окон, сейф в номере, мини-бар, уют и т. д. |
| 16 | Отдельные ваннны комнаты | 169-194 | Размер, сантехника, зеркало, освещение, вентиляция, полотенца, туалетные принадлежности и т. д. |
| 17 | Кухня или мини-кухня (в апартаментах и студиях) | 195-203 | Духовка, холодильник, посуда и т.д. |
| 18 | Уборка номеров | 204-214 | Ежедневная уборка, частота смены белья, вечерняя подготовка постели ко сну и т.д. |
| 19 | Услуги питания | 215-229 | Безопасность (ХАССП), часы работы, размер и вместимость, особые диетические потребности (халяль, веган и т. д.), рестораны, условия для детей, обслуживание в номере и т. д. |
| 20 | Функциональное пространство | 230 | Размер <i>Продолжение на следующей странице</i> |
| 21 | Характеристики досуга и другие критерии | 231-243 | Бассейны, развлекательные мероприятия, объекты, обучающие сессии, детские мероприятия. |
| 22 | Устойчивость | 244-248 | Потребление энергии и воды, переработка отходов, очистка сточных вод, смена белья по требованию, использование продуктов местного производства и т. д. |
| 23 | Отзывы гостей, присутствие в Интернете и сертификаты | 249-257 | Система управления жалобами, анализ отзывов гостей, веб-сайт, экологические аспекты, дезинсекция, халяль и сертификаты управления качеством. |

Источник: Консультанты АБР.

32. СКСР основана с учетом опыта Австрийской классификации гостиниц – смешанной системы с минимальными критериями, которые должны быть выполнены в обязательном порядке, минимальным количеством баллов и дополнительными баллами. Эта смешанная система определяет количество присуждаемых звезд. Тот же принцип был использован в предлагаемой общей СКСР.

33. Модели механизма реализации были разработаны в соответствии с существующими государственными структурами, предлагаемыми новыми органами, такими как Национальный координатор в Казахстане и Секретариат в Кыргызской Республике. Основными принципами разработанных механизмов реализации являются: (i) максимальное использование ИТ; (ii) прозрачность системы во избежание возможной коррупции; и (iii) понятные и быстрые процессы, чтобы сделать весь опыт для поставщиков услуг размещения максимально простым и эффективным.

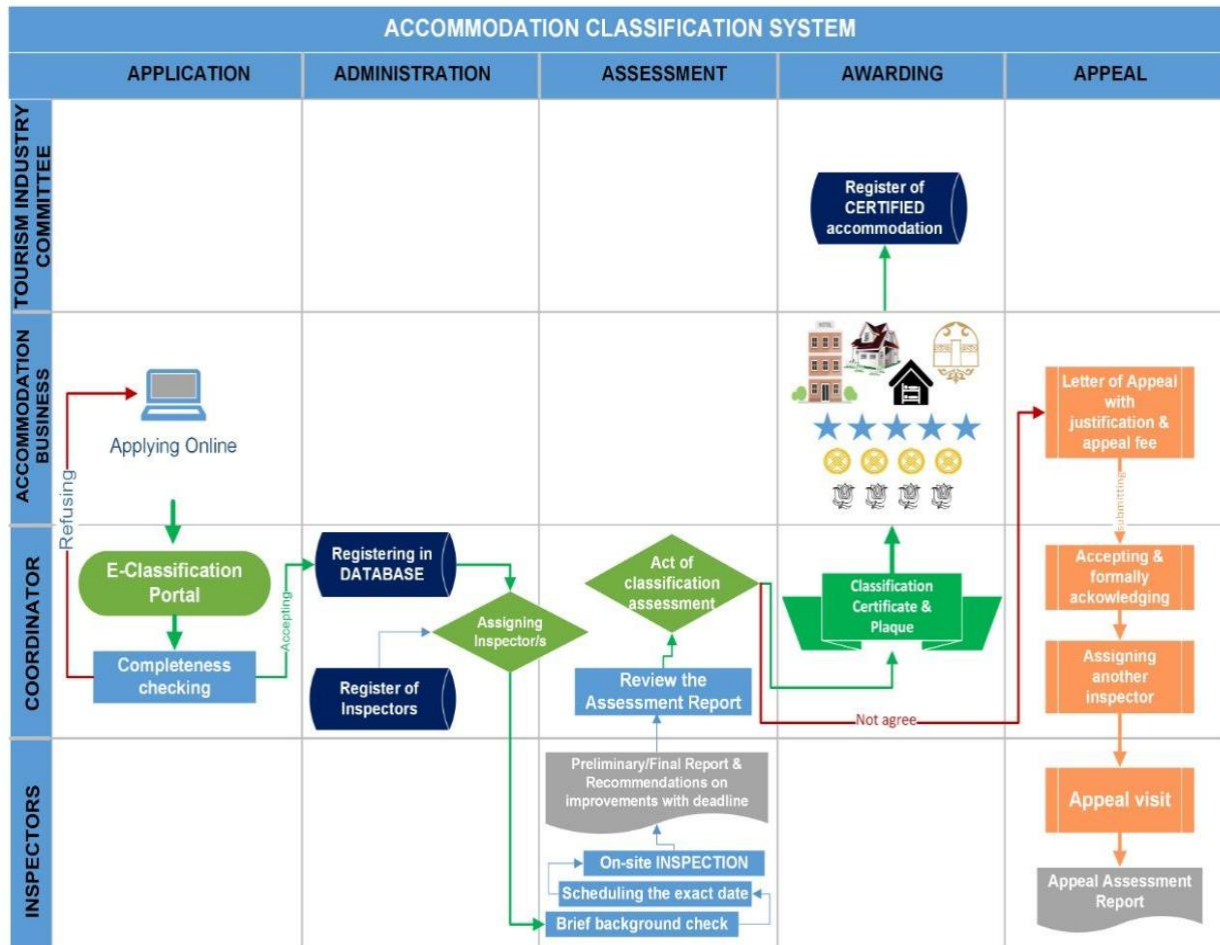
34. Механизмы реализации включают в себя процедуру подачи заявки поставщиком услуг размещения, администрирование, оценку, присуждение и апелляцию и аналогичны процессу классификации, который в настоящее время используется в Австрии, но адаптирован к специфике стран. Механизмы реализации показаны на рисунках 1 и 3. Процесс применения ACS в Казахстане представлен на рисунке 2. Подробные описания приводятся в Приложениях А2 и А3 отчета.

Рисунок 1: Механизм реализации СКСП в Казахстане



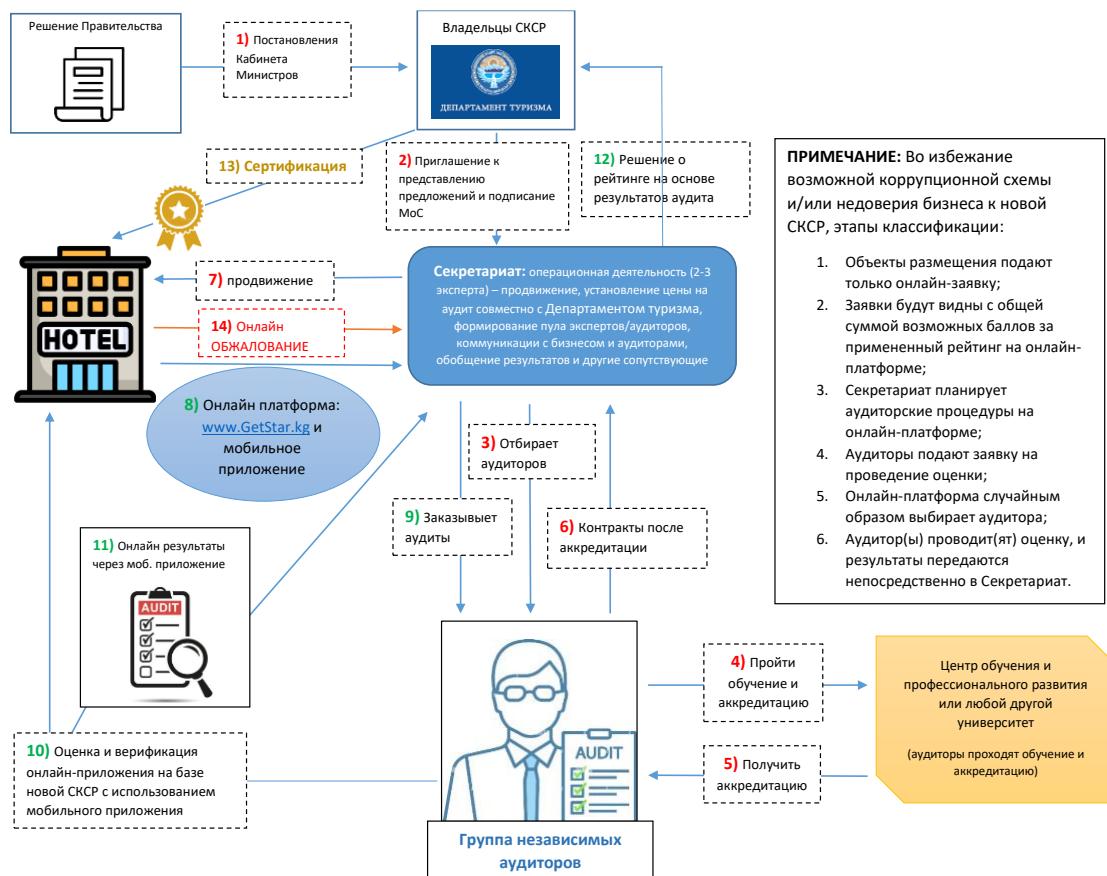
Источник: Консультанты АБР.

