



**ОЮЛ «Союз автотранспортников  
Республики Казахстан»**

**ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЁТ  
ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ПРОЕКТА  
«Внедрение механизмов, процедур, пилотного проекта и практики  
саморегулирования деятельности пассажирского автотранспорта,  
использование лучших практик и инновационных технологий развития, в  
т.ч. применение единого проездного билета мультимодальных перевозок  
городскими видами транспорта»**

Проект выполнен за счёт целевого финансирования Корпоративным  
Фондом СТК «KAZLOGISTICS». Все права на материалы  
исследования принадлежат СТК «KAZLOGISTICS».

Алматы - 2023

***Исполнители:***

1. **Аманбаев С.Ш.**, генеральный директор ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан».
2. **Алдабергенов Б.М.**, заместитель генерального директора ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан», канд. техн. Наук.
3. **Буралкин А.А.**, директор «Ассоциации автотранспортников Карагандинской области».
4. **Смагулов М.К.**, специалист по организации автобусных пассажирских перевозок.

***Эксперты-рецензенты:***

1. **Альмаханова Г.Ж.**, председатель ОЮЛ «Профессиональная Конфедерация Транспортников Казахстана».
2. **Зайтова С.А.**, президент СРО «Казахстанский регистр».
3. **Курманов М.Б.**, президент ОЮЛ СРО «Республиканская ассоциация служб такси Казахстана».

***Научный руководитель:***

1. **Лавриненко Ю.И.**, заместитель Председателя Президиума СТК «KAZLOGISTICS», канд. экон. наук, почётный профессор Академии логистики и транспорта.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ, СИМВОЛОВ, ЕДИНИЦ И ТЕРМИНОВ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
1. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В ПАССАЖИРСКИХ АВТОПЕРЕВОЗКАХ	7
1.1 Анализ основных положений законопроекта по передаче государственных функций в СРО	7
1.2. Анализ инновационных технологий, тренды развития в ПАП и пути совершенствования их применения	14
1.3. Готовность субъектов ПАП к участию в саморегулировании	18
1.4. Условия и возможности обязательного членства в СРО	20
2. ФАКТОРНЫЙ АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ПЕРЕДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ	23
2.1. SWOT- и PEST-анализ передачи государственных функций в ПАП	23
2.2. Причинно-следственный анализ факторов успешного выполнения переданных государственных функций (диаграмма Исикавы)	31
3. АНАЛИЗ ПРОВЕДЁННЫХ ОПРОСОВ БИЗНЕСА ПО ПЕРЕХОДУ НА САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ И ВЫВОДЫ	34
3.1. Проведение опроса	34
3.2. Результаты опроса и краткий анализ ответов	37
4. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПЕРЕДАЧИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ	39
4.1. Международный опыт СРО. Обобщение международного опыта передачи функций государственного контроля (надзора) СРО	39
4.2. Зарубежный опыт финансирования и регулирования перевозочной деятельности предприятий пассажирского транспорта	41
4.3. Регулирование рынка таксомоторных услуг в Европе	47
4.4. Цифровизация транспортной сферы за рубежом	51
5. РАЗРАБОТКА ТЕХНОЛОГИИ И ОСНОВНЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАССАЖИРСКИМИ АВТОПЕРЕВОЗКАМИ НА ПРИНЦИПАХ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ	54
5.1. Основные концептуальные положения по процедурам и алгоритмам механизмов регулирования ПАП в рамках СРО	54
5.2. Разработка технологии регулирования по элементам управления	68
5.3. Ввод результатов исследования в практическую деятельность	94
5.4. Опыт реализации саморегулирования в Казахстане	101
6. ОПИСАНИЕ И ПЛАН РЕАЛИЗАЦИИ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА СРО В ПАП	110
7. ПЛАН РЕАЛИЗАЦИИ СРО (ДОРОЖНАЯ КАРТА) НА ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗКАХ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ НА 2024 ГОД	115

## **ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ, УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ, СИМВОЛОВ, ЕДИНИЦ И ТЕРМИНОВ**

АСПР РК	– Агентство по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан
АТС	– автотранспортное средство
ДТП	– дорожно-транспортное происшествие
КТ	– Комитет транспорта МИИР РК
МИИР РК	– Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан
МИО	– местные исполнительные органы
МНЭ РК	– Министерство национальной экономики Республики Казахстан
НПА	– нормативный правовой акт
РК	– Республика Казахстан
СРО	– саморегулируемая организация

## **ВВЕДЕНИЕ**

Выполнение проекта «Внедрение механизмов, процедур, пилотного проекта и практики саморегулирования деятельности пассажирского автотранспорта, использование лучших практик и инновационных технологий развития, в т.ч. применение единого проездного билета мультимодальных перевозок городскими видами транспорта» (далее Проект) осуществлено за счет целевого финансирования Корпоративного Фонда «KAZLOGISTICS».

Все права на материалы исследования принадлежат Корпоративному Фонду «KAZLOGISTICS». Данный проект представляет собой шестое исследование КАО, выполненное при финансировании СТК. В 2015-2022 гг. были выполнены работы, раскрывающие ряд проблем сферы пассажирских автобусных перевозок:

1. «Экономическое обоснование освобождения от уплаты КПП и НДС организаций, осуществляющих деятельность в сфере пассажирских, автобусных, городских и пригородных перевозок в РК». В этой работе было проанализировано финансово экономическое положение автобусных парков при действующем налоговом законодательстве. Экономическое обоснование освобождения от уплаты КПП и НДС автобусных парков было представлено в МНЭ РК и МИИР РК. 10 декабря 2020 года на официальном сайте Президента РК опубликована информация о подписании Закона РК «О внесении изменений в Кодекс РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс)», где пассажирские автобусные перевозки были освобождены от НДС на 3 года, начиная с 01.01.2021 г.;

2. «Анализ состояния и оценка эффективности обновления парка автотранспортных средств РК», детально раскрывший картину динамики износа парка автомобилей в Казахстане, что позволило объективно оценить положение в отрасли. Анализ, представленный в работе, стал предметом рассмотрения ситуации в 2016-2017 гг. в Правительстве РК.

Непосредственным результатом обсуждений явилась разработка и утверждение «Комплексной программы (дорожной карты) по развитию автобусных перевозок», предусматривающий выполнение 16 мероприятий при выделении 105 миллиардов тенге из Республиканского бюджета на обновление парка (далее ДК);

3. «Разработка комплексных мер развития пассажирских автобусных (городских, пригородных, междугородних, межобластных, межрайонных и международных) перевозок и методических рекомендаций для перевозчиков и представителей местных исполнительных органов по организации пассажирских автобусных перевозок» была призвана содействовать скорейшей реализации ДК и приведению организации пассажирских автобусных перевозок в соответствие с требованиями законодательства РК.

В рамках выполнения этого проекта были подготовлены методические рекомендации для работников МИО, охватывающие все вопросы управления перевозками пассажирского автотранспорта с отражением технологической последовательности действий специалистов по организации перевозок.

Эти рекомендации после совместного рассмотрения со специалистами комитета транспорта, были направлены в МИО регионов и городов с официальным сопроводительным письмом МИИР РК (№28-01-28-4/488 от: 22.02.2019 г.) в виде методической помощи центрального уполномоченного в автомобильном транспорте органа;

4. «Исследование состояния автотранспортных перевозок пассажиров в международном и межобластном сообщениях, анализ путей развития и разработка рекомендаций по решению проблем» - проект, выполненный в год 30-ти летия независимости Республики Казахстан и посвящённый анализу ситуации с детальной характеристикой предприятий и парка, осуществляющими международные перевозки пассажиров с 49 странами Азии и Европы. В работе подробно описано государственное регулирование этой сферы перевозок и существующая нормативная база;

5. «Разработка законодательных и организационных основ, нормативно-правового обеспечения внедрения саморегулирования на пассажирских автомобильных перевозках. Анализ и предложения по необходимой цифровизации процессов и совершенствованию статистического учета в этой сфере» - работа, выполненная в 2022 году, которая ставила задачей определение перечня функций, передаваемых в СРО, определение состава и содержания внутренних правил и стандартов СРО, изменения взаимоотношений государственных органов и перевозчиков, изменение законодательных и нормативных правовых актов передачи государственных функций в СРО;

Каждое из выполненных ранее исследований имели конкретное прикладное значение и внесли значительный вклад в дело совершенствования нормативной базы, обновления парка и процесса организации пассажирских автобусных перевозок, которые для Казахстана имеют огромное значение в социально экономическом плане.

В связи с планируемой МИИР РК передачей государственных функций в конкурентную среду, в этой работе рассмотрено применение эффективных механизмов регулирования пассажирских перевозок автомобильным транспортом. В соответствии с общей теорией управления в рамках СРО в проекте описаны основные структурные составляющие эффективного управления:

- учёт работы пассажирского автотранспорта (ПАП);
- анализ его деятельности,
- основные механизмы регулирования (принятие управленческих решений);
- контроль исполнения принятых решений.

В этой работе делается акцент на лучших мировых практиках по финансированию общественного транспорта, описанию взаимодействия СРО и МИО по социально-значимым маршрутам. Также в проекте описан впервые опыт организации таксомоторных перевозок . . .

# **1. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В ПАССАЖИРСКИХ АВТОПЕРЕВОЗКАХ**

## **1.1 Анализ основных положений законопроекта по передаче государственных функций в СРО**

ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан (КАО) начал заниматься реализацией саморегулирования на пассажирских автобусных перевозках с 2015 года ещё до утверждения соответствующего закона. Тогда сопроводительным письмом №410 от 27.09.15 г. было направлено обоснование по созданию Саморегулируемой организации в автотранспортной отрасли, рассмотрев который НПП РК «АТАМЕКЕН» дал своё официальное заключение №12006 от 14.10.2015 г.

За прошедшие 8 лет при содействии НПП РК «АТАМЕКЕН» проведена значительная работа по вопросам внедрения саморегулирования. При этом состоялись множество заседаний, рассмотрений различных ведомств, экспертных групп и государственных органов. И только после 5 лет настойчивой деятельности, когда на всех уровнях была доказана актуальность вопроса внедрения саморегулирования в автомобильном транспорте, 31.01.2020 г. был утверждён приказ МИИР РК от № 42 «О создании рабочей группы по вопросам передачи некоторых функций в сфере автомобильного транспорта в конкурентную среду».

Поддержка центрального уполномоченного органа в лице МИИР РК, придала устойчивую динамику процессу всесторонней подготовки реализации СРО. В исследовательской работе «Разработка законодательных и организационных основ, нормативно-правового обеспечения внедрения саморегулирования на пассажирских автомобильных перевозках. Анализ и предложения по необходимой цифровизации процессов и совершенствованию статистического учёта в этой сфере» [1], выполненной в 2022 году, был приведён перечень выполненных мероприятий по передаче некоторых функций в сфере пассажирского автомобильного транспорта в конкурентную среду, отражающий информацию с 31.01.2020 г. по 27.08.2022 г.

С того времени произошли следующие события:

- КАО подал официальное уведомление в МИИР РК № KZ89UKR00014518 «О начале или прекращении осуществления деятельности или определённых действий», как первое СРО в сфере автомобильного транспорта в Казахстане в 2022 году;

- 30.05.2023. протоколом №22 заочного голосования членов Правления НПП РК «АТАМЕКЕН» одобрено включение в персональный состав Комитета по вопросам развития саморегулирования Президиума НПП РК «АТАМЕКЕН» генерального директора ОЮЛ «Союз автотранспортников РК» - Аманбаева С.Ш.;

- Протоколом №15-2-10/65 от 20.04.2023. заседания в Комиссии по вопросам передачи функций центральных и (или) местных исполнительных органов в конкурентную среду при Правительстве РК одобрена передача функций Министерства индустрии и инфраструктурного развития в области

автомобильных перевозок пассажиров путём введения саморегулирования (прилагается);

- 26.06.2023 г. МИИР РК провёл на заседании Правительства РК презентацию проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам передачи некоторых государственных функций в области автомобильных перевозок пассажиров в саморегулирование, основанное на обязательном членстве (участии)», где информация Министра МИИР РК Карабаева М.К. принята к сведению и проект в целом одобрен протокольным решением.

- 30.06.2023 г. постановлением Правительства РК утверждено внесение на рассмотрение Мажилиса Парламента РК проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам передачи некоторых государственных функций в области автомобильных перевозок пассажиров в саморегулирование, основанное на обязательном членстве (участии)».

Таким образом, наступает решающий, заключительный этап по подготовке реализации саморегулирования в автомобильном транспорте. После утверждения вышеуказанного закона, необходимо будет разработать и утвердить соответствующие подзаконные акты по реализации положений законопроекта. И очевидно, что до конца выполнения проекта ожидается достижение значительных результатов по реализации института саморегулирования.

Законопроектом вводятся изменения в законодательство Республики Казахстан, связанные с внедрением института саморегулирования на отдельных видах перевозок пассажирским автотранспортом общего пользования. Изменения вносятся в Закон Республики Казахстан (ЗРК) «О транспорте в Республике Казахстан», ЗРК «О разрешениях и уведомлениях», ЗРК «Об автомобильных дорогах», ЗРК «О статусе столицы Республики Казахстан», ЗРК «Об автомобильном транспорте».

Основные положения законопроекта по передаче государственных функций в саморегулирование следующие.

1. Установлены виды перевозок, в которых вводится саморегулирование:

- 1) регулярные международные перевозки пассажиров и багажа;
- 2) регулярные междугородные межобластные перевозки пассажиров и багажа;
- 3) нерегулярные перевозки пассажиров и багажа;
- 4) перевозки такси.

2. Государственный контроль за перевозчиками осуществляется только в части подтверждения их членства (участия) в саморегулируемой организации. Контроль за профессиональной и предпринимательской деятельностью перевозчиков осуществляется СРО самостоятельно.

3. Исключается выдача лицензий на право занятия деятельностью по нерегулярной перевозке пассажиров автобусами, микроавтобусами в междугородном межобластном и внутриобластном, международном сообщениях, а также регулярной перевозке пассажиров автобусами, микроавтобусами в международном сообщении. Исключается выдача



разрешений на организацию регулярных международных автомобильных перевозок пассажиров и багажа. Исключается приём уведомлений о начале и прекращении деятельности в качестве перевозчика такси.

Исключение разрешений первой и второй категорий и уведомлений связано с передачей этого вида государственного контроля на допуск к осуществлению деятельности путём приёма в члены СРО.

4. Вводится положение о функционировании Информационной системы СРО, интегрированной с интеллектуальной транспортной системой, обеспечивающая регистрацию, мониторинг и контроль членов СРО. Также введено положение о доступе СРО и интеграции с государственными информационными системами, связанными с безопасностью дорожного движения, страхования гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств и перевозчика перед пассажирами.

5. Введено положение о государственном контроле и надзоре за деятельностью СРО.

6. Контроль уполномоченного органа за деятельностью СРО осуществляется путём:

- ведения реестра саморегулируемых организаций;
- согласовании правил и стандартов СРО;
- рассмотрением жалоб населения в отношении саморегулируемых организаций.

7. В ведение СРО передаются следующие функции:

- утверждение маршрутов и расписаний движения по регулярным междугородным межобластным автомобильным перевозкам пассажиров и багажа;

- ведение реестра индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, подавших уведомление о начале осуществления деятельности в качестве перевозчика такси;

- организация регулярных международных и межобластных перевозок, нерегулярных и таксомоторных перевозок, регламентируемых правилами и стандартами СРО;

- заключение договора организации регулярных перевозок между СРО и перевозчиком, регламентируемых правилами и стандартами СРО;

- ведение контроля за соблюдением установленного расписания движения автотранспортных средств.

8. Устанавливаются требования к создаваемым СРО:

1) по количеству автотранспортных средств - не менее 1/3 автотранспортных средств, осуществляющих регулярные международные, межобластные и нерегулярные перевозки пассажиров и багажа, не менее 1/10 автотранспортных средств, осуществляющих перевозки такси;

2) членами СРО являются перевозчики, которые могут входить в состав только одного СРО;

3) членами СРО являются субъекты частного предпринимательства и физические лица, имеющие право заниматься предпринимательской деятельностью в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

- 4) деятельность СРО регулируется ЗРК «Об автомобильном транспорте», иными законами, а также уставом, правилами и стандартами СРО;
- 5) условия и порядок приобретения или утраты членства в СРО определяются законами Республики Казахстан и уставами данных СРО;
- 6) возможность обжалования в судебном или ином порядке отказа от приёма в члены СРО;
- 7) сохранение членами СРО самостоятельности и прав физических и юридических лиц;
- 8) требования к уставу СРО устанавливаются в соответствии с положениями закона РК «О саморегулировании»;
- 9) СРО правомочно устанавливать членские и вступительные взносы, при этом размер вступительного взноса не должен превышать размер членского взноса.

9. Законопроектом устанавливаются размеры ежемесячных членских взносов:

- для перевозчиков, осуществляющих регулярные международные и межобластные перевозки пассажиров и багажа, нерегулярные перевозки пассажиров и багажа – не менее 2-х и не более 7-го размера месячного расчётного показателя (МРП), установленного законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, в зависимости от пассажироместимости автотранспортного средства за каждое автотранспортное средство;
- для перевозчиков такси – не менее 1/3 части и не более 2-х кратного размера МРП, в зависимости от территориально-административного деления за каждое автотранспортное средство;
- для юридических и (или) физических лиц, предоставляющих услуги информационно-диспетчерских служб такси, мобильных приложений заказа такси – не менее десятикратного и не более семисоткратного размера МРП, в зависимости от среднемесячного количества обслуживаемых такси. Стр. 30 СТ

10. Имущественная ответственность СРО основывается на обязательном страховании в сфере автомобильного транспорта, привлечения имущественной ответственности членов СРО и использования иных способов обеспечения имущественной ответственности, определяемых правилами СРО.

11. Установлен состав органов управления СРО и их взаимодействие между собой:

- высшим органом управления СРО определено общее собрание членов СРО;
- руководство СРО осуществляют председатель и правление СРО, избираемое общим собранием СРО;
- компетенция общего собрания, коллегиального органа управления, ревизионной комиссии, председателя и правления СРО регламентируется уставом СРО;
- в компетенцию общего собрания членов СРО входит избрание членов коллегиального органа, председателя, членов правления и ревизионной комиссии СРО; определение основных направлений деятельности СРО; утверждение мер воздействия по нарушениям требований правил и стандартов СРО, условий

членства, имущественной ответственности; установление размера вступительных и членских взносов в СРО; утверждение правил и стандартов СРО; утверждение бюджета СРО;

- в компетенцию коллегиального органа управления СРО входит: создание специализированных органов СРО, утверждение положений о них и правил осуществления ими деятельности; принятие решений о проведении проверок деятельности исполнительного органа управления; представление кандидатов на должность председателя и членов правления СРО; утверждение перечня лиц в качестве арбитров по спорам. Членами коллегиального органа управления являются учредители СРО.