Рисунок 2. Процесс применения СКСР в Казахстане



Источник: Консультанты АБР.

Рисунок 3. Механизм реализации СКСП в Кыргызской Республике



INTERNAL. This information is accessible to ADB Management and staff. It may be shared outside ADB with appropriate permission.

Источник: Консультанты АБР.

35. Глобальный совет по устойчивому туризму (ГСУТ) создал набор стандартов для различных отраслей туризма и гостеприимства во всем мире. Он разработал каталог отраслевых критериев для гостиниц и средств размещения, отражающий соответствующие ЦУР.¹¹ Процесс разработки критериев был спроектирован в соответствии с кодексом установления стандартов «ISEAL Alliance» - международного органа, обеспечивающего руководство для создания и управления стандартами устойчивого развития для всех секторов. Этот кодекс основан на соответствующих стандартах ISO. Со своей стороны ГСУТ не является оценщиком/ инспектором оператора средств размещения, а проводит аккредитацию органов по сертификации.¹²

36. Учитывая тенденцию предпочтения «зеленых», экологически безопасных средств размещения, путешественники со всего мира, особенно поколение Z¹³, с большей вероятностью бронировали бы средство размещения, если бы они знали, что оно экологично, и это может быть необычайно прибыльным для гостиниц: постояльцы «зеленых» гостиниц обычно остаются на три дня дольше, чем другие гости, а 47% заплатят

¹¹ [ГСУТ. Отраслевые критерии ГСУТ.](#)

¹² <https://www.gstcouncil.org/certification/gstc-accredited-certification-bodies>

¹³ <https://globalnews.booking.com/bookingcom-reveals-key-findings-from-its-2019-sustainable-travel-report>

больше за устойчивый продукт.¹⁴ Различные экологические сертификаты гостиниц получили определенное распространение в глобальном или региональном масштабе и были проанализированы экспертами в ходе проекта.

37. Чтобы поддерживать СКСР и постоянно обновлять ее, предлагается, чтобы обе страны создали Трансграничный руководящий комитет. Комитет будет обеспечивать общий характер системы между двумя странами и решать вопросы изменения стандартов классификации, вариаций, прав интеллектуальной собственности, утверждения брендинга СКСР и т.д. Если это будет одобрено, то все эти вопросы должны быть проработаны на Фазе III проекта.

2.2 Категории классификации

38. Для новой СКСР предлагаются следующие символы: (i) «звезды» для гостиниц, (ii) «тюльпаны» для гостевых домов в Казахстане и «эдельвейсы» для Кыргызской Республики, (iii) «шанырак» и «тундук» для других типов средств размещения. Звездные символы популярны в обеих странах и хорошо воспринимаются гостями, поэтому их выбрали для гостиниц. В настоящее время Казахстанская туристическая ассоциация использует «тюльпаны» в классификации гостевых домов. Они используются для этого типа поставщиков услуг размещения, чтобы обеспечить непрерывность и избежать хаоса. «Эдельвейс» в настоящее время присуждается СВТ в Кыргызской Республике и может быть унаследован новой СКСР. Чтобы включить аутентичные традиционные элементы в СКСР, «шанырак» и «тундук» будут использоваться для классификации традиционных типов средств размещения, таких как юрты, кемпинги и хостелы. Категории классификации представлены на рисунке 4.

Рисунок 4. Символы для различных типов средств размещения в общей Системе классификации средств размещения для Казахстана и Кыргызской Республики.

¹⁴ https://www.washingtonpost.com/lifestyle/travel/with-eco-friendly-travel-more-popular-than-ever-approach-green-claims-with-skepticism/2017/05/18/617cfef2-358f-11e7-b373-418f6849a004_story.html?noredirect=on

Joint Accommodation Classification System



Источник: Консультанты АБР.

2.3 Результаты инспектирования для Казахстана и для Кыргызской Республики

39. В ходе инспектирования команда столкнулась со следующими проблемами: (i) полная заполняемость гостиниц и плотные графики работы сотрудников, чтобы встретиться с членами команды, (ii) непонимание преимуществ СКСР, (iii) отсутствие доступа со стороны представителя гостиницы ко всей информации, необходимой для пилотных инспекций, (iv) закрытие в межсезонье некоторых предприятий, предоставляющих услуги средств размещения и (v) низкий интерес у гостиниц и отсутствие разрешения вышестоящего руководства гостиницы.

40. Для решения вопросов, указанных в пункте 45, члены команды получили поддержку Комитета индустрии туризма Министерства культуры и спорта РК и Департамента туризма Кыргызской Республики, а также использовали сетевые контакты. В результате все типы средств размещения были включены в пилотные инспекции, и члены команды получили ценное понимание ситуации в отношении типов средств размещения. Они были отражены в списке критериев.

41. О критериях классификации для гостиницы. Пригодность настоящих критериев классификации была протестирована в полевых условиях посредством проведения пилотных инспекций различных типов средств размещения:

- (i) Были проанализированы требования критериев каждой категории и выявлены различные условия;
- (ii) Критерии оценивались с учетом всех соответствующих законодательных требований и тщательно сравнивались с национальными положениями для обеспечения согласованности сквозных вопросов;

- (iii) Пилотные инспекции выявили слабые места, которые гостиницы должны устранить не только для того, чтобы пройти классификацию, но и для того, чтобы предложить гостям хорошее обслуживание;
- (iv) Большинство незаполненных критериев могут быть быстро решены гостиницей (например, туалетные принадлежности и декоративные элементы на кроватях) и являются доказательством плохого планирования;
- (v) Следует отметить, что были некоторые ограничения, связанные с высокой загрузкой в октябре-ноябре, слабой заинтересованностью гостиниц и отсутствием разрешения со стороны вышестоящего руководства гостиницы;
- (vi) В дополнение к пилотным инспекциям был представлен или отправлен заинтересованным сторонам подробный список критериев классификации для получения отзывов. Письменные отзывы получены от Казахстанской ассоциации гостиниц и ресторанов и Казахстанской ассоциации туризма в Казахстане, санатория «Аврора» и «Голубой Иссык-Куль» в Кыргызской Республике.
- (vii) Были организованы дополнительные встречи в Казахстане с генеральным директором «Radisson» и директором отдела по работе с гостями «Rixos (Accor)» в Казахстане, генеральным менеджером отеля «Ambassador» и генеральным менеджером отеля «В» в Кыргызской Республике.
- (viii) Полученные отзывы показывают, что некоторые критерии являются избыточными, и они были соответствующим образом откорректированы.

42. **Соответствие национальным положениям.** Стандарты классификации должны отражать и соответствовать минимальным законодательным требованиям. Однако, исходя из добровольного характера применения классификации, определенные критерии классификации устанавливают дополнительные требования, которые могут выходить за рамки национальных требований.

43. Некоторые очень важные критерии требовали дальнейшего изучения и консультативных встреч и включали: i) проблемы доступа для людей с ограниченными возможностями, ii) экологические критерии, например, использование одноразовых контейнеров, iii) использование декоративных предметов, таких как дорожки или покрывала для кровати, iv) услуги по обмену валюты, v) гигиенические души в ванных комнатах и пр.

44. **Дорожки или покрывала для кровати.** Предлагаемая классификация гостиниц требует следующее: «Все, что прибывший гость находит на своей кровати, должно быть чистым и гигиеничным; любые декоративные предметы или покрывала, которые не постирали перед приездом каждого гостя, строго запрещены». Однако во многих гостиницах используются декоративные предметы, покрывала или дорожки на кроватях. Сомнительно, подвергались ли они чистке или нет после каждого гостя. Рекомендуется определить критерии как *необязательные*: «Поощряется неиспользование каких-либо декоративных предметов или покрывал, которые не стираются перед приездом каждого гостя». Многие гостиницы не хотят убирать дорожки на кроватях, потому что иногда туристы просят гостиницу об этом, или они могут быть частью дизайна номера (Фото 1, все фотографии сделаны Д. Вудворд).

45. **Миниатюрные туалетные принадлежности или многоразовые дозаторы.** По экологическим причинам (сокращение пластиковых отходов и предотвращение загрязнения водных путей) многие крупные международные сети (IHG, «Marriott International», «Accor Hotels») уже начали избавляться от одноразовых миниатюрных туалетных принадлежностей. В 2019 году «InterContinental Hotels Group» (IHG) решила

на такой шаг¹⁵. В США Калифорния в 2019 году приняла закон, запрещающий использование миниатюрных бутылочек для туалетных принадлежностей, который вступит в силу в 2023 году для гостиниц с более чем 50 номерами и в 2024 году для гостиниц меньшего размера.

46. В рамках системы классификации гостиницам предлагается перейти на многоразовые диспенсеры большего размера. Следует отметить, что в Алматы и Астане международные гостиницы и местные гостиницы под управлением международного топ-менеджмента уже используют многоразовые дозаторы. Однако специалисты заявили, что вопрос немного спорный, а объемные дозаторы значительно удешевляют внешний вид ванной комнаты и со временем выглядят не эстетично (Фото 2 и 3).



Фото 1. Использование декоративных элементов для кроватей в гостинице А в Алматы, Казахстан.



Фото 2. Ванная комната в гостинице в Алматы с многоразовым дозатором мыла, Казахстан.

47. **Доступ для людей с особыми потребностями.** В гостиницах Казахстана и Кыргызской Республики уделяется мало внимания доступности. Сегодня во многих гостиницах не предусмотрены условия для маломобильных граждан. В некоторых отелях есть пандус, дверь лифта и кабина; коридоры достаточно широки, чтобы вместить инвалидную коляску и есть номера, доступные для гостей на инвалидных колясках. Однако номера не оборудованы специально для людей с ограниченной подвижностью, передвигающихся на инвалидных колясках, слабослышащих или слепых. Это отражает недостаточное понимание потребностей путешественников с ограниченной мобильностью

¹⁵ «Миниатюрные косметические принадлежности не будут использоваться в гостиницах владельцев «Holiday Inn». 30 июля 2019 г. <https://www.bbc.com/news/business-49163456>. «Нью-йоркским гостиницам, возможно, вскоре придется отказаться от экологически вредных миниатюрных флаконов для туалетных принадлежностей». 26 апреля 2021 г. <https://www.nydailynews.com/news/politics/new-york-elections-government/ny-ny-hotels-may-ditch-single-use-plastic-bottles-20210426-sryqkwojffsvlogazbhqw74nq-story.html>

и должно рассматриваться как вопрос инклюзивного общества и возможностей для бизнеса. Поэтому критерии доступности остаются обязательными (Фото 4).

48. Поставщики услуг размещения уже используют экологически чистый подход. Например, в гостевом доме «Matshunoki» в Караколе мусор разделяется на три категории – стекло, бумага и пластик. (Фото 5. Д. Вудворд). В юрточном лагере «Алмалуу» в селе Боконбаево Кыргызской Республики установлены солнечные батареи и используются альтернативные источники энергии для нужд гостей. (Фото 6).



Фото 3. Дозаторы геля для душа и шампуня. Гостиница В, Бишкек, Кыргызская Республика.

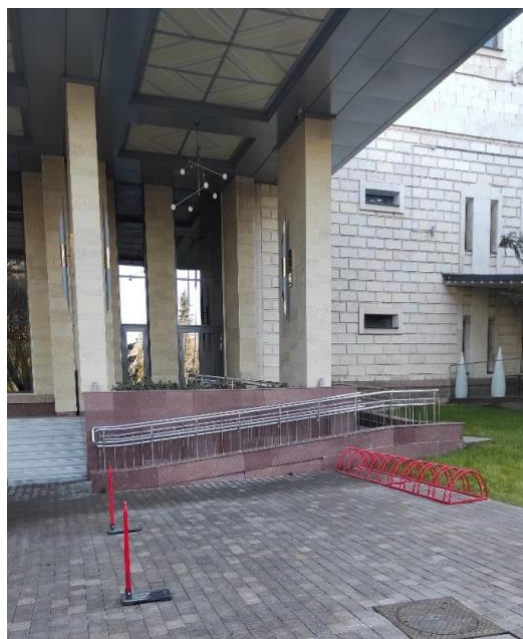


Фото 4. Правильная установка пандуса для людей с ограниченными возможностями в гостинице В в г. Алматы, Казахстан.¹⁶

¹⁶ [СН РК 3.02-06-2018](#). Государственные стандарты в области архитектуры, градостроительства и строительства СНиП Республики Казахстан «Гостиничный дизайн».



Фото 5. Использование контейнеров для разделения отходов в гостевом доме «Matsunoki», Каракол, Кыргызская Республика.



Фото 6. Использование солнечных батарей в юрточном лагере «Алмалуу», село Боконбаево, Кыргызская Республика.

49. Гостевой дом – это средство размещения, в котором гость/турист останавливается в доме, хозяином которого является местный житель. Стандарты классификации для гостиниц не могут быть полностью применимы к гостевым домам. Например, гостевые дома в поселке Сатты Алматинской области имеют минимальные удобства, работают посезонно и находятся на территории государственного национального природного парка.

50. В настоящее время Казахстанская туристская ассоциация (КТА) проводит добровольную сертификацию гостевых домов в соответствии с Правилами установления критериев и классификации гостевых домов Республики Казахстан, которые утверждаются Протоколом заседания Совета КТА. Правила разработаны на основании Национального стандарта 2851-2016 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Гостевые дома. Общие требования»¹⁷. Критерии сгруппированы в 13 категорий.

51. Для сертификации формируется экспертная группа в составе не менее 3 человек. КТА выдает сертификат, который *«подтверждает, что гостевой дом соответствует всем требованиям стандарта»*. Сертификат является действительным в течение 2 лет. Сертифицированные гостевые дома вносятся в Реестр, который доступен по ссылке <https://hospitality-kazakhstan.kz/>¹⁸. Стоимость сертификации составляет 5 000 КЗТ (\$10 долларов США). Гостевым домам присваиваются три уровня качества и определенное количество баллов:

- золотой (5 тюльпанов) – 300-400 баллов;
- серебряный (3 тюльпана) – 201-299 баллов;

¹⁷ Единый государственный фонд нормативно-технической документации. Туристические и экскурсионные услуги. Гостевые дома. Общие требования. Обозначение: СТ РК 2851-2016.

¹⁸ Веб-сайт Информационно-ресурсного центра экотуризма Казахстанской туристской ассоциации.

- бронзовый (1 тюльпан) – 180-200 баллов.

52. Анализ Правил позволили нам сделать следующие заключения: (i) хотя обязательные требования определены, результат оценки определяется по набранным баллам для всех критериев и с рекомендациями; (ii) каждый критерий, даже обязательный, дает определенное количество баллов; (iii) допускается неполное выполнение только трех требований; (iv) критерии повторяются; (v) есть внешние критерии, которые не влияют на рейтинг и не касаются комфорта средства размещения; и (vi) не все гостевые дома, включенные в Реестр, соответствуют обязательным требованиям. По состоянию на 15 февраля 2022 года Реестр сертифицированных гостевых домов включал 60 гостевых домов¹⁹.