12. Установлены права и обязанности СРО. СРО вправе:

- представлять и защищать права и интересы своих членов;  
- вносить предложения в государственные органы по принятым нормативным правовым актам, ущемляющим права и законные интересы субъектов саморегулирования;

- от своего имени оспаривать акты, решения и действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц, государственных служащих, нарушающие права и законные интересы СРО и её членов;

- участвовать в судебном и досудебном разрешении споров, в том числе в арбитраже;

- запрашивать в органах государственной власти и местного самоуправления и получать от этих органов информацию, необходимую для выполнения возложенных на него функций, за исключением сведений, составляющих государственные секреты, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;

- собирать вступительные, членские взносы и формировать имущество саморегулируемой организации из других, не запрещённых законами Республики Казахстан источников;

- организовать проведение профессиональной учёбы, аттестации работников, членов СРО;

- контролировать членов СРО в части соблюдения ими требований правил и стандартов СРО, условий членства СРО;

- применять меры воздействия, предусмотренные законами Республики Казахстан и уставом саморегулируемой организации, относительно своих членов;

- вносить предложения государственным органам по привлечению к ответственности лиц, нарушающих законодательство Республики Казахстан о саморегулировании;

- освещать свою работу в средствах массовой информации;

- участвовать в обсуждении концепций проектов законов, проектов нормативных правовых актов, регулирующих деятельность субъектов саморегулирования;

- вносить на рассмотрение уполномоченного органа предложения по вопросам формирования и реализации государственной политики в отношении предмета саморегулирования;

- осуществлять иные права, предусмотренные законодательством Республики Казахстан и уставом саморегулируемой организации.

СРО обязаны:

- подать в уполномоченный орган уведомление о начале осуществления деятельности;

- соблюдать законодательство Республики Казахстан, устав саморегулируемой организации и принятые ею правила и стандарты;

- в пределах полномочий принимать меры по недопущению нарушения прав и законных интересов пассажиров;

- проводить разъяснительную работу среди членов СРО по повышению их правовой грамотности;

- вести реестры членов СРО, размещаемые на интернет-ресурсе СРО;

- информировать членов СРО о поступлении и расходовании денег путём размещения на интернет-ресурсе саморегулируемой организации ежегодного отчёта СРО;

- рассматривать материалы о дисциплинарных проступках перевозчиков и налагать на виновных лиц взыскания;

- обеспечивать информационную прозрачность своей деятельности и деятельности своих членов;

- согласовывать с уполномоченным органом в области саморегулирования и уполномоченным органом разрабатываемые правила и стандарты по вопросам саморегулирования;

- принять кодекс деловой и профессиональной этики перевозчиков;

- осуществлять анализ деятельности своих членов (участников) на основании информации, предоставляемой ими в саморегулируемую организацию в форме отчётов, с последующим предоставлением в регулирующие государственные органы;

- приостанавливать и прекращать членство в саморегулируемой организации по основаниям, предусмотренным в законодательстве РК и уставом СРО;

- доводить до сведения уполномоченного органа в области саморегулирования информацию о нарушениях её членом законодательства РК, правил и стандартов СРО, а также мерах воздействия, применённых в отношении членов;

- доводить до сведения уполномоченного органа в сфере защиты прав потребителей информацию о поступивших обращениях потребителей и результатах их рассмотрения;

- предоставлять актуальную информацию о своих членах уполномоченному органу в сфере защиты прав потребителей и в Единую информационную систему защиты прав потребителей;

- создавать орган по рассмотрению потребительских споров, возникших между членами СРО и потребителями, и иными лицами в сфере защиты прав потребителей.

13. В компетенцию СРО передаются следующие функции:

- организация регулярных международных автомобильных перевозок пассажиров и багажа, согласование расписания движения по маршрутам перевозок;

- организация регулярных междугородных межобластных перевозок пассажиров и багажа в порядке, предусмотренном правилами и стандартами саморегулируемой организации;

- утверждение маршрутов и расписания движения по регулярным международным перевозкам пассажиров и багажа по согласованию с компетентными органами иностранных государств;

- ведение реестра маршрутов регулярных международных и междугородных межобластных автомобильных перевозок пассажиров и багажа;

- организует перевозки пассажиров и багажа на такси;

- осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством РК, уставом, правилами и стандартами СРО.

Таким образом, в соответствии с этим законопроектом предполагается передача в саморегулируемую среду государственных функций по организации перевозок пассажиров автомобильным транспортом в регулярном международном и межобластном сообщении, а также по организации нерегулярных и таксомоторных перевозок.

Положениями законопроекта устанавливается контроль госорганов за деятельностью СРО, а также распределение видов контроля перевозчиков между госорганами (принадлежность членства перевозчика какому-либо СРО) и СРО (контроль за профессиональной и предпринимательской деятельностью перевозчиков).

Анализ законопроекта показывает, что его положения соответствуют с принципами саморегулирования, отражёнными в ЗРК «О саморегулировании» и Предпринимательским кодексом РК. Кроме того, учтены правовые и организационно-технические особенности пассажирского автотранспорта как отрасли со сложным объектом регулирования. Резюме по анализу законопроекта – положения законопроекта достаточно полно отражают весь спектр необходимых изменений в законодательстве РК.

В соответствии с положениями законопроекта планируется ввести в действие саморегулирование по регулярным международным и межобластным перевозкам после принятия данного законопроекта. При этом перевозчики обязаны в срок до 6 месяцев заключить с СРО договоры об осуществлении перевозок в составе СРО. По нерегулярным и таксомоторным перевозкам срок ввода принципов саморегулирования устанавливается с 1 января 2025 года. Таким образом, по данным видам перевозок следует расценивать данное положение как разделение видов перевозок на два этапа перехода на саморегулирование:

- на первом этапе передачи госфункций в конкурентную среду проводятся мероприятия по международным и межобластным перевозкам (после принятия законопроекта);

- на втором этапе проводятся мероприятия по нерегулярным и таксомоторным перевозкам (с 1 января 2025 года).

По остальным видам перевозок (городские, пригородные, внутриобластные) перевод на саморегулирование отсутствует. Это значит, что по ним необходимо проведение полного цикла мероприятий по переводу на саморегулирование после 2025 года.

## **1.2. Анализ инновационных технологий, тренды развития в ПАП и пути совершенствования их применения**

Анализ положений законопроекта по вводу саморегулирования в пассажирских автоперевозках показывает, что они создают основу для внедрения современных инновационных технологий управления перевозками. СРО наделены правами перед перевозчиками по внедрению новых технологий, а положения законопроекта законодательно обеспечивают связь и интеграцию будущих цифровых платформ СРО с государственными информационными системами. При этом у СРО имеется огромный стимул для развития информационных систем СРО, которые позволяют упростить и облегчить задачи учёта деятельности перевозчиков и способствуют принятию оптимальных решений. Кроме того, такие системы увеличивают прозрачность деятельности перевозчиков и способствуют снижению коррупциогенности и лоббирования интересов отдельных перевозчиков.

### ***Существующие цифровые технологии***

Развитие инновационных технологий в управлении пассажирскими перевозками в основном связано с цифровыми информационными системами, реализуемые на государственном уровне. К ним относятся:

- электронное билетирование пассажиров в городском и пригородном сообщении;

- отслеживание местоположения подвижного состава на маршрутах;

- система идентификации АТС камерами видеонаблюдения (СЕРГЕК);

- единая система управления транспортной документации (ЕСУТД);

- использование цифровых платформ (типа Яндекс-Go);

- информационная система по регистрации автотранспортных средств МВД РК.

1. Электронное билетирование пассажиров в городском и пригородном сообщении в Казахстане начало внедряться в 2019 году и сейчас уже охватывает практически все крупные города страны. При этом внедрение характеризовалось наличием разных разработчиков систем электронного билетирования, их несвязностью между собой и разными форматами входных и выходных данных. Также наблюдается монополизация предоставления услуг перевозчикам операторами электронного билетирования и необоснованно высоким тарифам на оказание этих услуг.

Суть системы электронного билетирования проезда пассажиров на городских и пригородных маршрутов состоит в том, что пассажир оплачивает свой проезд при помощи электронной карточки, выпущенной специально для этих целей оператором электронного билетирования, посредством QR-кода, считываемого мобильным телефоном или банковских карточек. При этом происходит регистрация проезда пассажира в базе данных оператора электронного билетирования.

Системы электронного билетирования позволяют выявить ежедневный объём перевозок пассажиров по населённому пункту в оперативном режиме. Данные по этим системам являются основой для расчёта тарифов за проезд пассажиров отдельно по маршрутам и служат основой при определении объёмов субсидирования убытков перевозчиков. Ранее местные исполнительные органы отказывали перевозчикам в субсидировании их убытков на основании отсутствия достоверных данных по объёмам перевозок. После 2021 года ситуация изменилась и начиная с 2022 года в г. Алматы производится полноценное субсидирование убытков перевозчиков. По остальным регионам также началось субсидирование, хотя ещё не в полном объёме. Поэтому система электронного билетирования является важнейшей системой, обеспечивающая устойчивость работы перевозчиков в городском и пригородном сообщении.

В таблице 1 приводится год внедрения данных систем по регионам республики.

Таблица 1. Развитие систем электронного билетирования в городских и пригородных пассажирских автоперевозках в Казахстане.

№	Регионы	Год внедрения
	г. Астана	2019
	г. Алматы	2019
	г. Шымкент	2020
	Акмолинская обл.	2019
	Алматинская обл.	2020
	Атырауская обл.	2020
	Актюбинская обл.	2021
	Карагандинская обл.	2022
	Костанайская обл.	2020
	Кызылординская обл.	2020
	ЗКО	2021
	ВКО	2021
	СКО	2020
	Туркестанская обл.	2021
	Павлодарская обл.	2020
	Жамбылская обл.	2020
	Мангыстауская обл.	2020

Внедрение систем электронного билетирования характеризовалось наличием разных разработчиков, их несвязностью между собой и разными форматами входных и выходных данных. Также наблюдается монополизация предоставления услуг перевозчикам операторами электронного билетирования и необоснованно высоким тарифам на оказание этих услуг.

2. Отслеживание местоположения подвижного состава на маршрутах представляет собой цифровое приложение, которое показывает местоположение автобусов на маршруте. Данное приложение весьма удобно для пассажиров, которые могут узнать местоположение ближайшего автобуса и, в случае его удалённости, спланировать поездку на автобусе другого маршрута.

3. Система идентификации АТС камерами видеонаблюдения (СЕРГЕК) предназначена для опознавания автотранспортных средств на дорогах и улицах. Она представляет собой видеокамеры, расположенными на проезжей частью дороги, и программным обеспечением, идентифицирующим АТС по государственному номеру. Для пассажирского автотранспорта эта система имеет важное значение в будущем для распознавания и пресечения нелегальных перевозок.

4. Единая система управления транспортной документации (ЕСУТД) представляет собой информационную систему по ведению транспортной документации (путевые листы, товарно-транспортные накладные) электронным способом. Функционирование данной системы позволяет упростить задачу ведения учёта работы транспортных средств и наладить контроль деятельности АТС перевозчика.

5. Использование цифровых платформ (типа Яндекс-Go) получило широкое распространение в период пандемии COVID-19 и продолжает уверенно завоёвывать рынок транспортных услуг в таксомоторных перевозках. Его распространение связано с удобством пользования населением этого вида услуг и своевременным захватом рынка услуг иностранными цифровыми платформами.

6. Информационная система по регистрации автотранспортных средств разработана для учёта поступления транспортных средств на рынок автотранспортных услуг. Для функционирования информационной системы СРО необходима интеграция с данной информационной системой для контроля АТС у перевозчиков.

Все эти информационные системы, кроме системы отслеживания местоположения подвижного состава на маршрутах и цифровых платформ по организации работы такси, созданы государственными органами и предназначены для работы по всей территории Казахстана.

В отношении информационных систем на уровне перевозчика наблюдается полное их отсутствие, кроме единичных случаев ведения каких-то списков, описей, реестров средствами Excel. Ещё хуже состояние применения инновационных технологий на уровне индивидуального владельца транспортного средства при осуществлении нерегулярных и таксомоторных перевозок.

### ***Перспективные технологии***

Анализ развития инновационных технологий в пассажирском автотранспорте показывает, что трендом в их применении является постепенное внедрение новых технологий, в основном цифровых. Для работы пассажирского автотранспорта в условиях СРО необходима разработка и применение инновационных технологий, адаптированных к особенностям перевозок



пассажирам. С этой целью в рамках СРО необходима разработка и применение следующих цифровых технологий.

1. После создания СРО остро встаёт вопрос о создании информационной системы СРО (ИС СРО), направленной на фиксацию работы перевозчиков и состояния перевозчиков по всем аспектам их деятельности. К ним относятся показатели работы АТС (объём перевозок, пассажирооборот), наличие подвижного состава и гаражно-технической службы, наличие системы безопасности перевозок, наличие системы обеспечения качества перевозок. Состав и функции информационной системы СРО будет раскрыт далее при описании механизмов и процедур управления ПАП. Данные ИС СРО по перевозчикам будут использованы при налаживании эффективной системы управления перевозками, то есть эти данные будут основой для функционирования подсистем учёта, анализа, принятия решений и контроля.

2. Второй значимой перспективной технологией в ПАП в условиях СРО может стать проведение конкурсов на право эксплуатации маршрутов в электронном формате. Такая технология позволит исключить лоббирование интересов отдельных перевозчиков и коррупцию в региональных филиалах СРО. Результаты проведения конкурсов в электронном формате достаточно прозрачны, что значительно уменьшает конфликтность среди перевозчиков.

Следует отметить, что уполномоченным органом инициирована разработка системы электронного конкурса в ПАП. При её реализации госорганами появится единая эффективная система отбора перевозчиков на маршруты.

3. Следующей инновационной технологией в ПАП следует считать расчёт тарифов на проезд пассажиров на маршрутах с регулируемым тарифом. В настоящее время она реализована на сайтах ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан» и Комитета транспорта МИИР РК средствами Excel. В настоящее время требуется разработка расчёта тарифов средствами языков программирования. При этом требуется разработать такую систему единой для всего Казахстана, но с учётом особенностей регионов по условиям перевозок, разбросу оптовых и розничных цен на приобретение подвижного состава, топлива, смазочных материалов, запасных частей к автобусам и т.д. С целью обязательного использования разработанную систему расчёта тарифов следует утвердить уполномоченным органом и отразить в нормативном правовом акте.

4. Электронный паспорт автотранспортного средства. В настоящее время уполномоченным органом разрабатывается система электронных паспортов для международных грузовых перевозок в рамках ЕврАзЭС для идентификации транспортных средств при пересечении границ Евразийского сообщества. Для пассажирского автотранспорта необходима разработка системы электронных паспортов с целью ведения учёта пробега автобусов, замены двигателей и других агрегатов автобусов, пробега автошин, проведённых технических осмотров и текущих ремонтов автомобиля, проведённых периодических технических осмотров. Данная система должна вестись непосредственно самими перевозчиками, но доступ к ней должны иметь сотрудники регионального филиала СРО. Ведение электронных паспортов автобусов позволяет спланировать работу технических служб перевозчика по замене шин, масел и

тормозных накладок автобусов, проведения плановых технических обслуживаний АТС и иметь полную картину состояния подвижного состава на текущий момент.

5. Единая система билечивания в международных и межобластных перевозках. При этом законодательно установлена обязательность приобретения пассажирами билетов за проезд в регулярных международных, межобластных и внутриобластных перевозках только через автовокзалы (автостанции). В настоящее время каждый автовокзал (автостанция) пользуются своими системами билечивания пассажиров. Данные системы билечивания не стыкуются между собой и пассажиру зачастую невозможно заранее приобрести билет в другом регионе страны. При этом используемое оборудование систем билечивания в междугородных перевозках зачастую физически и морально устарело и требует замены во многих регионах страны. Кроме того, по многим внутриобластным перевозкам в качестве билета используется кассовый чек. А ведь билет — это договор перевозки между пассажиром и перевозчиком и там должны быть отражены все элементы договора перевозки (время поездки, маршрут).

С целью повышения качества обслуживания населения необходима разработка единой системы билечивания междугородных автомобильных пассажирских перевозок, действующая по всем регионам страны и охватывающая все автовокзалы, автостанции и пункты обслуживания пассажиров.

6. Дальнейшим продолжением единой системы билечивания пассажиров является система билечивания мультимодальных перевозок, то есть единая система продажи билетов в железнодорожном, автомобильном и авиационном сообщении. Во многих развитых странах имеется такая система и в Казахстане следует также её внедрять.

### **1.3. Готовность субъектов ПАП к участию в саморегулировании**

Анализ состояния готовности субъектов пассажирского автотранспорта (перевозчиков) показывает следующее. С точки зрения анализа психологических аспектов реакции перевозчиков и их ассоциаций на переход отрасли на саморегулирование важно отметить их информированность по данному направлению и возможная их реакция.

Ассоциации перевозчиков, осуществляющих международные и межобластные перевозки пассажиров автотранспортом, проинформированы о предстоящей передаче государственных функций в СРО. Некоторые из председателей этих ассоциаций приняли активное участие в заседаниях Рабочей группы по вопросам передачи некоторых функций в сфере автомобильного транспорта в конкурентную среду при МИИР РК и Рабочей группы по развитию предпринимательства при МНЭ РК. В целом реакция представителей ассоциаций перевозчиков на передачу государственных функций положительна.

По предприятиям автомобильного транспорта ситуация с информированием о предстоящей их деятельности в составе СРО хуже. Информация о саморегулировании практически не доведена им ни

уполномоченным органом, ни МИО, ни ассоциациями перевозчиков. Внимание и забота руководителей автопредприятий направлено на обеспечение текущих потребностей перевозок, и информация о деятельности в рамках СРО не получает должной их оценки. С точки зрения возможной их реакции на переход на саморегулирование можно дать следующий прогноз. Для сильных автопредприятий со значительным количеством подвижного состава, имеющим развитую собственную гаражно-техническую службу, исполняющих большинство требований законодательства РК по осуществлению перевозок и ориентированных на стабильное развитие собственного бизнеса по пассажирским перевозкам реакция на переход на саморегулирование будет положительной. Для некоторой части небольших предприятий с низким количеством подвижного состава, использующих не совсем легальные методы организации перевозок и ориентированных на получение сиюминутной прибыли реакция на внедрение СРО может оказаться отрицательной.