53. Принимая во внимание работу, проделанную КТА, и ее систему сертификации с рейтингом из тюльпанов, система классификации гостевых домов разработана и соответствующим образом приведена в соответствие с международной практикой. Curren В настоящее время КТА реализует проект ЕС, целью которого является внедрение сертификации устойчивости средств размещения «Travelife» в туристическом секторе Казахстана.²⁰

54. **О критериях классификации для санаториев.** В ходе инспекций в Кыргызской Республике было выявлено, что санатории занимают большую нишу в стране, большинство из которых является наследием Советского Союза. Некоторые из них, например, «Голубой Иссул-Куль», находятся под патронажем профсоюзов. «Аврора» находится под патронажем Аппарата президента. Критерии классификации для санаториев требуют дальнейшего изучения в рамках III фазы проекта, дальнейших консультаций с Кыргызской ассоциацией санаториев и курортов, и встреч с сектором, гостями и правительством.

55. В Казахстане санатории находятся под патронажем Министерства здравоохранения. Как предположили в АО «Kazakh Tourism», они являются важным сегментом и должны учитываться. При этом они все еще регулируются нормативными актами Министерства здравоохранения и поэтому не должны включаться в действующую СКСР. Такой же принцип подтвердила Ассоциация гостиниц Азербайджана.

56. **О критериях классификации для юрт и юрточных городков.** Юрточные городки в Казахстане не так популярны, как в Кыргызстане. Иностранные гости в Кыргызской Республике наслаждаются аутентичной атмосферой юрты, ее уникальной конструкцией и традиционными блюдами. В летний сезон юрточные городки достигают 100%-й заполняемости. Критерии классификации юрт разрабатываются по принципам безопасности туристов (например, замок на каждой двери, отсутствие животных на территории юрточных городков), удобств, предоставляемых туристам с учетом внешних условий, чистоты и надлежащего питания.

57. **О критериях классификации для хостелов.** Хостелы в большинстве стран не охватываются категориями, поскольку они обслуживают разную клиентуру, предлагают очень ограниченный набор услуг и в большинстве случаев не имеют ресторанов или каких-либо сооружений для приема пищи. Таким образом, большинство операторов хостелов не ставит перед собой цель получить звездный рейтинг. Однако существует хорошо известная сеть, которая определила набор стандартов: «Hostelling International» (HI), ранее известная как Международная федерация молодежных хостелов. Основанная в 1932 году,

¹⁹ Информационный ресурсный центр экотуризма КТА. Реестр сертифицированных гостевых домов Республики Казахстан.

²⁰ Казахстанская туристская ассоциация. [Проекты](#) по устойчивому туризму.

она включает около 80 (количество варьируется в зависимости от источника) национальных ассоциаций молодежных хостелов и около 4 000 дочерних хостелов. HI насчитывает около 4 миллионов членов и почти 40 миллионов ночевков в год. Она является аффилированным членом ЮНВТО.

58. В программе обеспечения качества HI, так называемой Схеме гарантированных стандартов, перечислены минимальные критерии, которые контролируются командой инспекторов HI, осуществляющей необъявленные визиты и отправляющих тайных покупателей²¹. Наиболее важные стандарты касаются приема, комфорта, чистоты, безопасности и приватности. Звезды не присуждаются, просто членство требует выполнения стандартов.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ И ПОДДЕРЖКИ НОВОЙ ОБЩЕЙ СИСТЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ СРЕДСТВ РАЗМЕЩЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

3.1 Подход и методология для разработки нормативно-правовой базы для СКСР

Казахстан

59. Предметом исследования являются существующие нормативно-правовые и институциональные основы для взаимоотношений между заинтересованными сторонами системы классификации туристических средств размещения в Казахстане.

60. Изучение существующей нормативно-правовой базы системы классификации позволит определить препятствия и недостатки в законодательстве, которые необходимо устранить для эффективной реализации элементов предлагаемой СКСР. Таким образом, методология, использованная в данном отчете, представляет собой способ изучения и решения неурегулированных вопросов или проблем, возникших перед правительством и туристическим сообществом в поисках эффективной системы, которая должна быть разработана.

61. Для этого аналитические и прикладные правовые исследования в данном случае посвящены:

- (i) Описанию фактов и текущего состояния правовой системы (нормативные акты/положения, применимые к процессу классификации, полномочия основных заинтересованных сторон в процессе классификации, включая подающие заявки предприятия и органы по оценке). Целью описательного исследования является понимание существующей системы.
- (ii) Выявление и определение пробелов, существующих в рассматриваемом законодательстве, путем сравнения нормативных актов с подходами и моделями, предложенными в предлагаемой общей системе классификации средств размещения ЭКАБ для Казахстана и Кыргызской Республики. Это также основано на взаимодействии с ключевыми заинтересованными сторонами процесса, т.е. Комитетом по туризму, АО «Kazakh Tourism» и владельцами гостиниц, которых консультирует команда.

²¹ <https://www.oejhv.at/en/about-us/quality-and-standards/>

- (iii) Анализ и предложение решения выявленных пробелов и препятствий посредством разработки рекомендаций по обеспечению эффективной реализации системы СКСР, разработки новых положений и поправок к действующему законодательству.

Кыргызская Республика

62. Основной методологией подготовки правового анализа было аналитическое кабинетное исследование действующего законодательства Кыргызской Республики, которое позволило нам выявить наиболее актуальные законодательные и подзаконные акты, регулирующие туристскую деятельность, определить полномочия уполномоченных государственных органов в отношении СКСР, а также подготовить отчет по I Фазе.

63. Чтобы разобраться в некоторых практических вопросах, команда провела несколько интервью с конкретными отраслевыми ассоциациями (KATO, HORECA) и ключевыми заинтересованными сторонами (Государственный департамент туризма, Центр стандартизации и метрологии («Кыргызстандарт»), АО «Фонд поддержки развития туризма»). Их вклады в основном включали практические аспекты и извлеченные уроки в отношении добровольной сертификации туристических средств размещения, работы уполномоченных государственных органов, ожиданий владельцев и ключевых менеджеров гостиниц, гостевых домов и других средств размещения. В наоборот, основное внимание в рамках этого анализа уделялось нормативно-правовой базе. Тем не менее, практические аспекты выявили влияние пробелов в законодательстве, а интервью показали, как и почему существующая нормативно-правовая база не всегда была эффективной и соблюдаемой.

3.2 Действующие нормативно-правовые акты

Казахстан

64. Существующая система классификации средств размещения, также охватывает процесс сертификации классифицированных предприятий, который регулируется рядом нормативно-правовых актов разного уровня в иерархии нормативно-правовых актов и в разных областях.

65. Законы Республики Казахстан занимают более высокий уровень, чем нормативно-правовые акты (в том числе правила и положения, утверждаемые законодательным актом правительства или иных уполномоченных государственных органов). Поэтому перечисленные правила и стандарты являются производными от законов и призваны расширить положения законов, не противореча им. Перечень нормативно-правовых актов в Казахстане включает: (i) Закон о туризме, (ii) Правила классификации, (iii) Правила оценки, (iv) Закон о техническом регулировании, (v) Межгосударственные и Национальные стандарты. Подробная информация об этих нормативно-правовых актах представлена в Приложении 2.

Кыргызская Республика

66. За последние несколько лет законодательство о туризме в Кыргызской Республике стало предельно разрешительным, без жестких требований и запретов. Значительный прогресс был достигнут в 2003 году, когда были отменены требования по лицензированию для туристической деятельности, поскольку правительство признало, что в целом туристическая деятельность не сопряжена с высокими рисками для здоровья и

окружающей среды. Лицензирование не является эффективным механизмом контроля и мониторинга.

67. В настоящее время законодательство достаточно устарело и нуждается в приведении в соответствие с лучшими практиками и международными стандартами для внедрения новых механизмов и инструментов стимулирования развития туризма, и СКСП является одним из них.

68. Действующие нормативно-правовые акты и политика регулирования, регулирующая сектор туризма Кыргызской Республики, состоят из: (i) отраслевого законодательства, в том числе Закона «О туризме», постановлений Кабинета Министров, направленных на развитие и продвижение сектора, (ii) законодательства, регулирующего ресурсы, используемые сектором туризма, такие как Земельный кодекс, Лесной кодекс, Закон об экологии и т.д., и (iii) сквозные законы и положения, регулирующие административную, финансовую и операционную деятельность туристических компаний, включая Налоговый кодекс, Таможенный кодекс, Закон о визовом режиме и т.д. Группа законов и политик в той части, в которой они относятся к внедрению СКСП в Кыргызской Республике, представлена в Приложении 3.