По организационно-техническим аспектам готовности перехода перевозчиков на саморегулирование анализ показывает следующую картину. При переходе на саморегулирование организационные и технические требования к осуществлению перевозок остаются теми же самыми, что и при государственном управлении. Основные требования к подвижному составу по обеспечению безопасности движения, требования к перевозчику по обеспечению качества осуществления перевозок не меняются и переходят целиком и полностью для новой системы организации перевозок. Остаются прежними и основные элементы организации перевозок на уровне перевозчика и элементы обеспечивающие непосредственно перевозочный процесс: организация перевозок по маршрутам, соблюдение расписания движения, проведение ежедневных технических осмотров АТС и медицинского осмотра водителей, проведение мероприятий по профилактике безопасности движения, проведение мероприятий по технической готовности подвижного состава, своевременное обновление подвижного состава и т.д.

Кроме того, при переходе на СРО полноценно осуществляются все элементы регулирования перевозок (учёт, анализ, принятие решений, контроль исполнения), которые практически не осуществлялись госуправлением, хотя требования по ним отражены в законодательных и нормативных правовых актах. Вместе с тем, переход на саморегулирование обеспечивает прозрачность принятия решений, возможность влияния перевозчиков на несправедные или ошибочные действия СРО, в значительной мере снижает лоббирование интересов отдельных перевозчиков и коррупцию при принятии решений. Таким образом, организация управления пассажирскими перевозками на принципах саморегулирования вызовет укрепление крепких автопредприятий, ориентированных на развитие своего бизнеса, и постепенно отсекает тех организаторов перевозок, которые озабочены получением сиюминутной прибыли без развития своего предприятия.

По наличию законодательных основ перехода отрасли на саморегулирование, наличию методических разработок по организации регулирования ПАП имеются все необходимые наработки в данном направлении,

отражённые в Уставе СРО, Учредительном договоре СРО, Правилах и Стандартах СРО, регулирующих взаимоотношения между перевозчиками и центральным аппаратом СРО.

Таким образом, по организационно-техническим, законодательным и методическим аспектам имеется готовность перевозчиков перехода на принципы саморегулирования.

В то же время в плане неготовности перевозчиков к переходу на саморегулирование необходимо отметить следующий момент. За все годы после приватизации общественного транспорта местные исполнительные органы не наладили учёт и контроль деятельности перевозчиков. Эти элементы регулирования практически отсутствуют и у перевозчиков к требованиям законодательства РК выработалась необязательность их исполнения. Это касается проведения предсменных технических осмотров автотранспортных средств и медицинских осмотров водителей, профилактики безопасности перевозок, проведения полноценного технического обслуживания подвижного состава, соблюдения расписания движения, своевременного обновления подвижного состава и т.д. При вводе саморегулирования в деятельность перевозчиков исполнение элементов учёта и контроля необходимо вновь организовывать перевозчикам. При этом если организация учёта деятельности не представляет проблем для перевозчика, то исполнение требований по контролю потребует дополнительных трудовых, организационных и финансовых затрат в сравнении с существующим положением. Необходимо отметить, что для многих крепких в организационном и финансовом отношении автопредприятий данные требования сейчас исполняются. Совсем другая ситуация с мелкими предприятиями на регулярных перевозках, а также с нерегулярными перевозчиками и с таксомоторными перевозками. Таким образом, необходимо отметить **частичную готовность** рынка пассажирских автоперевозок на переход к саморегулированию.

#### **1.4. Условия и возможности обязательного членства в СРО**

##### ***Условия обязательного членства в СРО***

Главным условием обязательного членства перевозчика в СРО является положение в законодательстве Республики Казахстан о выполнении пассажирских автоперевозок только членами СРО. Такое законодательное закрепление обязательного членства в СРО создаёт правовую основу деятельности перевозчиков, и в то же время означает запрет на осуществление перевозок в случае, если перевозчик не состоит в каком-либо СРО.

Законом Республики Казахстан «О саморегулировании» в пункте 2 статьи 9 установлено, что: «Условия и порядок приобретения и утраты членства (участия) определяются законами Республики Казахстан и уставом саморегулируемой организации.». Далее в пункте 4 статьи 21. «Членство (участие) в саморегулируемой организации» данного закона установлено, что условия и порядок приёма в члены (участники) и прекращения членства (участия) в саморегулируемой организации устанавливаются уставом саморегулируемой организации и (или) законами Республики Казахстан. В

пункте 2 этой же статьи 21 определено, что членство на обязательной основе является обязательным условием допуска на осуществление деятельности.

В законопроекте о внесении изменений и дополнений по вводу саморегулирования в пассажирском автотранспорте положение об обязательности членства (участия) представлено в изменениях по статье 7 закона Республики Казахстан «Об автомобильном транспорте». В данной статье вводится пункт 5, отсутствующий в существующем ЗРК, изложенный в следующей редакции:

«5. Работы и услуги в сфере автомобильного транспорта, которые осуществляются только членами саморегулируемой организации в области автомобильного транспорта, основанной на обязательном членстве (участии):

- 1) регулярные международные перевозки пассажиров и багажа;
- 2) регулярные междугородные межобластные перевозки пассажиров и багажа;
- 3) нерегулярные перевозки пассажиров и багажа;
- 4) перевозки такси.»

Таким образом в случае принятия депутатами Мажилиса Парламента РК положения в данной редакции главное условие обязательности членства в СРО будет выполнено.

Также во внутренних документах СРО должен быть отражено положение об обязательности членов СРО. Данное положение должно быть отражено в Уставе СРО.

### ***Возможности обязательного членства в СРО***

Обязательность членства в СРО в сравнении с добровольным членством для развития пассажирских автоперевозок даёт ряд преимуществ. Одним из них является привлечение всех перевозчиков в саморегулируемые организации. В соответствии с данным положением законодательства о саморегулировании перевозчики, не входящие в СРО, не имеют права заниматься перевозочной деятельностью если не являются членами какого-либо СРО. Данное положение придаёт устойчивость функционирования СРО и позволяет развивать саморегулирование как новый институт в деятельности общества.

Следующей возможностью обязательности членства в СРО является повышение уровня развития рынка транспортных услуг при установлении достаточно высоких требований по обеспечению членами СРО безопасности и качества осуществления перевозок. В случае добровольного членства перевозчики могут выйти из СРО и не входить в другое СРО вследствие повышенных, по их мнению, требований. Таким образом, обязательность членства в СРО обеспечивает полный охват перевозчиков, обеспечивающих минимально необходимые требования к осуществлению перевозок.

Ещё одной положительной возможностью обязательного членства в СРО следует отметить возможность более эффективного снижения уровня нелегальных перевозок. Она проявляется в том, что при обязательном членстве заранее известны все перевозчики, входящие в состав СРО, и выявление индивидуальных владельцев, осуществляющих регулярные перевозки и не входящих в состав СРО, значительно облегчён.

При обязательном членстве в СРО также появляются возможности, присущие в целом функционированию СРО. Так, например, значимым принципом саморегулирования является принцип равенства перевозчиков. В СРО законодательно создаются структуры и механизмы, позволяющие исключить лоббирование интересов отдельных перевозчиков и коррупцию при организации перевозочной деятельности. К ним относятся создание Контрольного органа, приоритет решениям Общего собрания членов СРО над решениями Исполнительного органа.

Необходимо отметить и такую положительную возможность при внедрении СРО, как возможность проведения всех элементов регулирования, входящих в подсистемы управления перевозками. Здесь имеются ввиду элементы подсистем учёта деятельности перевозчиков, анализа состояния перевозок в регионе и в целом по СРО, принятия решений и контроля исполнения перевозчиками требований законодательства РК и внутренних документов СРО. Как отмечено в предыдущей исследовательской работе [1], государственные органы не осуществляют большинство функций управления деятельностью перевозчиков – отсутствуют элементы учёта работы перевозчиков, учёта его деятельности, отсутствует анализ состояния пассажирских перевозок по региону, отсутствует контроль перевозчиков, а из непосредственно регулирующих действий МИО полноценно исполняет только отбор перевозчиков на маршруты. Функционирование ПАП в условиях саморегулирования позволяет ввести в технологию регулирования элементы всех этих подсистем управления.

Для наглядности представления о возможностях обязательного членства в СРО приведём перечень возможностей в табличной форме.

Таблица 2. Перечень возможностей обязательного членства в СРО

№	Наименование	Характеристика
1	Охват всех перевозчиков саморегулированием	Устойчивость функционирования СРО
2	Установление высоких требований к перевозчикам по безопасности и качеству транспортных услуг	Повышение уровня развития рынка транспортных услуг
3	Снижение нелегальных перевозок	Повышение доходов и рентабельности по легальным перевозкам
4	Реализация принципа равенства перевозчиков	Исключение лоббирования интересов отдельных перевозчиков и коррупция
5	Проведение всех элементов регулирования по всем подсистемам управления	Повышение эффективности, качества и безопасности перевозок

## 2. ФАКТОРНЫЙ АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ ПЕРЕДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ

### 2.1. SWOT- и PEST-анализ передачи государственных функций в ПАП

#### *SWOT-анализ передачи государственных функций*

Процесс передачи государственных функций в конкурентную среду своими последствиями может иметь как положительные стороны, так и отрицательные. Для понимания последствий передачи государственных функций на саморегулирование проанализируем основные негативные и позитивные факторы, которые могут повлиять на функционирование отрасли. Наиболее удобным для этого методом является SWOT-анализ, поэтому применим потенциал этого способа анализ по выбранному направлению.

Для чёткого разделения внутренних и внешних факторов, влияющих на процесс передачи госфункций в рыночную среду, вначале определимся с акторами (объектами и субъектами) этого процесса. Объектами передачи госфункций является уполномоченный орган (Комитет транспорта МИИР РК), принимающий решение о передаче своих функций в рыночную среду и который обосновывает и защищает свою позицию при согласовании с другими причастными государственными органами (в первую очередь в МНЭ РК), в Правительстве РК и в Мажилисе Парламента РК. Поэтому внешними факторами в данном случае являются факторы, возникающие в процессе передачи госфункций под воздействием этих госорганов, Правительства и Парламента РК.

К внутренним факторам следует отнести факторы, возникающие при передаче госфункций саморегулируемым организациям внутри взаимодействия пары уполномоченный орган - рыночная среда (перевозчики, региональные ассоциации перевозчиков и республиканские союзы пассажирского автотранспорта).

#### **Внутренние факторы**

Внутренние факторы по характеру воздействия делятся на положительные и отрицательные. К **положительным** факторам следует отнести понимание необходимости передачи государственных функций со стороны уполномоченного органа. Данная ситуация сформировалась в результате недостатка численности персонала центрального и местных исполнительных органов вследствие перегруженности их при исполнении оперативных, текущих задач управления отраслью. Кроме того, выработке решения о передаче государственных функций на саморегулирование способствует политика государства на развитие саморегулирования.

Важнейшим положительным фактором успешной передачи государственных функций в рыночную среду является наличие законодательных основ саморегулирования. Государством установлены принципы деятельности субъектов рынка в условиях саморегулирования, к которым относятся:

- равенство субъектов рынка транспортных услуг;
- самофинансирование;
- ответственность;
- прозрачность деятельности;

- репутационная зависимость;
- взаимопомощь и защита интересов;
- независимость;
- обязательное членство всех перевозчиков;
- эффективность;
- исключение дублирования;
- множественное СРО.

Реализация данных принципов позволяет сформировать устойчивую, эффективную рыночную среду с минимальным воздействием коррупции и лоббирования отдельных субъектов управления.

Следующим значимым фактором передачи госфункций является удовлетворение требований по передаче госфункций в рыночную среду в области пассажирского автотранспорта. Здесь имеется ввиду подход уполномоченного органа при отборе и допуске разных СРО к регулированию отрасли. При наличии определённых требований со стороны уполномоченного органа к функционированию в качестве СРО можно ожидать достаточно высокий уровень эффективности регулирования СРО. К этим требованиям можно отнести распространённость выбираемого СРО (географически – в разных регионах страны, количественно – вхождение в СРО не менее  $\frac{1}{4}$  численности перевозчиков, ассоциаций перевозчиков и имеющих не менее  $\frac{1}{4}$  численности подвижного состава от общей численности транспортных средств на данных видах перевозок). Также к этим требованиям можно отнести требования к уставным (Устав СРО и Учредительный договор СРО) и внутренним документам СРО (Правила СРО и Стандарты СРО). В этом плане исследовательская работа, проведённая в 2022 году КАО и проводимая в 2023 году может помочь уполномоченному органу сформировать требования к СРО, а формируемым СРО использовать наработки по структуре СРО, выполняемым задачам СРО и реализации всех элементов регулирования перевозчиков.

В процессе передачи функций регулирования в СРО значимым также является готовность республиканских союзов и ассоциаций к принятию функций регулирования на исполнение. Необходимо отметить, что в целом республиканские союзы и ассоциации методически и методологически готовы принять функции государственного управления отраслью на себя в качестве СРО. Это подтверждается исследовательскими работами КАО ИР-2022 и ИР-2023 по внедрению саморегулирования в пассажирский автотранспорт. Результаты данных исследований могут лечь в основу деятельности республиканских союзов и ассоциаций, претендующих на принятие госфункций на себя.

Передача уполномоченным органом государственных функций в области пассажирского автотранспорта имеет также слабые места. К **отрицательным** факторам в первую очередь следует отнести неготовность рынка транспортных услуг к передаче государственных функций на уровне перевозчиков. В настоящее время перевозчики не проинформированы о предстоящей передаче госфункций в СРО. Такая ситуация продлится до принятия закона о внесении изменений и дополнений в законодательство РК о передаче государственных функций в



рыночную среду и выхода соответствующих изменений в нормативных правовых актах. Только после принятия изменений в законодательстве РК возможно проведение мероприятий по информированию перевозчиков.

Кроме того, у части перевозчиков, осуществляющих перевозки в регулярном сообщении, а также у нерегулярных перевозчиков и такси отсутствуют механизмы исполнения требований законодательства РК в отношении обеспечения безопасности и качества перевозок. Как ранее, в подразделе 1.4. отмечено, к ним относится отсутствие или неполное наличие мероприятий по ежесменному техническому осмотру автомобилей, медицинскому осмотру водителей, мер по профилактике безопасности перевозок, соблюдения расписания движения, проведения уборочно-моечных работ и т.д.

Следующим отрицательным внутренним фактором передачи госфункций на саморегулирование является отсутствие методических основ эффективного управления на уровне регулирования деятельности перевозчиков. В НПА практически не отражены процессы эффективного регулирования: отсутствует технология учёта работы перевозчиков, нет методических разработок по анализу состояния пассажирских автоперевозок. По контролю за деятельностью перевозчиков в разных НПА имеются требования, но единой системы проведения контроля нет, что явилось одной из причин его отсутствия в практике МИО. По принятию управленческих решений достаточно подробно и тщательно проработана только конкурсная процедура отбора перевозчиков на маршруты перевозок. Технология остальных элементов принятия решений в методическом плане не проработана и отсутствует в НПА. Данное слабое место процесса передачи функций можно исправить путём проведения и использования результатов исследовательской работы, проводимой КАО в 2023 году по заказу Корпоративного фонда СТК «KAZLOGISTICS».

Ещё одним отрицательным фактором передачи госфункций в саморегулирование является возможное установление низкого уровня требований к перевозчикам в создаваемых СРО и, вследствие этого, низкий уровень качества и безопасности перевозок. Данный фактор зависит от компетентности и уровня профессионализма сотрудников Комитета транспорта МИИР РК при составлении критериев отбора перевозчиков на принятие функций в качестве СРО. В исследовательской работе 2022 года представлены предложения по данным критериям.

### **Внешние факторы**

Внешние факторы передачи государственных функций в СРО также подразделяются на положительные и отрицательные.

К **положительным** внешним факторам безусловно в первую очередь следует отнести политику государства на развитие саморегулирования в целом по Казахстану. Данный фактор является определяющим в переходе ПАП на принципы саморегулирования, так как только такая политика обеспечивает возможность данного институционального преобразования в отрасли. Кроме того, следствием этой политики государства является создание законодательных

основ саморегулирования и требования к СРО. Здесь имеется ввиду принятый в 2015 году закон РК «О саморегулировании».

Вторым важнейшим положительным фактором является принятое в 2022 году решение МНЭ РК и решение Правительства РК о передаче государственных функций в рыночную среду в пассажирском автотранспорте. Данные решения в цепочке мероприятий по передаче государственных функций являются абсолютно необходимыми и их принятие является положительным фактором. Следствием принятия Правительством РК данного решения является рассмотрение в Мажилисе Парламента РК начиная с сентября 2023 года законопроекта по передаче государственных функций на саморегулирование в области пассажирского автотранспорта.

Третьим положительным внешним фактором является благоприятная внутренняя и внешняя ситуация в Казахстане, позволяющая постепенно и неуклонно проводить реформирование отрасли перевозок.

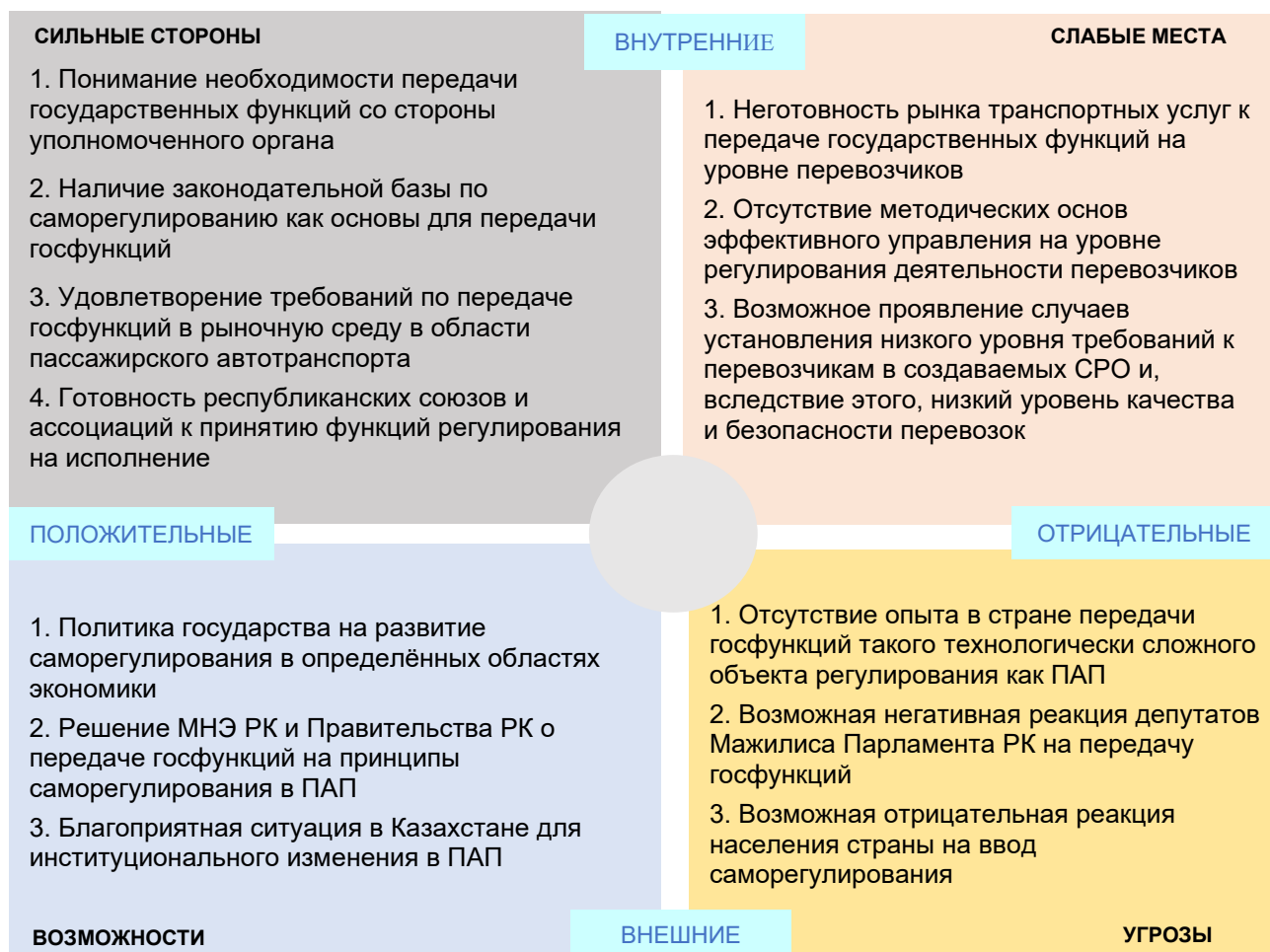
К **отрицательным** внешним факторам относится отсутствие опыта в стране передачи государственных функций такого технологически сложного объекта регулирования как пассажирский автотранспорт, являющегося к тому же источником повышенной опасности. В отличие от переданных ранее в саморегулирование таких видов деятельности как нотариат, лифтовое хозяйство и т.д., регулирование автотранспорта связано с большим перечнем мероприятий по обеспечению безопасности и качества перевозок. Поэтому для эффективной деятельности СРО требуется тщательная проработка всех методов и способов управления ПАП в процессе передачи государственных функций.

Другим отрицательным внешним фактором является возможная негативная реакция депутатов Мажилиса Парламента РК на передачу госфункций в том виде, которая представлена уполномоченным органом. Негативная реакция может проявиться в широком спектре позиций: от искажения позиции уполномоченного органа по отдельным элементам законопроекта до полного отрицания передачи государственных функций. Поэтому на стадии рассмотрения законопроекта. В Мажилисе РК требуется обоснованная защита позиций от представителей уполномоченного органа и республиканских и региональных ассоциаций перевозчиков.

Третьим отрицательным фактором при передаче государственных функций может стать возможная отрицательная реакция населения страны на ввод саморегулирования в ПАП. Данный фактор – трудно прогнозируемый, так как опирается на эмоции населения страны.

Также в настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты по передаче госфункций в СРО. Проблема по данному фактору может быть решена только после принятия положений законопроекта. Уполномоченный орган для реализации положений принятого законопроекта обязан разработать соответствующие НПА.

На рисунке 1 представлен SWOT-анализ передачи государственных функций в рыночную среду.



Источник: По данным ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

*Рисунок 1 – SWOT-анализ передачи государственных функций на саморегулирование*

### ***PEST- анализ передачи государственных функций***

Для понимания успешности передачи государственных функций в конкурентную среду в области пассажирского автотранспорта проведём также PEST- анализ данного процесса.

#### **Политические факторы**

1. Успешность процесса передачи государственных функций во многом зависит от политики государства на развитие саморегулирования в отраслях и секторах экономики. Процесс передачи государственных функций будет значительно облегчён в случае решения руководства страны по развитию саморегулирования в отраслях и секторах экономики, удовлетворяющих требованиям развития экономики без административного вмешательства. Такое решение принято ещё в 2014 году и отражено в посланиях Президента РК и во многих программных документах по развитию страны. Весомость данного фактора по 5-ти балльной системе оценивается в 5 баллов.

2. Для реализации решения руководства страны на передачу государственных функций в некоторых областях экономики существенное

значение имеет наличие развитого законодательного обеспечения ввода саморегулирования. Законодательное обеспечение ввода саморегулирования позволяет в значительной мере облегчить процесс передачи госфункций, так как в ней прописываются технологии передачи и требования к СРО, обеспечивающие эффективность функционирования СРО в выбранных отраслях экономики Казахстана. Данный фактор также оценивается в 5 баллов.

3. Третьим значимым политическим фактором передачи госфункций на саморегулирование в условиях Казахстана является решение МНЭ РК и Правительства РК о вводе саморегулирования в пассажирском автотранспорте. Без принятия такого решения переход любой отрасли на принципы саморегулирования. Такое решение было выработано Правительством РК в середине 2022 года и в настоящее время уполномоченным органом проведена работа по согласованию с причастными госорганами законопроекта для передачи госфункций в Правительство РК и дальнейшего рассмотрения в Мажилисе Парламента РК. Данный фактор также оценивается в 5 баллов.

Из всех этих приведённых политических факторов наиболее значимым для пассажирского автотранспорта является 3 фактор, который позволяет продолжить работу по передаче госфункций в СРО.

#### **Экономические факторы**

1. Основой деятельности пассажирского автотранспорта является наличие потребности населения Казахстана в пассажирских автоперевозках. В настоящее время такая потребность существует, в межобластных перевозках имеется конкуренция с перевозками железнодорожным и авиационным транспортом, а в городском, пригородном и внутриобластном сообщении автоперевозки не имеют альтернативы. Данный фактор оценивается в 4 балла.

2. На маршрутах со свободным тарифом за проезд пассажиров автотранспортом (международные и межобластные перевозки) действуют эффективные рыночные механизмы. Эти механизмы учитывают уровень затрат на перевозки, уровень жизни населения, конкуренцию со стороны других видов транспорта (ж/д и авиа), и обеспечивают баланс интересов населения и перевозчиков в экономическом плане. Данный фактор оценивается в 4 балла.

3. В настоящее время существует огромный разрыв между расчётным тарифом за проезд (требуемым для покрытия убытков перевозчика) и установленным МИО тарифами на маршрутах с регулируемым тарифом за проезд (городские, пригородные, внутриобластные перевозки). Превышение первого над вторым достигает трёхкратного значения. В настоящее время в ряде регионов страны начали производить выплаты из местного бюджета компенсаций за льготный проезд пассажиров и субсидирование убытков перевозчиков за осуществление перевозок пассажиров. Хотя не все регионы охвачены этим явлением и выплаты производятся не полном объёме, тем не менее налицо положительная тенденция решения проблем финансово-экономической устойчивости деятельности перевозчиков. Данный фактор оценивается в 5 баллов и среди всех экономических факторов он наиболее значимый вследствие масштабности действия и влияния на обеспечение качества и безопасности перевозок.

## **Социокультурные факторы**

1. Анализ ситуации в общественной жизни Казахстана показывает, что в целом уровень жизни населения достаточен для оплаты проезда на общественном транспорте. Так по междугородным перевозкам тарифы за проезд примерно соответствуют тарифам на железнодорожном транспорте, хотя они должны быть выше в 1,5 раза. По городским и пригородным перевозкам уровень тарифов ниже требуемых в 2,5 -3 раза от требуемых. Кроме того, на этих перевозках существует целая система льготного проезда пассажиров для граждан с низким доходом (школьники, студенты, пенсионеры, инвалиды войны, труда и лиц, приравненных к ним). С этой точки зрения отрицательной реакции населения на передачу госфункций не следует ожидать. Данный фактор играет положительную роль и оценивается в 4 балла.

2. В настоящее время в стране, как и в остальных странах мира, бурно развивается средства социальной коммуникации (социальные сети, чаты и т.д.). Широкое распространение этих средств зачастую формирует общественное мнение по тому или иному вопросу. В нашем случае ожидается низкий уровень обсуждения передачи государственных функций на саморегулирование вследствие низкой осведомлённости населения принципов саморегулирования и результатов деятельности СРО. Данный фактор по значимости оценивается в 2 балла.

3. Значимым социокультурным фактором на процесс передачи госфункций на саморегулирование является сложившееся у населения представление о нахождении общественного транспорта в рыночной среде. Это результат 25-летнего функционирования пассажирского автотранспорта в рыночной среде, оцениваемого положительно населением страны. Ожидается, что дальнейшее развитие рыночных механизмов в этом секторе экономики страны путём передачи его регулирования с государственных органов в СРО не вызовет отрицательной реакции населения. Данный фактор по значимости оценивается в 2 балла.

Наиболее значимым социокультурным фактором, влияющим на процесс передачи госфункций, является первый фактор.

Для удобства восприятия PEST-анализ передачи госфункций в саморегулирование приведём в табличной форме.

## **Технологические факторы**

1. Значимым технологическим фактором в процессе перехода отрасли на саморегулирование является то, что суть регулирования деятельности перевозчиков остаётся неизменной. Система управления перевозками состоит из тех же основных подсистем: учёта работы перевозчиков и его деятельности, анализа состояния перевозок в регионе, принятия управленческих решений и контроля перевозчиков за исполнением законодательства РК. К сожалению, действие этого фактора ослаблено вследствие неполного исполнения функций регулирования уполномоченным органом и МИО. Так, например, отсутствуют элементы управления по учёту, анализу и контролю за деятельностью перевозчиков, а функция принятия решения сводится в основном к отбору перевозчиков на маршруты. Поэтому на передачу государственных функций на

саморегулирование данный фактор оказывает незначительное влияние и по значимости оценивается в 2 балла.

2. Ещё одним фактором, которое необходимо учесть, является потенциал рассматриваемой отрасли на внедрение передовых цифровых технологий. Здесь возможности пассажирского автотранспорта очень большие. Предстоит перевести на цифровые платформы широкий круг задач управления: по учёту работы перевозчиков – использование системы отслеживания подвижного состава СЕРГЕК, электронного учёта работы водителей ЕСУТД, повсеместный ввод электронного билетирования на городских и пригородных перевозках, разработка и внедрение единого проездного билета в мультимодальных перевозках и проведение конкурсов на право эксплуатации маршрутов в электронном формате. Влияние данного фактора оценивается в 5 баллов.

3. Для повышения эффективности регулирования перевозок СРО имеет возможность внедрить все элементы управления подсистем учёта, анализа, принятия решений и контроля. Кроме того, передача госфункций в СРО позволит реализовать методы и способы системного анализа и программно-целевого подхода в решении задач управления. Таким образом, передача государственных функций в СРО позволит реализовать эффективную модель регулирования деятельности перевозчиков.

Таблица 8. PEST-анализ передачи государственных функций в области пассажирского автотранспорта на саморегулирование

<p style="text-align: center;"><b>ПОЛИТИЧЕСКИЕ</b></p> <p>1. Политика государства на развитие саморегулирования в отраслях и секторах экономики, удовлетворяющих требованиям развития экономики без административного вмешательства</p> <p>2. Наличие развитого законодательного обеспечения ввода саморегулирования</p> <p>3. Решение МНЭ РК и Правительства РК о вводе саморегулирования в ПАП</p>	<p style="text-align: center;"><b>ЭКОНОМИЧЕСКИЕ</b></p> <p>1. Наличие потребности населения Казахстана в пассажирских автоперевозках</p> <p>2. Действие эффективных рыночных механизмов на перевозках пассажиров по маршрутам со свободным тарифом на проезд (международные и межобластные перевозки)</p> <p>3. Выплаты МИО компенсаций за льготный проезд и субсидий по убыткам перевозчиков на маршрутах с регулируемым тарифом за проезд (городские, пригородные, внутриобластные перевозки)</p>
<p style="text-align: center;"><b>СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ</b></p> <p>1. Достаточный уровень жизни населения в сравнении с уровнем оплаты проезда на общественном транспорте</p> <p>2. Развитая коммуникация социума Казахстана в современных условиях (соц. сети, чаты)</p> <p>3. Восприятие населением страны факта, что пассажирские автоперевозки находятся в рыночной среде</p>	<p style="text-align: center;"><b>ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ</b></p> <p>1. Неизменность основных технологических процессов регулирования (при СРО) на уровне перевозчика</p> <p>2. Возможность внедрения цифровых технологий</p> <p>3. Совершенствование технологических процессов регулирования отрасли в условиях СРО на основе системного анализа и программно-целевого подхода</p>

## **2.2. Причинно-следственный анализ факторов успешного выполнения переданных государственных функций (диаграмма Исикавы)**

Анализ факторов, влияющих на успешное выполнение государственных функций, передаваемых в СРО, показывает следующее.

1. Успешность и эффективность исполнения государственных функций СРО напрямую зависит от реализации принципов саморегулирования, отражённых в законе РК «О саморегулировании». К этим принципам относятся равенство, ответственность, прозрачность деятельности, репутационная зависимость, независимость, эффективность. Реализация этих принципов обеспечивает отсутствие коррупционности и лоббирования отдельных перевозчиков (принцип равенства перевозчиков), установление ответственности перевозчиков перед СРО и СРО перед населением, представителями которого являются госорганы (УО и МИО), прозрачность деятельности СРО перед перевозчиками. Следствием реализации этих принципов является решение многих проблем общественного транспорта и повышение его устойчивости.

Реализация принципов СРО устанавливается при организации взаимодействия СРО с перевозчиками, создании структур СРО, обеспечивающих контроль за пресечением коррупции и лоббирования внутри СРО и других негативных проявлений в процессе осуществления управления перевозками. К механизмам реализации принципов саморегулирования относятся подотчётность органов управления СРО Общему собранию членов СРО, периодически проводимый аудит деятельности СРО, деятельность Коллегиального и Контрольного органов СРО. В соответствии с законодательством РК взаимодействие перевозчиков и органов управления СРО должно отражаться в уставных (Устав СРО и Учредительный договор СРО) и внутренних (Правила СРО и Стандарты СРО) документах.

Таким образом, одними из факторов успешного исполнения государственных функций является факторы законодательного и нормативного правового обеспечения взаимодействия СРО и перевозчиков, а также отражение принципов саморегулирования во внутренних документах.

2. Вторым значимым фактором успешного исполнения госфункций СРО следует считать наличие эффективной системы управления пассажирскими перевозками в рамках СРО. Наличие такой системы подразумевает тщательно проработанные подсистемы учёта деятельности перевозчиков, анализ состояния перевозок в регионах и в целом по республике, принятия управленческих решений и контроля со стороны СРО исполнения перевозчиками требований законодательства РК и внутренних документов СРО.

Организация эффективной системы управления требует разработки всех значимых элементов регулирования по всем подсистемам управления и закрепления их в утверждаемых уполномоченным органом нормативных правовых актах и во внутренних документах СРО.

3. Третьим значимым фактором успешности передачи госфункций в саморегулирование необходимо считать высокий кадровый потенциал СРО. Наблюдаемое в настоящее время подбор кадров в государственных органах без опыта работы в области ПАП и без соответствующей квалификации уже привело

к многочисленным проблемам, не решаемых в течение продолжительного времени. Ожидается, что при правильном подборе квалифицированных управленческих кадров с большим опытом работы в области пассажирского автотранспорта многие задачи и проблемы общественного транспорта могут быть успешно решены на уровне СРО и, по предложениям СРО, на уровне госорганов.

Высокий уровень квалификации и опыта работы сотрудников СРО должны обеспечиваться направленным подбором кадров с соответствующей квалификацией и опытом работы и налаженной системой подготовки менеджеров СРО.

4. Следующим фактором успешного выполнения государственных функций саморегулируемой организацией является ответственность государственных органов за состояние пассажирских перевозок в регионах и в целом в стране. В данном случае госорганы представляют интересы населения республики и с них не снимается ответственность за удовлетворение потребностей населения в качественных и безопасных перевозках. Здесь имеется в виду, что раз они делегировали свои полномочия по организации перевозок, то они должны сохранять контроль тех структур, которым они передали функции. Ответственность госорганов за состоянием перевозок должна быть закреплена в законодательстве РК.

Блок-схема анализа факторов успешного исполнения госфункций СРО приведена на рисунке 2.

#### **Выводы по факторному анализу**

Результаты проведённого факторного анализа показывает следующие моменты:

- существующее законодательство, положения законопроекта о переходе на саморегулирование и реакция депутатского корпуса на него позволяет сделать вывод об наличии законодательных условий для перевода отрасли на принципы саморегулирования;

- нормативные правовые акты будут готовиться уполномоченным органом после принятия законопроекта;

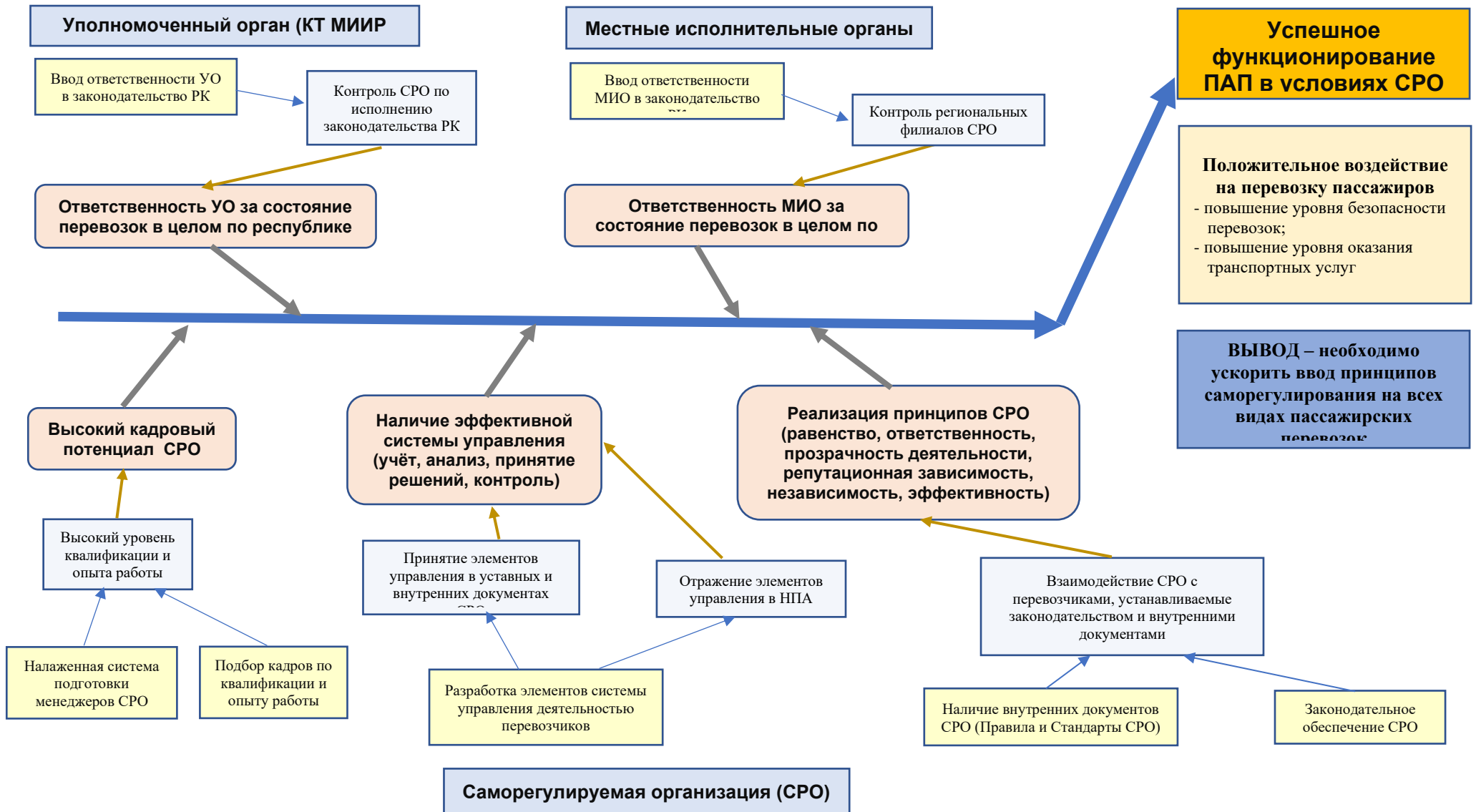
- на уровне председателей региональных ассоциаций наблюдается информированность и поддержка по вопросу перехода отрасли на саморегулирование;

- на уровне перевозчиков осведомлённость о путях перехода и их деятельности в рамках саморегулирования практически отсутствует и имеется их насторожённая реакция на процесс передачи государственных функций в рыночную среду.