3.3 Пробелы и ограничения

69. Основываясь на анализе действующего законодательства, можно выделить некоторые наиболее насущные проблемы, которые мешают предприятиям пройти сертификацию в соответствии с действующей системой классификации. В целом временная система классификации не пользуется популярностью в туристической индустрии, и на внутреннем рынке представлено очень мало классифицированных гостиниц. Таким образом, для эффективного внедрения системы классификации СКСП необходимо решить следующие очень важные правовые проблемы:

Казахстан

- (i) **Непоследовательность системы классификации и чрезмерное регулирование.** Существующая нормативно-правовая база демонстрирует отсутствие гармонизированного подхода. Все законодательные требования бизнеса фрагментированы в различные акты и положения разных уровней и сфер. Правовые нормы, применяемые к процессу классификации средств размещения, содержат дублирующие и повторяющиеся положения, которые могут сбить с толку заявителей на классификацию. Например, Правила классификации и Правила оценки регулируют один и тот же предмет. Однако на практике подтверждающие органы руководствуются Правилами оценки, в которых не упоминается об обязательном применении Правил классификации при проведении оценки. Вместо этого подтверждающие органы начинают оценку на основе национальных стандартов (т.е. положений Национального стандарта 1141-2002 «Туристско-экскурсионное обслуживание. Средства размещения. Классификация и общие технические требования»). Таким образом, Правила оценки, похоже, делают Правила классификации излишними и неработоспособными.
- (ii) **Отсутствие контроля и санкций за неправомерное использование классификации и введение в заблуждение туристов (клиентов).** Исходя из того, что законодательством Казахстана предусмотрен добровольный характер классификации, для предприятий, предоставляющих услуги размещения, не установлены санкции за (i) отсутствие классификации; (ii) неправомерное использование классификационных

звезд. Хотя не рекомендуется делать систему обязательной, должны быть юридические последствия для предприятий, предлагающих услуги размещения, использующих звездные рейтинги и категории из системы, которая не внедрена в Казахстане и/или которая не была разрешена для использования после процесса классификации.

- (iii) **Непонятный процесс подачи заявки предприятиями. Неясные и устаревшие критерии.** Предприятие, желающее подать заявку на сертификацию, не имеет четких и однозначных правовых положений, четко и прозрачно решающих все вопросы, связанные с процессом сертификации (оценки). Условия Правил классификации просто описывают процесс, не вдаваясь в подробности, и просто ссылаются на другой нормативный акт, который утратил силу с 2021 года. У предприятий нет процедуры и адресата для подачи жалобы или обжалования в процессе или после процесса классификации, за исключением традиционных способов разрешения конфликтов (т.е. посредничество или суд). Критерии классификации должны быть обновлены, чтобы учесть текущие тенденции и будущие потребности в секторе гостеприимства. Также должно быть четкое руководство по применению требований, содержащихся в Правилах классификации и в национальных стандартах, включая какие критерии являются обязательными для конкретных категорий и рейтингов, а какие являются дополнительными.
- (iv) **Отсутствие регулирования в отношении достоверности профессиональной компетентности аудиторов-экспертов в области сертификации (классификации) средств размещения.** Нет полной уверенности в том, что услуги по оценке предоставляются экспертами, обладающими необходимым уровнем знаний в сфере гостеприимства и туристических средств размещения. Учитывая, что в настоящее время имеется несколько специалистов, специализирующихся на классификации туристических средств размещения и имеющих соответствующее образование, необходимо повысить качество оценки посредством разработки законодательных требований к аудиторам-экспертам, допущенным к процессу классификации. Порядок найма экспертов и справочная информация об аудиторах-экспертах, имеющих право на проведение оценки, также не являются общедоступными.
- (v) **Слабый мониторинг и администрирование процесса классификации (оценки).** Ни государственные органы туризма, ни предприятия, обладающие опытом и знаниями в этой области, не участвуют в процессе классификации (они не являются администраторами системы и фактически не имеют полномочий на администрирование, мониторинг или иное влияние на процесс). В принципе, текущая оценка туристических средств размещения не входит в компетенцию государственных органов по туризму или профессиональных ассоциаций в сфере гостеприимства. Отсутствие требований о привлечении координатора процесса со стороны туристической индустрии приводит к отсутствию механизмов контроля.
- (vi) **Статус национального оператора СКСР не определен в законодательстве.** Исходя из обсуждений на уровне межгосударственных коммуникаций, есть основания полагать, что АО «Kazakh Tourism» потенциально рассматривается в роли национального оператора СКСР. Однако полномочия и функции национального оператора СКСР должны быть сначала разработаны в Законе о туризме.

- (vii) **В Закон КР о туризме необходимо включить специальное положение об СКСР, чтобы сделать работу по разработке и внедрению Национальной СКСР законной и эффективной.** Департамент туризма инициировал обширный пересмотр Закона о туризме. Проект доработанного закона, разработанный рабочей группой, состоящей из представителей профильных государственных органов и всех заинтересованных сторон, сейчас обсуждается в Администрации Президента. В пересмотренный закон включено положение, указывающее, что *Национальная СКСР проводится на добровольной основе в порядке, утвержденном Кабинетом Министров Кыргызской Республики*. Закон должен быть представлен пленарному заседанию Парламента до конца 2022 года. Его принятие позволит ускорить процесс утверждения и внедрения СКСР.
- (viii) **СКСР должна быть утверждена на уровне Кабинета Министров, чтобы стать национальной системой в Кыргызской Республике.** В 2009 Департаментом туризма Кыргызской Республики разработано и утверждено Положение о Единой государственной системе классификации средств размещения от 18 августа 2008 года № 45, которое впоследствии было отменено новым Законом «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» (статья 36). Новый Закон запрещал разработку и принятие обязательных правовых актов государственными органами, в том числе Департаментом туризма Кыргызской Республики.

Для запуска Общей СКСР необходимо устранить следующие пробелы и ограничения в нормативно-правовых актах:

- (ix) Определение Национального оператора системы классификации средств размещения (СКСР) в качестве владельца и ответственного органа процесса классификации: Национальный оператор системы классификации средств размещения (СКСР) в качестве владельца и окончательного ответственного органа за процесс классификации должен быть определен и уполномочен Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

В настоящее время существует несколько организаций, которые могут быть рассмотрены на роль Национального оператора:

Таблица 3. Выявление сильных и слабых сторон потенциальных операторов СКСР в Кыргызской Республике

| Национальный оператор СКСР | Преимущества | Недостатки |
|---|---|---|
| Департамент туризма при Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики | (i) государственный уполномоченный орган в сфере туризма; (ii) статус государственного уполномоченного органа позволяет проводить оценку средств размещения и выдачу соответствующих официальных документов; (iii) устойчивый орган (несмотря на изменения в структуре правительства останется) | (i) необходимость согласования и принятия решений по своим ведомственным вопросам через Министерство культуры, которое не является отраслевым министерством по развитию туризма (однако ожидается, что в ближайшее время ведомство будет передано в ведение Министерства экономики и торговли); |