Таким образом наблюдается частичная готовность рынка транспортных услуг в переходе на принципы саморегулирования.



## Анализ факторов успешного выполнения переданных государственных функций по методу Исикава



### **3. АНАЛИЗ ПРОВЕДЁННЫХ ОПРОСОВ БИЗНЕСА ПО ПЕРЕХОДУ НА САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ И ВЫВОДЫ**

#### **3.1. Проведение опроса**

*Опросный лист по организации саморегулирования на пассажирских автомобильных перевозках*

В целях анализа информированности бизнес-среды по переходу на принципы саморегулирования и в соответствии требованиям ТЗ проекта, была разработана анкета по опросу перевозчиков по внедрению СРО в пассажирском автотранспорте. Анкета была направлена в следующие региональные ассоциации:

- Президенту «Ассоциация пассажирских перевозчиков автомобильного транспорта Республики Казахстан» Жайсановой И.А.;
- Председателю «Ассоциация Автоперевозчиков Западного Казахстана. ААЗК» Урынғалиеву Г.Г.;
- Президенту «Ассоциация перевозчиков пассажирским транспортом а/вокзалов и а/станций Костанайской области» Кушнерову Л.П.;
- Председателю ОЮЛ «Ассоциация предприятий транспортного комплекса Алматинской области» Калимолдину С.К.;
- Председателю ОЮЛ «Южавтотранс» Каюпову Д.К. (Южно-Казахстанская область);
- Председателю ОЮЛ "Ассоциация автотранспортных предприятий Карагандинской области" Буралкину А.А.

Анкета для ассоциаций перевозчиков по внедрению СРО в пассажирском автотранспорте включает в себя следующие вопросы:

1. Оценка проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам передачи некоторых государственных функций в области автомобильных перевозок пассажиров в саморегулирование, основанное на обязательном членстве (участии)» по передаче государственных функций;
2. Мнение о влиянии на теневой рынок перевозок передачи государственных функций на саморегулирование;
3. Как влияет налогообложение цифровых платформ на вывод перевозчиков из теневой экономики;
4. Какие опасения вызывает реализация саморегулирования в части исполнения передаваемых функций;
5. Какие мероприятия необходимо выполнить по реализации саморегулирования на пассажирских автомобильных перевозках;
6. Какова оценка проектов НПА регулирующих деятельность СРО;
7. Ваши предложения по организации СРО.

Анкета для ассоциаций перевозчиков – Кушнеров Л.П.

	<b>Вопрос</b>	<b>Ответ</b>
1	Оценка проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам передачи некоторых государственных функций ...» по передаче гос. функций	Вызывает сомнение выполнение перевозчиками обязательного членства. Если крупным перевозчикам значительные штрафы за нарушения, то мелкие предприниматели за небольшие штрафы не заставят вступить в СРО...
2	Мнение о влиянии на теневой рынок перевозок передачи государственных функций на саморегулирование	... нет определённой позиции. К чему мы стремимся? К оплате налогов?
3	Как влияет налогообложение цифровых платформ на вывод перевозчиков из теневой экономики?	... нет мнения
4	Какие опасения вызывает реализация саморегулирования в части исполнения передаваемых функций?	Особых опасений нет, т.к. перевозчики смогут отрегулировать проблемы и вопросы самостоятельно, коллегиально
5	Какие мероприятия необходимо выполнить по реализации саморегулирования на пассажирских автомобильных перевозках?	После регистрации и начала работы СРО можно будет продумать предложения
6	Какова оценка проектов НПА регулирующих деятельность СРО?	
7	Ваши предложения по организации СРО.	После окончательного формирования Устава, будут предложения

Анкета для ассоциаций перевозчиков – Буралкин А.А.

	<b>Вопрос</b>	<b>Ответ</b>
1	Оценка проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам передачи некоторых государственных функций ...» по передаче гос. функций	Обязательное членство в СРО принимается положительно. Финансирование деятельности СРО обеспечивается всеми участниками. Каждый субъект имеет одинаковый статус и равный доступ к ресурсам СРО. Рычаг влияния – прием в членство, где исключение может предполагать процедуру отзыва лицензии. Членство в СРО как инструмент влияния обязывает перевозчика оказывать качественные транспортные услуги населению и обеспечить безопасность перевозки пассажиров. Обязательное членство обеспечивает равные права всех членов СРО и исключает «эффект безбилетника».

2	Мнение о влиянии на теневой рынок перевозок передачи государственных функций на саморегулирование	Степень влияния на теневой рынок перевозки пассажиров зависит от того, какие функции переданы на саморегулирование.
3	Как влияет налогообложение цифровых платформ на вывод перевозчиков из теневой экономики?	Вывод из теневой экономики перевозчиков зависит не только от цифровых технологий. Цифровые технологии играют важную роль противодействия теневой экономике, если реализация осуществляется комплексно.
4	Какие опасения вызывает реализация саморегулирования в части исполнения передаваемых функций?	Передача государственных функций в компетенцию общественных организаций не должна вызывать настороженность. Профессионализм и квалификация специалистов отраслевых объединений автотранспортников.
5	Какие мероприятия необходимо выполнить по реализации саморегулирования на пассажирских автомобильных перевозках?	Переподготовка специалистов в региональных филиалах СРО. Систематизация, автоматизация, цифровизация процессов организации и управление процессами
6	Какова оценка проектов НПА регулирующих деятельность СРО?	Требуется методическое руководство по организации работ пассажирских автотранспортных предприятий, в частности безопасности дорожного движения, качества транспортных услуг, оптимизации городской маршрутной сети, обеспечение надлежащего состояния улично-дорожной сети и др.
7	Ваши предложения по организации СРО.	Статус центрального аппарата СРО пассажирского автотранспорта, обязательное членство автомобильных перевозчиков в СРО. Ответственность местных исполнительных органов за невыполнение законодательства, касательно вопросов автомобильного транспорта.

#### Анкета для ассоциаций перевозчиков – Жайсанова И.А.

	<b>Вопрос</b>	<b>Ответ</b>
1	Оценка проекта Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам передачи некоторых государственных функций ...» по передаче гос. функций	Считаю, что проект закона в целом отражает все вопросы и требования для выполнения СРО и перевозчиками.
2	Мнение о влиянии на теневой рынок перевозок передачи государственных функций на саморегулирование	Благодаря перевозчикам, которые будут управлять работой СРО после передачи государственных функций, думаю можно будет со временем справиться с теневой экономикой, нелегальными перевозчиками

3	Как влияет налогообложение цифровых платформ на вывод перевозчиков из теневой экономики?	Если агрегаторов типа ИНДРАЙВЕР, ЯНДЕКС заставят платить налоги за перевозчиков, то можно будет знать количество занятых на перевозках субъектов бизнеса, что позволит постепенно сократить теневую экономику
4	Какие опасения вызывает реализация саморегулирования в части исполнения передаваемых функций?	Вызывает опасения работа СРО, как будет поставлен вопрос учёта мнения перевозчиков на принятие решений. Хочется полной прозрачности по конкурсам на маршруты. На бумаге расписано хорошо, но как будет всё исполняться?
5	Какие мероприятия необходимо выполнить по реализации саморегулирования на пассажирских автомобильных перевозках?	Считаю, что надо будет выполнять требования законодательства. Это главное. А остальные проблемы и вопросы будут решаться в рабочем порядке.
6	Какова оценка проектов НПА регулирующих деятельность СРО?	Считаю, что в целом проекты нормативных документов удовлетворяют перевозчиков
7	Ваши предложения по организации СРО.	Главное при организации СРО согласовывать все шаги с ассоциациями и перевозчиками. Тогда всё получится.

### 3.2. Результаты опроса и краткий анализ ответов

Опрос общественных объединений автотранспортников показал актуальность проблематики и наличие значительного объёма подготовительной работы по реализации СРО в сфере пассажирских перевозок автотранспортом. В частности, все руководители отраслевых общественных объединений высказались о необходимости реформирования процесса управления коммерческой деятельностью автотранспорта путём передачи государственных функций в конкурентную среду, одобрив в целом соответствующий проект закона.

Также в целом одобряется государственная политика в части вывода предпринимателей из теневой экономики путём урегулирования деятельности цифровых платформ-агрегаторов на пассажирских перевозках с целью искоренения нелегальных перевозок. Актуальность этих мер была также продемонстрирована на совещании проведённом 28.07.2023 Комитетом транспорта МИИР РК с участием представителей «ИНДРАЙВЕР», «ЯНДЕКС-ТАКСИ», региональных ассоциаций, МВД РК и МФ РК.

В процессе обсуждения вопросов, председатель КТ МИИР РК заявил о необходимости эффективного урегулирования и принятия неотложных мер по обеспечению безопасности и качества перевозок. Поводом для этого послужило то, что по данным МВД, на 20.07.23. уже погибло 1 022 человека, 7 370 получили травмы. Только с 15 по 17 июля погибли 24 человека, еще 167 человек получили различные травмы. К примеру, в Туркестанской обл., возле села Шаян, столкнулись и загорелись три автомобиля: Nissan, Toyota Camry и Volkswagen Crafter. На месте скончались 10 человек, в больницу доставлены 12 человек.

При опросе установлена заинтересованность перевозчиков в регионах в вопросах недопущения незаконных перевозок пассажиров (определение незаконных стихийных парковочных мест, регулирование деятельности операторов мобильных приложений заказа такси, меры налогового администрирования, совместные рейдовые мероприятия и проверки.

В ответах на вопросы анкеты, ассоциации выразили озабоченность по работе СРО, в части учёта мнений перевозчиков при принятии решений и обеспечению полной прозрачности по проведению конкурсов на маршруты. Респонденты высказались о правильно сформулированных положениях и правилах СРО и реальным выполнением требований в жизни.

Также ассоциации высказались о дефиците и отсутствии системной подготовки квалифицированных кадров в сфере управления пассажирским автотранспортом и отсутствии до настоящего времени приоритета развития общественного автотранспорта в государственной политике.

Руководители региональных ассоциаций предлагают:

1. Предварительное обсуждение вопросов практической реализации СРО до утверждения закона и на стадии подготовки подзаконных актов;
2. Включить в состав рабочей группы по обсуждению проекта закона в Мажилисе представителей объединений перевозчиков.

Согласно анализу опроса бизнеса следуют выводы:

- В настоящее время, несмотря на разъяснительную работу и пропаганду саморегулирования посредством социальных сетей, совещаний и т. п., региональные ассоциации и перевозчики не имеют чёткого представления о саморегулировании и путях решения проблем в сфере пассажирских перевозок автомобильным транспортом;

- Проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам передачи некоторых государственных функций ...» по передаче гос. функций на саморегулирование требует дополнительного обсуждения;

- Необходимо продолжение разъяснительной работы и обсуждения предлагаемых изменений в управлении и организации перевозок, что предусмотрено проектом плана работы (дорожной карты) КАО по реализации института саморегулирования в Казахстане на 2023-2024 гг.

## **4. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПЕРЕДАЧИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ**

### **4.1. Международный опыт СРО. Обобщение международного опыта передачи функций государственного контроля (надзора) СРО**

Внедрение в Казахстане механизмов саморегулирования отраслей и видов деятельности должно осуществляться с учётом накопленного в развитых странах опыта и «лучших практик» выбора форм государственного содействия развитию институтов саморегулирования. Так, в частности, к числу наиболее перспективных направлений государственной активности по стимулированию развития саморегулирования, в соответствии с опытом отдельных развитых стран, относятся:

- оказание организационно-методического содействия саморегулируемым организациям в разработке кодексов и создании механизмов контроля за их соблюдением (снижение издержек участников отрасли на создание СРО);
- использование механизма «печати одобрения» кодексов саморегулируемых организаций со стороны государства (что имеет в Казахстане особую актуальность в силу объективно имеющего место в обществе восприятия государства, как наиболее надёжного гаранта соблюдения прав граждан);
- контроль за деятельностью саморегулируемых организаций со стороны антимонопольных органов с целью предупреждения или прекращения действий, ограничивающих вход в отрасль новых экономических агентов или ограничивающих конкуренцию.

Согласно мировой практике, существенное значение с точки зрения оптимизации государственного вмешательства в экономику и внедрения механизмов саморегулирования рынков придаётся следующему правилу: при выборе модели регулирования отдельных отраслей и видов деятельности следует исходить из предпочтительности наиболее мягкой институциональной альтернативы, эффективно предотвращающей потенциальное образование провалов рынка (посредством проведения оценки регулирующего воздействия альтернативных режимов регулирования). При этом внедрение механизмов саморегулирования в сферах, где возможны проявления конфликта интересов сообщества членов СРО и потребителей, должно предусматривать механизмы выявления и предотвращения действий СРО, ущемляющих права потребителей (привлечение к деятельности СРО представителей государства, общественных организаций и пр.).

Необходимость делегирования части регулирующих полномочий государства организациям, осуществляющим саморегулирование, признана в настоящее время как одно из необходимых и важнейших направлений повышения качества государственного управления.

Рассмотрим международный опыт передачи части контрольных функций государством саморегулируемым организациям на примере отдельных стран.

В частности, в Канаде правительством в последние годы уделяется большое внимание вопросам законодательства по проблемам развития

саморегулирования. Причиной этого стало постепенное осознание ограниченности традиционного подхода к государственному регулированию, командных и контрольных методов регулирования, а также недостаточность у государства ресурсов на финансирование, необходимое для эффективного выполнения регулирующих функций. В связи с этим правительство стало привлекать представителей различных групп участников экономических отношений - производителей, потребительские ассоциации, негосударственные учреждения, представителей научного сообщества и т.д. к разработке добровольных кодексов и контролю за их соблюдением.

Таким образом, правительство Канады оказывает значительную поддержку развитию механизмов саморегулирования, выполняя важные функции в процессе саморегулирования (катализатора, помощника, гаранта, посредника, разработчика правил, прямого участника). Кроме того, государство разрабатывает методики анализа эффективности регулирующего воздействия кодексов. Анализу подвергается эффективность отдельных кодексов, проверяется, являются ли добровольно принимаемые кодексы поведения наиболее предпочтительными формами регулирования в каждом конкретном случае.

Канадский опыт демонстрирует, что государство способно эффективно стимулировать интерес субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности к проблеме использования механизмов саморегулирования, вносить значительный вклад, принимая активное участие в разработке добровольных кодексов. При этом основная часть функций по контролю (надзору) за соблюдением правил, изложенных в кодексах, выполняется саморегулируемыми организациями, однако при достаточно широком участии государства в этом процессе.

Саморегулируемые организации в Великобритании обладают правом полного контроля за соблюдением правил «одобренных» государством кодексов.

Также представляется целесообразным привести пример еще одной организации Великобритании, осуществляющей надзор за деятельностью своих членов. Правовое общество (Law Society) - организация солистеров в Великобритании - через свое подразделение, занимающееся надзором за деятельностью солистеров (Office for the Supervision of Solicitors, OSS) может накладывать санкции по результатам рассмотрения жалоб потребителей, в частности принуждать выплачивать компенсацию за некачественно оказанные услуги размером до 5 000 фунтов стерлингов, сокращать стоимость счета за услуги, принуждать исправлять ошибки и покрывать издержки такого исправления там же.

Обобщая опыт зарубежных стран в передаче государством функций контроля (надзора), можно сказать, что этот процесс достаточно успешно проходит при взаимном сотрудничестве. В некоторых странах государство полностью передает контрольные функции СРО, однако при обнаружении неэффективности работы последних может вмешаться («одобрение», «защита» кодексов и т.п.).



Также возможен вариант тесного взаимодействия государственных правил и норм с правилами и стандартами, созданными в рамках саморегулируемых организаций. При этом используется конструкция, когда государство предписывает нормы, но возлагает функции контроля за их соблюдением на СРО.

Таким образом, исследование международного опыта показывает, что делегирование функций контроля (надзора) за соблюдением норм саморегулируемым организациям является неотъемлемой частью процесса преодоления избыточного регулирования некоторых отраслей и создания эффективных механизмов саморегулирования.

Статья "МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПЕРЕДАЧИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) СРО" <https://revolution.allbest.ru/law/c00822921.html> [2].

#### **4.2. Зарубежный опыт финансирования и регулирования перевозочной деятельности предприятий пассажирского транспорта**

Значительная часть пассажирских автобусных перевозок в любой стране находится в сфере регулируемых государством тарифов, с целью снижения стоимости проезда для социально уязвимых слоёв населения, улучшения экологии, повышения комфортности проживания граждан и стимулирования пользования общественным транспортом.

В связи с вышеизложенным в данной главе представляется вниманию международный опыт финансирования и регулирования, актуальный для Казахстана в период перехода на саморегулирование.

Как известно, львиная доля социально важных пассажирских перевозок выполнялась в прошлом и выполняется в настоящее время с убытками для перевозчика. Эти планово-убыточные перевозки требовали постоянных дотаций из различных внешних источников.

Говоря об опыте других государств, нужно отметить, что в настоящее время в мире нет единого подхода к выбору эффективной модели управления городским общественным транспортом. Отсутствует и общепризнанная единая модель управления транспортными комплексами крупнейших городов.