| Национальный оператор СКР | Преимущества | Недостатки |
|--|--|--|
| | <p>правопреемником предыдущего государственного органа); и</p> <p>(iv) имеет право вносить изменения в законодательство о туризме.</p> | <p>(ii) отсутствие дополнительных сотрудников, которые могут нести ответственность за СКР, и низкий потенциал существующих сотрудников;</p> <p>(iii) для получения платежей непосредственно от гостиниц Департамент должен включить эти платные услуги в Единый перечень государственных услуг и согласовать размеры платежей с Антимонопольным комитетом.</p> |
| Кыргызстандарт (КС) | <p>(i) проводит добровольную сертификацию гостиниц и других средств размещения с 2009 года;</p> <p>(ii) имеет перечень утвержденных стандартов для разных типов средств размещения;</p> <p>(iii) имеет постоянный штат сотрудников для проведения процедуры сертификации;</p> <p>(iv) имеет учебный центр для обучения потенциальных оценщиков;</p> <p>(v) имеет право на получение оплаты за свои услуги.</p> | <p>(i) КС не имеет исключительных знаний о секторе туризма и основная сфера его деятельности другая (не туризм);</p> <p>(ii) существующие гостиницы неохотно используют механизм сертификации из-за репутационных рисков КС (присвоили 5 звезд одной из худших гостиниц города);</p> <p>(iii) существующий механизм сертификации является обременительным и неэффективным;</p> <p>(iv) стандарты КС нуждаются в анализе и обновлении; и</p> <p>(v) оценка средств размещения не входит в прямую компетенцию КС. Она должна проводиться не только на соответствии со стандартами, но и более широко – на соответствие критериям классификации средств размещения.</p> |
| АО «Фонд поддержки развития туризма» (создан постановлением Кабинета Министров КР № 128 от 11 марта 2022 года) | <p>(i) рабочий орган Национального совета по развитию туризма в Кыргызской Республике;</p> <p>(ii) имеет возможность выносить на заседания Совета вопросы, требующие решения, один раз в три месяца;</p> <p>(iii) обладает широкими полномочиями в сфере развития туризма; и</p> <p>(iv) имеет право на получение оплаты за оказание услуг по оценке.</p> | <p>(i) вновь созданная компания (скорее всего, заменит Государственное туристское предприятие (слайд 16 Генерального плана до 2021 года);</p> <p>(ii) учитывая практику формирования таких государственных компаний в Кыргызской Республике, нет уверенности в ее институциональной стабильности и долгосрочной устойчивости;</p> <p>(iii) конфликт интересов (Фонд действует как коммерческая туристическая компания, которая не сможет предоставить</p> |

| Национальный оператор СКСП | Преимущества | Недостатки |
|----------------------------|--|---|
| | | беспристрастное и объективное мнение); (iv) это «театр одного актера». Существование и управление Фондом зависят от одного человека – его Президента. |
| Бизнес Ассоциация | (i) Саморегулируемая организация; (ii) заинтересована в развитии и укреплении ассоциации путем предоставления услуг от имени государства; (iii) имеет доверительные отношения с владельцами гостиниц и других средств размещения; и (iv) имеет право на получение оплаты за оказание услуг. | (i) Слабость и недоверие среди гостиниц и других средств размещения; (ii) бюджет основан на скромных членских взносах; (iii) держится на энтузиазме одного-двух лидеров (стабильности может не быть, если лидеры решат уйти из ассоциации); (iv) нехватка потенциала и ресурсов; и (v) в настоящее время существует несколько бизнес-ассоциаций, которые могут конкурировать друг с другом. |

Источник: Консультанты АБР.

70. Команда считает, что Государственному департаменту туризма следует отвести роль Национального оператора системы СКСП. С целью снижения рисков, связанных с некоторыми ограничениями, вызванными его правовым статусом и пробелами в национальном законодательстве, в схему СКСП будет включен Секретариат в качестве ее технического органа, отобранного на основе открытого конкурса. Секретариат будет уполномочен получать все платежи и использовать их для продвижения СКСП и поддержания своей регулярной работы. Хотя Секретариат должен быть определен посредством открытого конкурса, предпочтительно отобрать в качестве Секретариата авторитетную бизнес-ассоциацию. В этом случае это создаст импульс для развития концепции саморегулируемой организации в сфере туризма.

71. В случае уполномочивания каких-либо других потенциальных кандидатов существует высокий риск того, что с самого начала СКСП не будет признана гостиницами и будет подвергнута широкой критике и игнорированию.

72. Трансграничный руководящий комитет (ТРК). Необходимо решить следующие вопросы, связанные с его созданием:

- (i) подтверждение политической воли Кыргызской Республики и Казахстана в отношении создания Трансграничного руководящего комитета (ТРК);
- (ii) разработка структуры и функционала ТРК и их согласование на межправительственном уровне;
- (iii) разработка Положения о ТРК; и
- (iv) источник финансирования ТРК.

3.4 Рекомендации по внесению изменений в законодательство для функционирующей СКСП

Нормативно-правовая база представлена в Приложениях А4 - А13.

Казахстан

73. Для эффективной реализации СКСР правительство и уполномоченный орган должны сфокусировать внимание на следующих подходах:

- (i) **Гармонизировать законодательство по классификации:** установив основу для существования системы классификации и ее заинтересованных сторон в одном основном законе, а детали и четкие процедуры классификации в другом, одном второстепенном/подчиненном нормативно-правовом акте.
- (ii) **Предусмотреть четкий запрет на неправомерное использование категорий** предприятиями, предлагающими услуги размещения, и обеспечить мониторинг классифицированных средств размещения. Это означает, что на территории РК должна применяться только СКСР, утвержденная в соответствии с Законом о туризме и его подзаконными актами, т.е. на территории РК должны применяться классификационные сертификаты, выданные национальным оператором (координатором). Однако не следует запрещать, чтобы предприятие, предоставляющие услуги размещения, оставалось неклассифицированным. Соответственно, необходимо усилить мониторинг и контроль за классифицированными средствами размещения на уровне национального оператора (координатора) и уполномоченного органа по туристской деятельности.
- (iii) Кроме того, **необходимо разработать механизм стимулирования.** Стимулы и государственная поддержка должны выражаться в фискальных льготах – частичном освобождении от подоходного налога для классифицированных средств размещения, и нефискальных льготах – снижении классификационных сборов, которые обычно платят средства размещения. Однако эта рекомендация не отражена подробно в предлагаемых проектах поправок к закону и нормативно-правовым актам в рамках данного отчета и требует внутренних дополнительных изучений и совместной работы Комитета индустрии туризма Казахстана и рассматриваемого рынка.

74. Подходы, описанные выше, позволили нам составить резюме рекомендаций. На основании анализа действующей правовой системы классификации рекомендуется четко отделить процесс классификации и получение классификационного сертификата в соответствии с Законом о туризме и Правилами классификации от общего процесса сертификации всех услуг, в настоящее время предусмотренной в рамках Правил оценки подтверждающими органами, действующими в соответствии с Законом о техническом регулировании. При этом разделение не предполагает исключения подтверждающих органов из сертификации услуг средств размещения, т. е. поставщики услуг размещения по-прежнему имеют возможность пройти добровольную сертификацию их соответствия техническим документам (стандартам, которые не предусматривают классификационные критерии).

75. Требуются изменения на уровне Закона о туризме, направленные на **повышение роли уполномоченного государственного органа в сфере туристской деятельности и введение и усиление новых статусов национального оператора (координатора), инспекторов по классификации (экспертов)**, а также обеспечение других ключевых элементов базы данных администрирования приложений СКСР (портала Е-классификации), реестра классифицированных средств размещения, учета инспекторов по

классификации, имеющих допуск, и т. д. Таким образом, поправки должны содержать следующие пункты:

- (i) запрещение неуполномоченного или неправомерного использования классификационных рейтингов и категорий, в том числе на основе системы классификации, не реализованной в Республике Казахстан;
- (ii) система классификации средств размещения должна быть разработана, обеспечена и контролироваться уполномоченным государственным органом в сфере туристской деятельности, являющимся собственником системы, а эксплуатация системы может быть делегирована национальному оператору (координатору) системы классификации;
- (iii) база данных администрирования приложений разрабатывается для реализации системы классификации и ее работа обеспечивается национальным оператором (координатором);
- (iv) полномочия уполномоченного государственного органа в области туристской деятельности назначать и освобождать от должности национального оператора (координатора) системы классификации средств размещения;
- (v) положения, расширяющие полномочия национального оператора (координатора) системы классификации по обеспечению работы процесса классификации средств размещения в соответствии с установленными Правилами классификации;
- (vi) полномочия уполномоченного государственного органа по туристской деятельности по формированию и ведению реестров классифицированных средств размещения;
- (vii) полномочия уполномоченного государственного органа в области туристской деятельности по разработке средств государственной поддержки системы классификации, в том числе льгот для классифицированных средств размещения;
- и
- (viii) полномочия уполномоченного государственного органа в сфере туристской деятельности на участие в межправительственных организациях и комитетах по внедрению системы классификации средств размещения, а также на разработку/утверждение правил, положений и методических указаний для классификации заинтересованных сторон системы классификации, в том числе национального оператора, инспекторов и предприятий, предлагающих услуги размещения.