Распределение эксплуатационных расходов по источникам их покрытия в странах Западной Европы приведено в табл. 15.1. Распределение долей эксплуатационных затрат по источникам финансирования определяется двумя основными факторами: степенью социальной ориентации национальных экономик и особенностями государственной налогово-бюджетной политики.

Различны в разных странах и процедуры, по которым производится финансирование, устанавливается его размер, дополнительное участие регионов или местных органов власти, уровень вмешательства властей, степень и способ привлечения частного капитала, распределения ответственности за результаты финансирования городского пассажирского транспорта (ГПТ).

Действие первого фактора наиболее заметно в Нидерландах, Италии, Швеции, где на долю средств населения приходится покрытие не более 40% эксплуатационных расходов ГПТ.

В то же время в ФРГ, Англии и Швейцарии указанная доля колеблется в пределах от 60 до 70%. В среднем по странам Западной Европы она составляет около 48%.

Таблица 9. Покрытие расходов предприятий ГПТ в странах Западной Европы

Страна	Доля покрытия эксплуатационных расходов по источникам финансирования, %		
	государственный бюджет	муниципальный бюджет	оплата проезда населением
Германия	5	33	62
Швейцария	-	28	72
Франция	24	33	43
Нидерланды	78	—	22
Италия	61	9	30
Австрия	—	52	48
Великобритания	-	32	68
Швеция	3	57	40

Одновременно в большинстве государств ЕС основным источником дотационного покрытия эксплуатационных расходов ГПТ являются муниципальные (местные) бюджеты. Исключение составляют Нидерланды и Италия — страны с высоким уровнем централизации сбора налогов, где основная дотационная нагрузка лежит на государственном бюджете.

В общем случае именно закон определяет качество и уровень финансового участия. Этот уровень изменяется в зависимости от предназначения каждого вида транспорта. Окончательный выбор средства зависит от страны, ее традиций, административного деления, причем в одной стране могут быть разные типы финансирования в различных регионах, штатах и городах.

Анализ финансирования ГПТ в Австрии, Франции, Германии, Англии, США, Канаде и других высокоразвитых странах позволил выявить многообразие

основных форм, сфер и методов финансирования под действием таких факторов, как:

- роль государства в финансировании ГПТ;
- источники финансирования ГПТ;
- налоги, поступления от которых направляются на финансирование общественного транспорта;
- уровень тарифов на городские пассажирские перевозки;
- перечень категорий, в отношении которых производится компенсация.

В последнее время увеличивается по своим масштабам контрактная система, которая приобретает новое качество. На первый план в договорах выходит их экономическое содержание — размеры и формы оплаты услуг, их качество, санкции за нарушение условий контрактов и т.д. В систему контрактов включается широкий спектр общественных благ, за предоставление которых населению несёт ответственность государство. Таким образом, происходит перемещение части общественных услуг из рамок госсектора в частный и некоммерческий секторы и сокращение прямого участия государства в их производстве. При этом возрастающая часть бюджетных расходов с помощью контрактного механизма реализуется в негосударственных структурах на более выгодных условиях. Контрактные отношения утверждаются и в рамках госсектора: одни учреждения обращаются к услугам других, рассчитывая сэкономить на расходах или выиграть на качестве. Это расширяет сферу действия конкурентных сил с соответствующим воздействием на эффективность.

Вмешательство государства в финансирование ГПТ регламентируется действующим законодательством и различно в разных странах. Различаются следующие виды вмешательства государства в финансирование ГПТ:

- закон не предусматривает никакого вмешательства в финансирование ГПТ;
- вмешательство государства происходит в исключительных случаях;
- участие происходит только в инвестициях;
- финансируется часть затрат на строительство дорог и транспортных объектов;
- из средств государства финансируется модернизация существующих пассажирских сообщений (вокзалы, пересадочные пункты, автомобильные полосы, пешеходные переходы);
- финансируются расходы на инфраструктуру и оборудование, исключая подвижной состав;
- привлечение федеральных субсидий возможно только в случае обеспечения значительных выгод для категорий населения, не пользующихся общественным транспортом;
- финансирование лучших проектов развития ГПТ;
- происходит субсидирование по программам финансовой помощи по капитальным вложениям от 10 до 100% стоимости оборудования и подвижного состава;

- финансируются фиксированные суммы на эксплуатацию ГПТ. Различны и источники финансирования ГПТ.

Финансирование может осуществляться за счет следующих средств: государства; региона или штата; местных органов власти; средств частного капитала; общества или частных лиц, которые не пользуются транспортом, но имеют прямую или косвенную выгоду от ГПТ; коммерческих банков, причем в схемах финансирования транспортных проектов оговаривается разделение коммерческого риска между задействованными сторонами. В некоторых странах основные суммы поступают именно из средств частного капитала.

Перечень налогов, из сумм которых финансируется общественный транспорт, различен в разных странах. Различают следующие виды налогов, средства от которых направляются непосредственно на поддержку ГПТ: налог с владельцев транспортных средств; налог с продаж дизельного топлива; оплата лицензий и налогов на нефть; транспортное обложение фонда заработной платы предприятий; регистрационный налог; налог за автомобильные номера; поступления от выдачи свидетельств о технической исправности автомобилей; оплата за оформление прав собственности; налог на землю и строения; налог на добавленную стоимость; налог с продаж.

Кроме того, широко практикуется снижение налогов с предприятий, занимающихся городскими пассажирскими перевозками, так как учитывается, что городской пассажирский транспорт приносит пользу для всего общества.

Средний уровень тарифов на услуги ГПТ для населения городов устанавливается и регулируется органами местного самоуправления (муниципалитетами) в соответствии с федеральным законом. При установлении среднего уровня тарифов исходят, как правило, из двух основных условий:

- величина усредненного тарифа на одну поездку не должна составлять более 3—4% уровня суточного прожиточного минимума населения;
- величина указанного тарифа не может превышать часовых расходов на эксплуатацию личного автомобиля наиболее распространенного в городе типоразмера.

Данные о фактическом соотношении величин усредненных проездных тарифов на ГПТ крупнейших городов Западной Европы и суточного прожиточного минимума приведены в табл. 15.2.

Из указанных в таблице данных следует, что при среднесуточной подвижности населения крупнейших городов на ГПТ 2,5—3 поездки действующая в указанных городах муниципальная тарифная политика ориентирована на ежедневные транспортные расходы пассажиров, не превышающие 5% суточного прожиточного минимума.

Учитывая характерные в последние годы для большинства стран Западной Европы рост затрат на ГПТ и сокращение возможности увеличения их покрытия из бюджетных источников, можно сказать, что заинтересованность властей всех уровней в привлечении к перевозкам городского населения частных компаний, конкурирующих с «традиционными» компаниями-перевозчиками муниципальной формы собственности, повысилась.

В результате создания конкурентного рынка транспортных услуг во Франции, Австрии и Швейцарии удалось сократить дотации на покрытие эксплуатационных расходов ГПТ в среднем на 10—15%.

Таблица 10. Соотношение величины тарифов в городах Западной Европы

Наименование города	Соотношение величины проездных тарифов к суточному прожиточному минимуму, %
Амстердам	3,3
Брюссель	2,6
Франкфурт-на-Майне	3,3
Лондон	3,5
Париж	1,7
Стокгольм	4,1
Цюрих	3,3

Основными формами организации конкуренции на ГПТ зарубежных стран является конкурсная реализация маршрутных концессий. Данная форма основана на организации для лицензированных компаний-перевозчиков ежегодных конкурсов на получение прав осуществления муниципальных помаршрутных заказов. Преимущество при получении маршрутных концессий отдается транспортной компании, заявившей наименьшую стоимость выполнения заказа при соблюдении установленных его объемно-качественных параметров.

При этом за органами местной власти сохраняются права контроля над указанной компанией за исполнением условий муниципального заказа. Концессионными контрактами предусмотрены санкции к компаниям-нарушителям: в исключительных случаях последние могут лишаться концессий, а также лицензий на право осуществления данного вида деятельности.

Состав показателей муниципального заказа, устанавливаемых для транспортных компаний в различных странах, в основном стандартен независимо от формы организации рынка транспортных услуг (монопольной или олигопольной). Определенные различия в данном случае проявляются лишь в механизме субсидиарного финансового обеспечения заказа.

Базовые значения показателей муниципального заказа формируются, как правило, исходя из принятых международных социальных нормативов и показателей транспортного обслуживания, рекомендованных Международным союзом общественного транспорта (МСОТ).

Основным способом муниципального контроля качества выполнения заказов является автоматизированный; при этом автоматизированные системы контроля являются муниципальной собственностью или находятся в совместном ведении местных органов власти и транспортных компаний. Человеческий фактор вне зависимости от используемого способа контроля (автоматизированный, механический) также играет не последнюю роль.

Анализом опыта организации систем, методов и способов оплаты проезда за рубежом выявлены:

- повсеместное применение магнитных карточек, распространенных на сеть автобусных маршрутов, метрополитен, рельсовый транспорт и автомобильные стоянки;
- постепенное внедрение бесконтактных проездных карточек, которые позволяют увеличить пропускную способность в 1,5 раза;
- **оплата проезда в некоторых странах осуществляется во время прохода через турникет, что позволяет сократить безбилетный проезд;**
- широко используются различные виды проездных билетов (студенческие абонементы, абонементы на несколько поездок, годовые, месячные и недельные абонементы);
- стоимость билета может зависеть от времени суток: так, некоторые компании, желая снизить насыщенность пассажиропотока в часы пик, вводят билеты с более низкой стоимостью в «межпиковое» время;
- установление тарифов на перевозки по контрактам ниже коммерческих с учетом социально-экономических факторов, когда назначается стоимость проезда, которую большинство людей в состоянии оплатить;
- некоторые компании предлагают скидку на группу, молодежные тарифы, скидки на несколько поездок.

По мнению западных экспертов, крайне важно усиление контроля в сфере государственных финансов с ориентацией на конечный результат. Западные специалисты подчеркивают, учитывая более узкие возможности действия конкуренции в общественном секторе, что государство должно нейтрализовать ее негативные проявления и последствия, соблюдать основополагающие принципы равнодоступности услуг для населения, общественной солидарности.

Следует отметить существенные различия в субсидиарной инвестиционной политике, проводимой в странах ЕС и США в части распределения выделяемых инвестиций из бюджетов различных уровней (табл. 15.3).

Как уже отмечалось при анализе данных таблиц, указанные различия также обусловлены степенью централизации национальной налогово-бюджетной политики в странах ЕС, а также отличиями в их межотраслевой структурно-инвестиционной политике. В США с начала 1980-х гг. по решению Президента Рейгана проводилось сокращение централизованных инвестиций в ГПТ из средств федерального бюджета. Предполагалось в течение 20 лет (до 2005 г.) полностью переложить бремя инвестиционной поддержки ГПТ на бюджеты штатов и местные бюджеты. Однако уже упомянутое сокращение объемов городских и постепенное вытеснение ГПТ с рынка транспортных услуг из-за

недостаточного финансирования привели в начале 1990-х гг. новую администрацию США к решению о замораживании программы сокращения федеральных инвестиций в системы городского транспорта.

Таблица 11. Удельный вес дотационных инвестиций в ГПТ стран ЕС и США, выделяемых из бюджетов различных уровней

Страна	Источники финансирования, %	
	государственный бюджет	местные бюджеты
Германия	43	57
Швейцария	1	99
Франция	50	50
Италия	70	30
Австрия	50	50
Англия	5	98
Нидерланды	100	-
США	75	25

Анализ зарубежного опыта показывает, что в развитых странах мира планирование и финансирование ГПТ основывается на активном государственном муниципальном регулировании, проявляющемся через установление тарифов, муниципальных заказов на транспортные услуги и финансовое обеспечение их исполнения в форме инвестиций и целевых дотаций из бюджетов различных уровней.

Опыт реструктуризации пассажирского комплекса в последние годы оставляет вопрос о его устойчивом финансировании в состоянии существенной неопределенности. Сейчас пассажирские перевозки убыточны, и требуются многомиллиардные ежегодные субсидии из федерального и местного бюджетов. Программой реформирования убытки пассажирского хозяйства переносятся с высокого федерального уровня на низший, региональный.

Проблема финансирования пассажирских перевозок становится менее заметной, но от этого она не становится менее острой и чувствительной. Болезнь не излечивается, а загоняется внутрь. Сейчас убытки компенсируются далеко не везде и не в полной мере. Обособление пассажирских предприятий сделает проблему их надежного финансирования еще более сложной. Необходимость поиска эффективных подходов к решению проблемы очевидна.

#### **4.3. Регулирование рынка таксомоторных услуг в Европе**

В связи с планируемым внедрением саморегулирования на таксомоторных перевозках в Казахстане, рассмотрим подробнее рынок таксомоторных услуг в различных странах мира [3].

Например, в Лондоне основным видом такси являются "черные кэбы с пашечками". Они принадлежат Лондонской таксомоторной компании. Прежде чем выдать лицензию на извоз, водителей проверяют на наличие криминального прошлого. Потом каждый из новичков проходит спецкурс на знание улиц. Но услуги этой компании очень дороги. Параллельно работают "мини-кэбы", принадлежащие частным операторам. Они предлагают довезти пассажиров за меньшие деньги, но их водители не имеют лицензий и машины менее комфортабельны.

В 2001 г. в таксопарках Японии было 212 916 машин (без учета работающих по найму). К концу 2005 г. это число увеличилось на 14 333. Тарифы на таксомоторные перевозки утверждаются Министерством транспорта и контролируются его службами.

В практике управления таксомоторным транспортом Японии особо выделяются социально-психологические методы, где Министерство транспорта вырабатывает рекомендации для частных фирм, реализуемые посредством воспитательной и пропагандистской работы.

Нарушение ставок грозит штрафными санкциями, вплоть до лишения лицензии на данный вид перевозок. Особо отмечаются безупречная вежливость, аккуратность и знаменитые белые перчатки - символ японского такси.

В Германии в городе Кельн работают 1300 машин с пашечками. Более 100 частных автопарков объединены в один кооператив. Водителями являются, как правило, иностранцы, согласные на низкий заработок в 1500 евро плюс 10% чаевых. Сдают один экзамен в мэрии на правила дорожного движения и знание улиц города, второй - технический непосредственно в кооперативе на знание автомобилей.

В Канаде и США индустрия таксомоторного обслуживания высокоразвита. В указанных странах существуют общества, защищающие деятельность таксомоторных компаний. Практически в каждом городе есть свои ассоциации, входящие в объединения, представляющие совокупные интересы перевозчиков всей страны.

В США широкое распространение получили автотранспортные ассоциации (национальное, местное, профессиональное объединение предприятий), играющие большую роль в организации, управлении и нормативном обеспечении предприятий автомобильного транспорта.

Испанская система такси весьма цивилизована. На город Барселона с населением 2 млн. человек приходится 12 000 машин такси (на 1000 жителей - 6 автомобилей). При этом обращают на себя внимание новые, чистые, оснащенные современным телекоммуникационным оборудованием автомобили; хорошо одетые и работающие на профессиональном уровне водители. Среди причин высокого уровня развития таксомоторного транспорта в Испании можно отметить следующее.



1. Качественное и быстрое обслуживание клиентов (проще нанять такси, чем ждать пассажирский транспорт или пользоваться услугами метро).
2. Обязанность автомобилестроительных предприятий поставлять определенную долю спецмашин с 25-процентной скидкой под такси для возможности приобретения новых таксомоторов, ускоренного обновления таксомоторного парка.
3. Равенство различных организационно-правовых форм в социально-экономическом, налоговом, юридическом отношении.
4. Устойчивая законодательная база, регулирующая таксомоторные перевозки.
5. Профессиональный и квалифицированный управляющий орган - республиканский центр по регулированию таксомоторного обслуживания (координация перевозок, аттестация водителей, создание благоприятных условий работы такси). **На рынке преобладают частные фирмы, объединенные во всевозможные ассоциации и товарищества, что позволяет вместе с эффективным государственным управлением иметь в стране хорошую систему такси.**

Наиболее развитой в практическом плане, хорошо регламентированной является система таксомоторного обслуживания в Финляндии. Общий парк Финляндии составляет около 10 000 автомобилей. Примерно 2500 из них рассчитаны на 1 - 8 пассажиров, 1200 имеют оборудование для перевозки людей с ограниченной подвижностью. В столице Финляндии Хельсинки работает 1400 такси - из расчёта 2,4 машины на 1000 жителей.

В Финляндии существуют следующие специальные службы такси:

- Аэропорт такси (доставка до/из аэропорта с фиксированными ценами);
- Такси Экспресс (доставка к автобусным остановкам);
- Такси при железнодорожных вокзалах;
- Грузовое такси (доставка мелких партий грузов и товаров);
- Лимузины (такси повышенной комфортности);
- Социальные перевозки (таксомоторное обеспечение школьников, инвалидов и др.).

Важно отметить, что в Финляндии действует Закон о пассажирском транспорте, который устанавливает правила лицензирования такси и тарифы на перевозки; Указ по конструкции и оборудованию экипажей.

Несмотря на схожесть отдельных положений организации таксомоторного обслуживания в большинстве стран, в отдельных странах имеются определенные отличия и разновидности.

Так, в некоторых европейских странах (Австрия, Швеция) для доступа к профессии используют общеевропейское законодательство. При этом основными факторами являются репутация, финансовая стабильность, профессиональная компетентность претендента, а также наличие образования. В Болгарии претенденты покупают лицензию, которая выдается на один месяц. Следует особо отметить, что в европейских странах существует довольно жесткий контроль доступа на рынок такси, о чем ранее также говорилось. При

этом такое регулирование (доступа на рынок) включает в себя прежде всего некоторый уровень контроля количества такси на улицах и, таким образом, потенциальное предложение на рынок. Регулирование может быть применено путем установления лимита количества операторов, которым разрешено выйти на рынок такси, и/или количества автомобилей, которыми можно оперировать.

Таблица 12. Сравнительная характеристика государственного управления таксомоторным транспортом за рубежом

Страна	Степень контроля	Основные методы управления	Преимущества	Недостатки
Япония	Высокая	Лицензирование, контроль за ставками тарифов, жесткие штрафные санкции	Устойчивое законодательство, вежливость, аккуратность водителей	Фиксированные тарифы
Великобритания	Низкая	Лицензирование, прохождение курсов, проверка водителей	Квалификация водителей, качество обслуживания	
Канада	Высокая	Лицензирование, ценообразование, квалифицированная подготовка водителей	Качество обслуживания, квалифицированные и высокопрофессиональные водители	Фиксированные тарифы
США	Высокая	Лицензирование, контроль за доходами, регламентирование перевозок	Ограниченное количество лицензий, контрактные перевозки	Невысокие требования к квалификации водителей-таксистов
Испания	Средняя	Лицензирование, аттестация водителей, контроль за состоянием автомашин	Высокая квалификация водителей, качественное и быстрое обслуживание, устойчивая законодательная база, наличие квалифицированного управляющего органа	

Финляндия	Высокая	Лицензирование, налогообложение, контроль доходов, наем по контракту, сдача экзамена для получения лицензии, установление и контроль за ставками тарифов	Стабильное законодательное регулирование отрасли, квалифицированное обслуживание, высокие доходы таксистов	Фиксированные тарифы
Германия	Высокая	Лицензирование, программа подготовки водителей	Знание водителями улиц, правил дорожного движения, контроль за техническим состоянием автомобиля	Фиксированные тарифы, низкий заработок водителей

Таким образом, анализ государственного регулирования рынка таксомоторных перевозок за рубежом позволил выделить следующие основные моменты.

Таксомоторный транспорт за рубежом жёстко контролируется государством, что обеспечивается:

1. Развитой системой лицензирования и разработанных критериев допуска на рынок таксомоторных услуг, основными из которых являются:
  - стандарты качества при допуске к профессии;
  - профессиональная квалификация водителей такси;
  - повышенные требования к техническому состоянию автомобильного транспорта, осуществляющего таксомоторные перевозки;
2. Государственным регулированием тарифов на таксомоторные перевозки;
3. Совершенной, устойчивой законодательной базой;
4. Контролем таксомоторной деятельности со стороны государства;
5. Наличием саморегулирования - ассоциаций таксистов в системе таксомоторных перевозок

#### **4.4. Цифровизация транспортной сферы за рубежом**

Уровень цифровизации транспорта в Казахстане ещё отстаёт от мирового. Причины чаще всего экономические – заказчики пока считают избыточными большинство сервисов, которые несут с собой системы управления парком транспортных средств и телеметрии объектов, и не готовы в них инвестировать. Тормозит цифровизацию и несовершенство нормативной базы, а также отсутствие стандартов, позволяющих интегрировать между собой решения разных производителей. Тем временем, вопрос модернизации транспортной

сферы занимает серьёзные позиции во многих зарубежных стратегиях развития цифровой экономики.

Так, например в Сингапуре, создан проект «Умная мобильность», в котором чётко обозначены варианты решения, стоящей на повестке дня задачи цифровизации транспорта. В частности, в документе прописана необходимость аналитики по трём базовым направлениям, которые касаются операционного планирования, оптимизации ресурсов, а также доступности соответствующей информации в режиме реального времени. В качестве инструментария предлагается использовать наземные сенсоры, управление спросом, симуляции, предикативную и мультимодальную аналитику.

Основу цифровой транспортной системы в Сингапуре, согласно стратегии, будут составлять беспилотные поезда, роботизированные погрузчики, автономные колонны грузовиков, такси, автобусы, шеринг автомобилей и велосипедов, устройства для персональной мобильности. В числе предполагаемых вызовов и сложностей реализации в проекте «Умной мобильности» указана проблема безопасности, а также 2 анонимизация и идентификация, юзабилити и агрегирование.

Во Франции в рамках профильной стратегии представлены планы по развитию транспортной инфраструктуры, которые включают в себя программы инвестиций в будущее (IAP). В 2017 году в стране была принята программа «Транспортное средство будущего», которая в свою очередь, мобилизовала автомобильные и железнодорожные перевозки с целью технологического структурирования соответствующих отраслей, связанных, в частности, с производством пусковых механизмов (тепловых, гибридных или электрических), а также с уменьшением веса и разработкой автономных транспортных средств. Наряду с этим, программа «Транспортное средство будущего» в контексте IAP внесла значительный финансовый вклад в создание системы электрических заправок для автомобилей и модернизации паромного парка во Франции.

В стратегии развития транспортной инфраструктуры в Великобритании одной из главных задач является повышение уровня покрытия сетями Wi-Fi пассажирского транспорта. В 2020 г. около 95% пассажирских транспортных средств на Туманном Альбионе будут иметь доступ к Wi-Fi. Наряду с этим, можно отметить, что автомагистрали Великобритании имеют практически 100%-ный охват сотовой связью, предоставляемой действующими операторами.

Тем не менее, в перспективе необходимо провести соответствующие работы по улучшению качества соединения, в частности, для того, чтобы потребители могли оперативно получать сообщения о проблемах на дороге, а также для надлежащего функционирования новых технологий, таких как подключенные и автономные транспортные средства, и интеллектуальные автомагистрали.

В США принят стратегический план развития транспортной отрасли на период 2018-2022 гг. Во главу угла здесь поставлены четыре составляющие:

1. Безопасность – подразумевает повышение эффективности государственно-частного партнерства; учет поведения человека, повышающего

риски для безопасности; улучшение анализа данных для управления принятием решений; обеспечение автоматизации для достижения значительных преимуществ в части безопасности.

2. Инфраструктура – предполагает обеспечение мобильности и доступности, а также стимулирование экономического роста, производительности и конкурентоспособности для американских рабочих и 4 предпринимателей. Для реализации данных постулатов планируется предоставить техническую помощь и провести соответствующие исследования, которые поспособствуют ускорению реализации профильных проектов, сокращению затрат на жизненный цикл доставки, а также оптимизируют работу существующих объектов. С целью повышения эффективности данных процессов будут использованы инновационные формы финансирования и реализации проектов, а также поощрение государственно-частного партнёрства.

3. Инновации – в этой области в американском стратегическом плане развития транспортной отрасли внимание направлено на руководство разработкой и внедрение инновационной практики и технологий, повышающих безопасность и эффективность транспортной системы. Ключевое направление инвестиций – проведение исследований с целью ускорения развёртывания новейших транспортных технологий.

4. Управляемость – повышение эффективности регулирования. В данном случае, подразумевается упрощение правил и повышение продуктивности организационной деятельности Департамента транспорта в США.

Таким образом, можно констатировать, что за рубежом на уровне стратегических планов уделяется достаточное внимание развитию транспортной сферы в условиях процесса цифровой трансформации экономики. Поэтому необходимо тщательно изучать международный опыт и лучшие практики использовать у нас.

Полномасштабное внедрение цифровых технологий в транспортно-логистическую сферу является одним из ключевых факторов поддержания и повышения конкурентоспособности поставщиков услуг грузовых и пассажирских перевозок на современном этапе развития мировой экономики.

## **5. РАЗРАБОТКА ТЕХНОЛОГИИ И ОСНОВНЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАССАЖИРСКИМИ АВТОПЕРЕВОЗКАМИ НА ПРИНЦИПАХ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ**

### **5.1. Основные концептуальные положения по процедурам и алгоритмам механизмов регулирования ПАП в рамках СРО**

Общая теория управления какими-либо процессами гласит, что для эффективного её функционирования необходимо создание 4-х основных подсистем:

- учёта деятельности субъекта управления;
- анализа состояния субъекта управления и его взаимодействия с окружающей средой;
- механизмов непосредственного регулирования деятельности субъекта управления;
- контроля исполнения принятых объектом управления управленческих решений.

В соответствии с этим положением в настоящей работе основное внимание уделено созданию и функционированию вышеперечисленных основных подсистем управления пассажирскими перевозками в условиях СРО.

Подсистема учёта деятельности перевозчиков является основой для эффективного функционирования остальных подсистем управления: анализа, принятия управленческих решений и контроля исполнения требований к перевозчикам. Данная подсистема формирует информацию по работе всех элементов перевозочного процесса и от степени проработанности всех её составляющих зависит эффективность всей системы управления ПАП.

Подсистема анализа состояния перевозок обеспечивает выявление всех проблем осуществления пассажирских перевозок, вырабатывает пути и средства по их решению, позволяет разработать методические рекомендации для региональных филиалов СО и перевозчикам по решению проблем перевозок.

Подсистема принятия управленческих решений является основной функцией системы управления, формирующей механизмы прямого регулирования в ПАП. Фактически это главная подсистема управления, остальные подсистемы являются обеспечивающими.

Важнейшую роль в системе управления играет подсистема контроля исполнения перевозчиками требований законодательства РК и СРО. Наличие глубоко проработанного и неукоснительно исполняемого контроля деятельности перевозчиков обеспечивает повышение эффективности управления в рамках СРО и направлено на повышение качества и безопасности перевозок.

Далее более подробно осветим концептуальные положения по подсистемам управления.

#### ***Подсистема учёта работы перевозчиков***

Подсистема учёта деятельности перевозчиков необходима при проведении анализа состояния рынка транспортных услуг в целом для города, региона, выявлении проблем функционирования ПАП. Также данная подсистема играет важную роль при принятии управленческих решений. Так при распределении

маршрутов между перевозчиками требуется объективная информация об экономическом и организационно-техническом состоянии перевозчика и его возможностей по выполнению перевозок с соблюдением требований законодательства РК и внутренних требований СРО с учётом обеспечения безопасности и качества перевозок. Кроме того, налаженная система учёта деятельности перевозчика позволяет организовать эффективный контроль за исполнением перевозчиками законодательства РК и требований СРО.

К основным элементам учёта деятельности перевозчика являются следующие технологии:

- учёт наличия подвижного состава;
- учёт наличия зданий и сооружений технической службы (гаражи, цеха стоянки, мойки и т.д.);
- учёт наличия предсменного медицинского осмотра водителей;
- учёт наличия предсменного технического осмотра подвижного состава;
- учёт наличия системы профилактики безопасности движения (классы БД, инспекторы БД, инструктажи водителей и т.д.);
- учёт дорожно-транспортных происшествий, раненых и погибших в них;
- учёт элементов обеспечения качества перевозок (выполнение графиков движения, схем и расписания движения, соответствие подвижного состава виду перевозок);
- учёт наличия водителей, кондукторов, диспетчеров и ремонтников;
- учёт работы транспорта (объёмы перевозок, пассажирооборот);
- учёт уборочно-моечных работ;
- учёт наличия контрольно-ревизионной службы по оплате пассажиров проезда;
- учёт наличия диспетчерской службы.

**Процедурами** выполнения учётных задач являются сбор перевозчиками и передача данных в региональный филиал СРО. По срокам исполнения учётных задач они распределяются на оперативные, разовые и по мере возникновения потребности в них.

1) К оперативной информации относится ежедневный автоматизированный сбор данных о выполнении услуг транспорта (объёмов перевозок пассажиров) диспетчерской службой перевозчика или оператора электронного билетирования. Эти данные накапливаются и суммируются ежемесячно, по кварталам и по году.

Выполнение графиков и расписаний движения также фиксируется ежедневно и передаётся в филиал СРО.

2) К разовым данным относятся информация о наличии и состоянии гаражно-технической службы, системы профилактики безопасности перевозок, функционировании контрольной службы по оплате пассажирами проезда, функционировании диспетчерской службы, наличие мероприятий по уборке-мойке автобусов. Эти данные передаются в момент вступления перевозчика в члены СРО и актуализируются (обновляются) раз в полгода и при проведении конкурсов на право эксплуатации маршрутов.

3) Информирование перевозчиками филиала СРО по мере наступления события – по системе учёта ДТП, количества раненых и погибших и по ним формируются оперативная, месячная, квартальная и годовая отчётность.

Региональный филиал СРО на основе всей оперативной и разовой информации по всем входящим под её ответственность перевозчикам формирует отчёты и передаёт в центральный аппарат СРО в установленные сроки. Центральный аппарат СРО, в свою очередь, сводит их в общую отчётность СРО.

#### ***Подсистема анализа состояния перевозок***

При принятии управленческих решений по регулированию пассажирских перевозок требуется выявить наличие проблем в отрасли, причины их появления, разработать пути и методы их решения, а также осуществлять анализ путей повышения эффективности, безопасности и качества перевозок. Эти задачи должны быть возложены на аналитический аппарат в региональном филиале СРО и центральном аппарате СРО. С целью реализации вышеперечисленных задач в системе управления перевозками в рамках СРО должна функционировать подсистема анализа состояния перевозок.

Деятельность данной подсистемы обеспечивается полноценным функционированием подсистемы учёта работы перевозчика, которая должна поставлять полную и исчерпывающую информацию о состоянии перевозок, о имеющихся и возникающих проблемах.

Аналитика проблем перевозок производится структурными подразделениями СРО. При этом региональные филиалы СРО обеспечивают решение задач данной подсистемы управления с учётом региональных особенностей, а центральный аппарат анализирует и вырабатывает решения по общесистемным проблемам, по проблемам, действующим по всем регионам Казахстана.

В перечень элементов подсистемы анализа состояния перевозок следует включить следующие составляющие:

- анализ состояния безопасности перевозок;
- анализ уровня качества предоставляемых транспортных услуг;
- выявление потребности в подвижном составе, водителях и кондукторов, их соответствие фактическому состоянию;
- анализ финансово-экономического, технического и организационного состояния перевозчиков;
- выявление потребности в цифровизации отрасли;
- выявление потребности в субсидировании убытков перевозчиков;
- оптимизация маршрутной сети города.

В **процедуры** проведения аналитических работ по функционированию перевозок в регионе и в целом по СРО необходимо включить следующие технологии. По первому элементу, по безопасности перевозок, анализируются данные по количеству ДТП, раненых и погибших за определённый период, уровень организации профилактики безопасности перевозок у перевозчиков, организация работы водителей без отвлекающих факторов (приём наличной оплаты за проезд от пассажиров во время движения), соблюдение водителями



режима труда и отдыха, причины возникновения «гонок» автобусов по маршруту, недостаток квалифицированных водителей и т.д.

По качеству выполнения перевозок производится анализ выполнения графиков и расписания движения по маршрутам, уровень организации уборочно-моечных работ, соответствия типа подвижного состава виду перевозок.

Аналитическому процессу должно подвергнуться соответствие наличия подвижного состава, водителей и кондукторов потребностям перевозок по маршрутам и в целом по региону.

Важнейшим элементом рассматриваемой подсистемы является анализ состояния перевозчиков. По анализу финансово-экономического состояния каждого перевозчика отдельно проводится выявление объемов доходов и затрат на осуществление перевозок, способы компенсации убытков перевозчиков, разработка рекомендаций по изменению тарифов за проезд или изменения величины субсидирования из местного бюджета. По анализу технического состояния перевозчика выявляются недостаточность производственно-технической базы перевозчика (гаражи, стоянки, агрегатные цеха, зоны технического обслуживания и ремонта, уборки-мойки и т.д.). По анализу организационного состояния перевозчика в комплексе анализируется уровень организации производства. По данному направлению производится анализ организации технического обслуживания и ремонта автобусов, организации непосредственно перевозочного процесса, то есть эксплуатационную службу, организации профилактики безопасности перевозок, организации работы с населением.

В аналитическую подсистему следует выделить и определение расчётных тарифов по маршрутам перевозок, определение потребности в субсидировании убытков, разработка предложений по изменению величины установленного тарифа за проезд и/или изменению объемов субсидирования.

С целью снижения затрат на управление перевозками и повышения его эффективности анализу подвергаются и потребность внедрения цифровых технологий. Это касается электронного билетирования, внедрения единого проездного билета на разных видах транспорта, проведения конкурсов на базе цифровых технологий по типу «электронных торгов», использования систем отслеживания подвижного состава СЕРГЕК, внедрения Единой системы управления транспортной документацией и другими.

Важнейшей задачей аналитической подсистемы является оптимизация маршрутной сети городов. Решение задач оптимизации маршрутной сети города позволяет повысить эффективность использования подвижного состава, снизить время ожидания пассажирами автобусов, способствовать решению задачи снижения заполняемости автобусов в «часы пик», снизить затраты на осуществление перевозок.

### ***Подсистема регулирования перевозок***

В подсистему регулирования перевозок должны войти все процессы принятия управленческих решений по регулированию деятельности перевозчиком центральным аппаратом СРО и региональными филиалами СРО.

Функционирование данной подсистемы обеспечивается результатами работы остальных подсистем управления: учёта, анализа и контроля.

Основными элементами подсистемы регулирования перевозок являются следующие составляющие:

- допуск на рынок транспортных услуг путём приёма в члены СРО или исключения из него;
- выдача разрешений перевозчикам на регулярные и нерегулярные перевозки, включая таксомоторные перевозки;
- ведение реестров перевозчиков и маршрутов на регулярных и нерегулярных перевозках;
- согласование перевозчиков на маршруты по международным перевозкам;
- проведение конкурсов на право эксплуатации маршрутов по регулярным перевозкам, исключая международные;
- утверждение маршрутов и расписаний движения по всем видам регулярных перевозок пассажиров и багажа;
- изменение схем и расписаний движения по маршрутам перевозок;
- проверка расчётных тарифов по маршрутам и участие в тарифной комиссии при местных представительных органах (маслихатах) городов и областей по установлению бюджета на субсидирование убытков перевозчиков;
- разработка предложений по изменению законодательства РК (правила перевозок пассажиров, методика расчёта тарифов, правила субсидирования и т.д.);
- внедрение цифровых технологий в регионе (электронное билетирование, отслеживание ПС по маршрутам СЕРГЕК, Единая система управления транспортной документации ЕСУТД, электронные конкурсы и т.д.).

Одним из основных элементов непосредственного регулирования перевозок является допуск на рынок транспортных услуг путём приёма перевозчика в члены СРО или исключения из него в случае несоблюдения требований к членам СРО. По данному направлению осуществляется проверка перевозчиков на соответствие требованиям законодательства РК и Правилам и Стандартам СРО. Проверка производится по всем аспектам организации перевозочного процесса: организации технического обслуживания и ремонта подвижного состава, профилактики безопасности перевозок, обеспечения качества перевозок.

Главным регулирующим воздействием на перевозочный процесс является выбор перевозчиков и распределение маршрутов среди них. По регулярным международным перевозкам таким воздействием является процесс согласования маршрутов и перевозчиков на заседании совместных комиссий по организации автомобильных перевозок с иностранными государствами, а также получение иностранных разрешений по нерегулярным пассажирским международным перевозкам. Данная технология используется по мере возникновения необходимости в них: при изменении потребности населения в международных перевозках (открытие или закрытие маршрута, изменения в графиках выхода, изменения схемы движения).

По межобластным, внутриобластным, городским и пригородным перевозкам процесс распределения маршрутов среди перевозчиков должен осуществляться на конкурсной основе. Необходимо воспользоваться наработанным местными исполнительными органами опытом по использованию механизмов проведения конкурсных процедур. Первоначально, следует использовать критерии выбора и балльную систему оценок перевозчиков в соответствии с существующими положениями в Правилах перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом. В дальнейшем, при необходимости центральный аппарат инициирует изменения в НПА по совершенствованию механизма выбора перевозчиков. В частности, для повышения объективности и прозрачности выбора перевозчиков, снижения коррупциогенности необходимо проработать проведение конкурсов на базе цифровых технологий (наподобие «электронных торгов»). Конкурсы на право эксплуатации маршрутов проводятся по мере окончания сроков договоров с перевозчиками.