76. Внесение изменений требуется и на более нижнем уровне подзаконных актов, т. е. на уровне Правил классификации. Исходя из этого, в Правила классификации рекомендуется внести поправки в двух направлениях: **1) актуализировать критерии в соответствии с лучшими мировыми практиками и системой СКСР и 2) обеспечить детальный и прозрачный набор правил, понятный каждому участнику системы.** Для этого уполномоченному государственному органу в области туристской деятельности рекомендуется издать новые правила классификации, заменяющие действующие правила. Новые правила должны охватывать следующие процедуры:

- (i) администрирование приложений в процессе классификации;
- (ii) инспекторы, порядок включения инспекторов в реестр инспекторов и направления инспекторов для проведения выездной инспекции;
- (iii) процедура проведения выездной инспекции;
- (iv) порядок проведения периодической оценки и переоценки присвоенной классификации;
- (v) процедура обжалования;
- (vi) использование выданного классификационного сертификата;
- (vii) компетенция и порядок работы национального оператора (координатора) и уполномоченного государственного органа в сфере туристской деятельности; и

(viii) описание работы базы данных администрирования приложения.

77. Представлены дополнительные рекомендации в отношении **введения и усиления ответственности** за:

- (i) запрещенное неправомерное или недопустимое использование классификационных рейтингов и категорий в Республике Казахстан;
- (ii) запрещенное использование неклассифицированными предприятиями, предлагающими услуги размещения, других классификационных систем и категорий в соответствии с новой системой классификации средств размещения в Республике Казахстан; и
- (iii) неиспользование присвоенного классификационного рейтинга в средствах массовой информации и Интернете.

78. По этим трем направлениям положения об ответственности должны быть дополнительно доработаны и включены в Кодекс о правонарушениях Республики Казахстан. Такие поправки должны быть основаны на утвержденных положениях Закона о туризме.

Кыргызская Республика

79. Для создания СКСР необходимо принять во внимание следующие законы и подзаконные акты: (i) Закон о туризме Кыргызской Республики; (ii) Положение КМ о государственной системе классификации объектов размещения в Кыргызской Республике; (iii) Кодекс об административных правонарушениях Кыргызской Республики; (iv) Положение о Департаменте туризма; и (v) Единый перечень государственных услуг, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики № 85 от 10 февраля 2012 года.

80. **Закон Кыргызской Республики о туризме** должен содержать положение о том, что Национальная СКСР проводится на добровольной основе в порядке, утверждаемом Кабинетом Министров (КМ) Кыргызской Республики. КМ должен нести ответственность за внедрение СКСР, а процедуры функционирования СКСР должны быть разработаны в отдельном положении, которое будет утверждено КМ.

81. **Положение КМ о Государственной системе классификации средств размещения в Кыргызской Республике** после его разработки должно включать следующие положения:

- (i) СКСР должна признаваться как одна из законных национальных систем классификации;
- (ii) необходимо дать определения средств размещения;
- (iii) ключевые заинтересованные стороны/участники со стороны государственного и частного секторов и их роли в механизме СКСР;
- (iv) должны быть обеспечены подробные процедуры для СКСР, чтобы внедрить прозрачный набор правил, понятный каждому участнику системы, и прояснить все нерешенные вопросы;
- (v) должны быть подробно описаны процедуры назначения инспекторов и их назначения для проведения выездных инспекций;
- (vi) должны быть подробно описаны роль и функции апелляционного комитета чтобы сделать его действенным решением для тех, у кого есть претензии и жалобы; и

(vii) необходимо описать технические требования к Национальному сертификату.

82. **Кодекс об административных правонарушениях Кыргызской Республики.** В Кодекс следует внести положение о запрете неавторизованного или неправомерного использования классификационных рейтингов и категорий.

83. **В Положение о Департаменте туризма** необходимо внести поправки, чтобы:

- (i) расширить полномочия национального оператора (координатора) системы классификации по обеспечению работы процесса классификации средств размещения в соответствии с установленной национальной СКСР;
- (ii) разработать средства государственной поддержки системы классификации, в том числе фискальные и нефискальные стимулы для классифицированных предприятий, предлагающих услуги размещения;
- (iii) предусмотреть ключевые критерии формирования платы за оценку в рамках СКСР.

84. **Единый перечень государственных услуг, утвержденный постановлением Правительства КР № 85 от 10 февраля 2012 года** разрешить Департаменту туризма взимать плату за оценку в рамках СКСР.

4. КОНСУЛЬТАЦИОННЫЕ ВСТРЕЧИ ПО ПРОЕКТУ

85. Организация консультационных встреч осуществлялась в тесной координации с государственными органами: Департаментом туризма Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики, Комитетом индустрии туризма, АО «Kazakh Tourism» при Министерстве спорта и культуры Казахстана.

86. Консультационные встречи, проведенные в обеих странах, оказались хорошей платформой для получения отзывов заинтересованных сторон о проекте СКСР. Была четко сформулирована позиция ключевых заинтересованных сторон, рассмотрены вопросы, связанные с реализацией проекта, и были предоставлены конструктивные предложения.

87. Консультационные встречи в обеих странах привлекли множество участников из гостиничного сектора, включая местные и международные бренды, академическое сообщество, отраслевые ассоциации, частные сертификационные компании, государственный и квазигосударственный секторы, туроператоров и туристические агентства.

5. ЭКОСИСТЕМА СКСР

88. Обсуждения в ходе консультационных встреч позволили нам выстроить экосистему СКСР. Для обеспечения успешного запуска и работы СКСР необходимы консолидированные усилия всех игроков экосистемы. Развитие экосистемы помогло нам определить роль каждого участника в СКСР. Модель экосистемы представлена на рисунке 5 и состоит из 15 заинтересованных сторон. Совместные усилия следующих заинтересованных сторон формируют экосистему:

- (i) Государственные органы и ОУД;
- (ii) национальный оператор/секретариат;

- (iii) поставщики услуг размещения;
- (iv) гости и платформы для отзывов гостей;
- (v) международные организации;
- (vi) инвесторы;
- (vii) организации по защите прав потребителей;
- (viii) инспекторы/аудиторы;
- (ix) частные сертификационные компании;
- (x) ассоциации предпринимателей;
- (xi) туроператоры и туристические агентства;
- (xii) отраслевые ассоциации;
- (xiii) высшие учебные заведения и учреждения ТПОП;
- (xiv) экологические НПО; и
- (xv) средства массовой информации и творческие индустрии.

Рисунок 5: Экосистема СКРП Экономического коридора Алматы-Бишкек



Источник: Консультанты АБР.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

89. Фаза I проекта стала очень важным шагом в обеспечении некоторого понимания существующих СКРП в Казахстане и Кыргызской Республике, предложении типологии и разработке критериев и основных компонентов системы классификации. Как было рекомендовано на Фазе I проекта, Фаза II сфокусировала внимание на апробировании критериев в полевых условиях, их соответствующей корректировке и разработке нормативно-правовой базы для включения СКРП в обеих странах. Фаза III рекомендуется в качестве основного этапа реализации проекта. Она может включать: (i) разработку финансовых моделей для стимулирующих мер, включая налоговые льготы; (ii) подготовку

законодательных положений для стимулирующих мер; (iii) разработку и запуск цифровых платформ; (vi) разработку мобильных приложений для инспекторов: (v) запуск работы национальных операторов СКСР [координаторов]: (iv) проведение мероприятий по развитию потенциала сотрудников национальных операторов СКСР, инспекторов и поставщиков услуг размещения; (vii) подготовку детальных руководств по проведению инспекций для инспекторов.

90. Система спроектирована в качестве добровольной системы. Новая СКСР может не получить широкого распространения среди владельцев гостиниц. В соответствии с Генеральным планом развития туризма ЭКАБ, новая СКСР должна получить монопольный статус в соответствии с законом. Что еще более важно, необходимо будет разработать пакет мер, в том числе их преимущества для индустрии гостеприимства, и проведение этой кампании должно осуществляться правительствами (Комитет индустрии туризма в Казахстане и Департамент туризма в Кыргызской Республике, и любая другая крупная государственная, полугосударственная или частная корпорация).

91. Фаза III должна будет охватывать соответствующие заинтересованные стороны для обсуждения распределения ролей и мер. Особенно важное значение имеет роль реализующей организации СКСР. Если эта организация не будет выступать от имени владельцев гостиниц или не будет поддерживаться сильной отраслевой ассоциацией, которая фактически выполняет работу по достижению критической массы участников в среднесрочной перспективе (примерно через два года после запуска СКСР), то будет очень трудно наращивать темп на более позднем этапе.

92. Рекомендуется своевременно инициировать Фазу III, поскольку заинтересованные стороны мобилизованы и готовы действовать, чтобы внедрить новую схему. Предварительные условия для запуска Фазы III проекта включают (i) постоянную сильную поддержку со стороны соответствующих государственных органов; (ii) четкое понимание преимуществ СКСР поставщиками услуг размещения и их готовность активно участвовать в этой схеме; и (iii) консолидированные действия всех заинтересованных сторон (поставщиков услуг размещения, государственных органов, отраслевых ассоциаций, академического сообщества, частных сертификационных компаний) с единым видением, направленным на то, чтобы сделать СКСР успехом для процветания обеих стран. Разработаны следующие рекомендации:

93. Для Комитета индустрии туризма/Департамента туризма:

- (i) определить ответственное лицо в Комитете/Департаменте для дальнейшего управления процессом;
- (ii) рассылать предлагаемые документы всем соответствующим государственным органам (например, Антимонопольному комитету) и получать от них отзывы;
- (iii) инициировать подписание MoU между правительствами Казахстана и Кыргызской Республики по реализации общей СКСР и сформировать Трансграничный комитет;
- (iv) обеспечить финансирование для реализации СКСР в течение как минимум трех лет;
- (v) реализовать разработанную нормативно-правовую базу;
- (vi) повысить важность новой СКСР посредством регулярного информирования высокопоставленных официальных лиц правительств о ее преимуществах и планах внедрения;
- (vii) назначить оператора/координатора СКСР;

- (viii) предоставить оператору/координатору СКСР все необходимые полномочия;
- (ix) реализовать механизм реализации с Национальным оператором;
- (x) оказывать поддержку Национальному оператору в разработке комплекса мер поддержки для успешного запуска новой СКСР (модели бесплатных проверок, инвестиционные бонусы, доступ к маркетинговым кампаниям внедряющей организации, модели ограниченных налоговых льгот и пр.);
- (xi) оказывать поддержку Национальному оператору в популяризации новой СКСР на всех уровнях, включая сотрудничество с академическим сообществом, средствами массовой информации и другими государствами Центральной Азии;
- (xii) оказывать поддержку Национальному оператору в сотрудничестве с международными организациями и инвесторами по запуску и функционированию СКСР; и
- (xiii) помогать Национальному оператору в решении других задач по запросу.

94. **Для Национального оператора/Секретариата:**

- (i) сформировать рабочую группу или Национальный комитет в каждой стране, состоящий из представителей всех типов поставщиков услуг размещения, государственного и квазигосударственного сектора, отраслевых ассоциаций, заведений высшего образования и профессионального образования, средств массовой информации, туроператоров и туристических агентств, НПО, активно участвующих в проектах по экологии и экотуризму, организаций по защите прав потребителей, ассоциаций предпринимателей и т. д., чтобы получить поддержку в процессе реализации проекта;
- (ii) осуществить механизм реализации совместно с Комитетом индустрии туризма/Департаментом туризма;
- (iii) апробировать критерии в большом количестве гостиниц в регионах, поскольку качество обслуживания отличается от крупных городов;
- (iv) разработать коммуникационную стратегию для индустрии гостеприимства, включая электронные информационные бюллетени, публикации в социальных сетях и т. д.;
- (v) разработать комплекс мер поддержки для успешного запуска новой СКСР (модели бесплатных инспекций, инвестиционные бонусы, доступ к маркетинговым кампаниям реализующей организации, модели ограниченного снижения налогов и т.д.);
- (vi) определить механизм мониторинга и обеспечения качества;
- (vii) дальнейшее сотрудничество с HSU по обновлениям, политике обеспечения качества и принципам HOTREC;
- (viii) регулярный пересмотр критериев и процедур классификации стал основной стратегией выживания систем классификации²²;
- (ix) рассмотреть возможность делегирования классификации гостевых домов Казахстанской туристической ассоциации в Казахстане и СВТ в Кыргызской Республике ввиду их предыдущего успешного опыта, обширных знаний и широкой сети контактов;
- (x) провести обсуждение и сотрудничество с агрегаторами гостевых обзоров о возможной интеграции с новой СКСР;
- (xi) разработать механизмы, предусматривающие наложение штрафов за несанкционированное присвоение категорий;

²² Д. Кутулас и А. Вагена. Настоящее и будущее звездных рейтингов отелей глазами операторов звездных рейтингов. Журнал будущего туризма. DOI [10.1108/JTF-04-2022-0120](https://doi.org/10.1108/JTF-04-2022-0120).

- (xii) разработать устойчивую финансовую модель для запуска и поддержания функциональности СКСР;
- (xiii) разработать Кодекс поведения с подробными руководствами для поставщиков услуг размещения, инспекторов и административного персонала Национального оператора и членов рабочих групп;
- (xiv) разработать пакет шаблонов юридических соглашений, которые будут заключаться между национальными операторами и инспекторами, потенциальными клиентами и другими заинтересованными сторонами;
- (xv) популяризировать СКСР среди поставщиков услуг размещения, высшего руководства, менеджеров среднего звена и сотрудников посредством маркетинговых кампаний;
- (xvi) разработать цифровую платформу, включающую инструмент самооценки, мобильные приложения, автоматическое определение баллов, обработку поданных заявок, распознавание лиц инспекторов, GPS-отслеживание и т.д.;
- (xvii) разработать набор компетенций и квалификационных критериев для инспекторов;
- (xviii) разработать ТЗ для конкурсного отбора инспекторов;
- (xix) провести национальный конкурсный отбор инспекторов;
- (xx) составить базу данных квалифицированных инспекторов;
- (xxi) обучить инспекторов критериям оценки и использованию мобильных приложений;
- (xxii) развивать потенциал поставщиков услуг размещения в соответствии критериям, особенно в регионах и селах;
- (xxiii) найти синергию с сектором творческих индустрий;
- (xxiv) разработать атрибуты брендинга, материалы и мерчандайзинг;
- (xxv) сотрудничать с международными организациями и инвесторами по вопросам запуска и функционирования СКСР;
- (xxvi) рассмотреть возможность внедрения модели управления изменениями, представленной на рисунке 6.

Рисунок 6. Модель управления изменениями Курта Левина для потенциального будущего Национального оператора СКСР в Казахстане и Кыргызской Республике



Источник: Левин, К. 1958. Групповое решение и социальные изменения. В Э.Э. Маккоби, Т.М. Ньюкомб и Э.Л. Хартли, ред. *Материалы для чтения по социальной психологии*. Холт, Райнхарт, Уинстон: Нью-Йорк. сс. 197–211.

95. Для поставщиков услуг размещения:

- (i) узнать о СКСР и ее преимуществах для бизнеса;
- (ii) стать частью сети СКСР ЭКАБ и получить классификацию по новой схеме;
- (iii) принимать активное участие во внедрении новой СКСР, участвуя в опросах, дискуссиях в фокус-группах и консультационных встречах;
- (iv) поддерживать связь с Национальным оператором относительно последних обновлений и вносить предложения по усовершенствованию СКСР;
- (v) рассмотреть возможность получения квалификации инспекторов (для наиболее опытных сотрудников);
- (vi) рассмотреть возможность стать членом рабочей группы/Национального комитета;
- (vii) делиться опытом с другими объектами сети классифицированных средств размещения на заседаниях, семинарах и конференциях; и
- (viii) улучшить качество услуг, оказываемых в предприятиях размещения.

96. Для высших учебных заведений и заведений ПТОП:

- (i) подготавливать студентов высокого уровня – будущих лидеров индустрии гостеприимства в Казахстане и Кыргызской Республике;
- (ii) продолжать принимать активное участие во внедрении новой СКСР, участвуя в опросах, дискуссиях в фокус-группах и консультационных встречах;
- (iii) поддерживать связь с Национальным оператором и вносить предложения по усовершенствованию СКСР;
- (iv) рассмотреть возможность стать членом рабочей группы/Национального комитета; и
- (v) проводить исследования по СКСР и публиковать результаты исследований в национальных и международных рецензируемых журналах.