Изменение схем и расписания движения по маршрутам производится в случае возникновения новых и ликвидация старых маршрутов по мере принятия решения об их изменении, а также по результатам оптимизации маршрутной сети города.

Региональным филиалом СРО производится проверка расчёта тарифов за проезд в городском и пригородном сообщении. Данная функция необходима для последующего определения объёмов субсидирования и их выплаты МИО перевозчикам. Представители регионального филиала СРО участвуют в заседаниях тарифной комиссии для защиты бюджета по субсидированию убытков перевозчиков.

Значимым элементом регулирования перевозок является разработка предложений по изменению законодательства РК и НПА в области пассажирского автотранспорта. Эта функция необходима для совершенствования взаимодействия госорганов и СРО, взаимодействия перевозчиков с региональными филиалами СРО и центральным аппаратом СРО. Эта функция реализует результаты проведения анализа состояния перевозок, выявления и решения проблем в перевозках, возникающих при изменении состояния перевозок и изменении в уровне удовлетворения потребности населения в перевозках, путём совершенствования законодательства РК.

Для снижения трудоёмкости принятия управленческих решений, оперативности и достоверности получения информации о состоянии перевозок необходимо внедрение инновационных цифровых технологий. С этой целью в процессе непосредственного регулирования должны использоваться такие цифровые платформы и технологии как электронное билетирование, отслеживание подвижного состава по маршрутам СЕРГЕК, Единая система управления транспортной документации ЕСУТД, электронные конкурсы на право эксплуатации маршрутов. Необходимо проработать вопросы использования данных электронного билетирования для выявления пассажиропотоков в целях оптимизации маршрутной сети городов. Следует отметить, что некоторые вопросы применения цифровых платформ, например

СЕРГЕК и ЕСУТД, приведены в отчёте исследовательской работе за предыдущий год [ 1].

### ***Подсистема контроля деятельности перевозчиков***

Подсистема контроля в системе управления играет значимую роль. Её отсутствие не позволяет полноценно реализовать принятые управленческие решения. В случае с регулированием пассажирских автоперевозок отсутствие контроля со стороны местных исполнительных органов привело к массовому нарушению законодательства РК, то есть нарушению положений законов РК и нормативных правовых актов РК. Например, массово не соблюдается трудовое законодательство, водители работают с значительным превышением продолжительности рабочей смены, что ведёт к дорожно-транспортным происшествиям с их участием. В ряде случаев отсутствуют предсменные медицинские осмотры водителей и технические осмотры автобусов. Полностью отсутствуют системы профилактики безопасности движения. У большей половины автопредприятий отсутствует собственная производственно-техническая база. Практически не соблюдаются расписание движения. У большинства перевозчиков отсутствует полноценная диспетчерская служба. Вследствие этих факторов наблюдается низкий уровень безопасности и качества предоставляемых транспортных услуг.

Контроль деятельности перевозчиков в рамках СРО обеспечивается наличием соответствующих положений в законодательстве РК, требований, отражённых во внутренних документах СРО (правила и стандарты СРО), а также информации, поступающей из подсистемы учёта работы перевозчиков, и принятых решений, поступаемых из подсистемы принятия управленческих решений.

В перечень элементов процесса перевозок, подлежащих контролю, входят:

- контроль наличия КТП, механика КТП;
- контроль проведения ежесменных медицинских осмотров водителей;
- контроль проведения ежесменных и периодических технических осмотров автобусов;
- контроль за соблюдением режима труда и отдыха водителей;
- контроль проведения мероприятий по БД (инструктаж водителей и др.);
- контроль наличия класса БД и инспекторов БД;
- контроль наличия гаражно-технической службы и зданий для проведения технического обслуживания и ремонта подвижного состава;
- контроль соблюдения графиков, схем и расписания движений на маршрутах;
- контроль за наличием и состоянием эксплуатационной службы (начальники колонн, диспетчеры, бригадиры);
- контроль за своевременным обновлением подвижного состава;
- контроль проведения уборочно-моечных работ;
- контроль соответствия подвижного состава на маршруте выданным Свидетельствам на право обслуживания маршрутов.

Основной **процедурой** проведения контроля деятельности перевозчиков является проверка перевозчика по исполнению требований законодательства РК

и внутренних документов СРО по тем или иным элементам технологии перевозок. Проверка производится региональным филиалом СРО. По срокам проведения проверка деятельности перевозчика осуществляется в виде плановой проверки и внезапной, разовой, проверки. Плановая проверка проводится один раз в год для актуализации сведений о перевозчике. Внезапная или разовая проверка организуется перед проведением конкурса на право эксплуатации маршрутов для перевозчиков, подавших заявку на участие в конкурсе, а также в случае поступления жалоб со стороны населения или претензий от других членов СРО. По месту проведения контроля применяется два основных вида контроля: 1) камеральный, с использованием возможностей АСУ СРО; и 2) с посещением объекта проверки и визуального наблюдения технологий перевозочного процесса.

### ***Меры ответственности госорганов (УО, МИО) и СРО***

Ответственность за выполнение перевозок пассажирским автотранспортом в Республике Казахстан в условиях функционирования саморегулирования возлагается как на госорганы, так и на саморегулируемые организации, то есть фактически это солидарная ответственность. При этом ответственность за обеспечение безопасных и качественных перевозок распределяется между госорганами и СРО.

Ответственность за состояние пассажирских автоперевозок в целом по республике возлагается на **центральный уполномоченный орган (УО)** – Министерство индустрии и инфраструктурного развития РК и его структурное подразделение Комитет транспорта. В компетенции УО остаются разработка и внесение изменений в законодательство РК по вопросам, касающимся деятельности пассажирского автотранспорта. К ним относятся Кодексы Республики Казахстан, международные договоры и соглашения, законы РК, технические регламенты, стандарты, а также нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию положений кодексов и законов РК. В перечень вопросов, остающихся в компетенции УО, должны войти:

- реализация положений по ратифицированным международным многосторонним договорам и соглашениям по обеспечению безопасности перевозок;
- принятие нормативных правовых актов по требованиям к автотранспортным средствам и соблюдению режима труда и отдыха водителей;
- реализация положений по ратифицированным двусторонним договорам с 50 иностранными государствами об осуществлении автомобильных перевозок;
- решение проблем льготного кредитования и лизинга обновления подвижного состава;
- координация и методическое руководство местных исполнительных и представительных органов по вопросам пассажирского автотранспорта;
- контроль СРО за обеспечением качества и безопасности пассажирских перевозок в целом по стране.

В отчёт СРО перед УО должны быть включены следующие данные в целом по СРО:

- перечень перевозчиков, входящих в состав СРО, отдельно по регионам;

- перечень подвижного состава перевозчиков;
- объём перевозок отдельно по видам перевозок за год;
- регулярность перевозок;
- выполнение расписаний движения;
- количество ДТП, раненых и погибших с участием подвижного состава СРО, в том числе по вине перевозчиков отдельно по видам перевозок;
- износ подвижного состава;
- обновление подвижного состава;
- обеспеченность перевозчиков собственной гаражно-технической службой;
- выполнение мероприятий по профилактике безопасности перевозок.

**Местные исполнительные органы** осуществляют контроль за состоянием перевозок в целом по своему региону. С этой целью они осуществляют контроль за деятельностью регионального филиала СРО в части обеспечения качества и безопасности перевозок. Они должны иметь право затребовать и получить отчёт регионального СРО по исполнению перевозчиками законодательства РК по осуществлению пассажирских автоперевозок. Данные по отчёту регионального филиала СРО те же, что и для СРО в целом, но только по региону.

**Местные представительные органы** (маслихаты) осуществляют контроль за правильностью расчётов перевозчиков по расчётному тарифу с целью выявления объёмов субсидирования убытков перевозчиков и объёмов компенсации за льготный проезд пассажиров. Ревизионная комиссия маслихата осуществляет контроль правильности использования средств, выделенных на субсидирование и компенсации перевозчиками.

**СРО** осуществляет непосредственный контроль по всем элементам, приведённым выше, в предыдущем подразделе.

***Порядок взаимодействия центрального аппарата СРО с региональными филиалами и региональных филиалов СРО с перевозчиками***

***1. Взаимодействие центрального аппарата СРО, регионального филиала СРО и перевозчиков***

1. Взаимодействие центрального аппарата СРО с региональными филиалами состоит из следующих моментов.

Ежедневно региональный филиал составляет сводные данные по результатам работы перевозчиков и отправляет их в центральный аппарат. В условиях использования автоматизированной системы ежедневные данные фиксируются в базе данных и автоматически формируются суммарные объёмы перевозок, количество используемого подвижного состава, количество выполненных графиков движения и т.д. Периодически раз в месяц/ квартал региональным филиалом формируется отчётность по результатам работы перевозчиков, проведённых конкурсов на право эксплуатации маршрутов, изменений в маршрутной сети города, проведения мероприятий по профилактике безопасности перевозок, а также документы на приём новых членов СРО.

В свою очередь центральный аппарат СРО назначает руководителя филиала СРО, передаёт в им приказы и распоряжения, в том числе решения по

приёму новых членов СРО. Также в филиалы направляются информация и методические рекомендации по:

- расчёту тарифов на проезд в случае внесения изменений в НПА и определения объёмов субсидирования;
- организации конкурсных процедур;
- функционированию электронной системы оплаты за проезд;
- контролю режима труда и отдыха водителей;
- соблюдению регулярности и расписания движения;
- использованию льготных кредитов и лизинговых схем обновления подвижного состава;
- контроля по профилактике безопасности перевозок;
- иные решения центрального аппарата СРО.

2. Взаимодействие регионального филиала СРО с перевозчиками осуществляется в следующих формах.

Ежедневно перевозчики передают сводные данные за предыдущий день по результатам своей работы (объём перевозок, количество выполненных графиков, количество подвижного состава отдельно по маршрутам и в целом и т.д.). после ввода автоматизированной системы (АСУ) ежедневные данные, вводимые диспетчерами перевозчиков, сразу попадают в базу данных СРО. АСУ также автоматически формирует ежемесячную, квартальную и годовую отчётность.

С целью повышения оперативности, достоверности и прозрачности деятельности перевозчиков в базе данных (АСУ СРО) ведётся учёт данных о состоянии перевозчика по всем учётным и контрольным элементам системы управления. Данные по перевозчикам обновляются при проведении плановых и внеплановых проверок региональными филиалами СРО.

Схема общего процесса регулирования отрасли представлен на рис. 3.

## Блок-схема процессов регулирования отрасли



Источник: По данным ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Рисунок 3. Блок-схема процессов регулирования пассажирского автотранспорта в условиях саморегулирования



### ***Схема документооборота и перечень внутренних документов СРО для обеспечения механизмов регулирования пассажирскими автоперевозками***

В процессе учёта ежедневной информации диспетчеры за прошедший день заполняют данные по результатам осуществления перевозок в специально разработанные журналы. В них заполняются данные по объёмам перевозок (количество перевезенных пассажиров), количество выполненных рейсов по международным, межобластным и внутриобластным маршрутам или количество выполненных графиков по городским и пригородным маршрутам, а также количество подвижного состава по маршрутам. В специальном журнале отмечается количество ДТП с участием подвижного состава перевозчика, в том числе по вине перевозчика, а также количество раненых и погибших. Далее диспетчеры сводят эти данные в одну сводную форму и пересылают в региональный филиал СРО.

В случае использования автоматизированной системы управления СРО диспетчеры, имеющие доступ к нему, заполняют входные формы АСУ СРО по подсистеме «Оперативные данные».

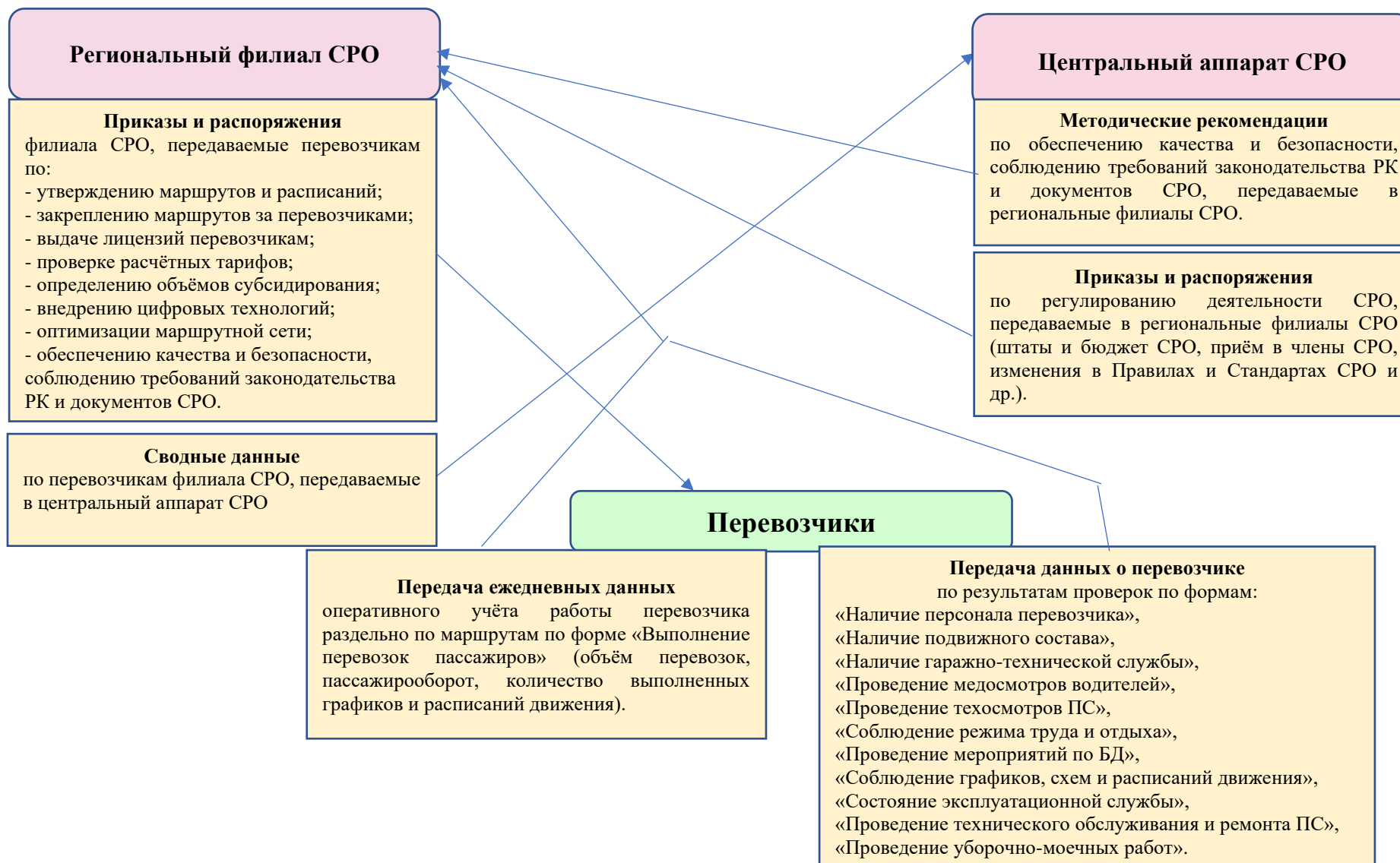
Сотрудник Регионального филиала СРО по результатам плановой или внеплановой проверки перевозчика заполняет данные о состоянии перевозчика по параметрам, приведённым выше, в соответствующих журналах. Данные обобщаются в целом по филиалу и передаются в центральный аппарат СРО. В случае наличия АСУ СРО он заполняет эти данные во входные формы АСУ.

По регулированию деятельности перевозчиков решения, принятые региональным филиалом СРО, оформляются соответствующими приказами и распоряжениями. В некоторых случаях они подтверждаются официальными документами, такими, как например, лицензиями и Свидетельствами на право эксплуатации маршрутов. В перечень решений по регулированию деятельности перевозчиков входят такие элементы, как утверждение маршрутов и расписаний движения по маршрутам, отбор перевозчиков на маршруты по результатам проведения конкурсных процедур или их согласования на Смешанных комиссиях с иностранными партнёрами, выдача Свидетельств и лицензий, проверка правильности расчёта тарифов и определения объёмов субсидирования, решения о внедрении цифровых технологий, решения об оптимизации маршрутной сети и, в связи с этим, изменениями в маршрутах и расписаниях движения.

Центральный аппарат СРО получает данные о состоянии пассажирского автотранспорта СРО от региональных филиалов СРО путём приёма заполненных журналов или имея доступ к Базе данных АСУ СРО. На основании анализа состояния перевозок он разрабатывает методики и методические рекомендации по обеспечению безопасности и качества перевозок. Кроме того, центральный аппарат осуществляет мероприятия по регулированию перевозок: осуществляет приём перевозчиков в члены СРО, вносит изменения во внутренние документы СРО, разрабатывает предложения по изменению законодательства РК, разрабатывает предложения по штатам и бюджету СРО, издаёт соответствующие приказы и распоряжения. Данные методические рекомендации, приказы и распоряжения центральный аппарат СРО направляет в региональные филиалы СРО.

Схема документооборота в СРО приведена на рис. 4.

## Схема документооборота СРО при осуществлении пассажирских автоперевозок



Источник: По данным ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

*Рисунок 4. Схема документооборота при регулировании ПАП в условиях СРО*

## **5.2. Разработка технологии регулирования по элементам управления**

### ***Разработка элементов учёта деятельности автоперевозчиков***

Подсистема учёта деятельности перевозчиков призвана обеспечить другие подсистемы управления ПАП достоверной, точной и своевременной информацией о деятельности каждого перевозчика.

По срокам исполнения работ учёт деятельности перевозчиков делится на 2 основные составляющие: оперативную информацию и информацию постоянного характера.

**Оперативная информация** формируется на основе ежедневного сбора данных о результатах выполнения перевозок отдельно по каждому перевозчику в разрезе маршрутов перевозок.

По учёту работы транспорта фиксируется объем перевозок (количество перевезенных пассажиров), а по международным, межобластным и внутриобластным перевозкам также фиксируется пассажиропоток (пассажиро-километры) отдельно по маршрутам. Ввод данных по учёту работы транспорта осуществляется диспетчерами по результатам перевозок за прошедший день и передаются ежедневно в сводном виде в региональный филиал СРО. Региональный филиал формирует сводные данные по региону и отправляет в центральный аппарат СРО, где сводятся данные по всем региональным филиалам СРО.

В формах оперативного учёта работы перевозчиков диспетчером перевозчика указывается дата, наименование перевозчика, объем перевозок и пассажиропоток отдельно по маршрутам.

По обеспечению качества выполнения перевозок фиксируются данные по выполнению графиков движения, соблюдения расписания движения, соответствия типа подвижного состава виду перевозок. По данному виду учёта рекомендуется разработать количественные показатели качества работы. Например, использовать такие показатели как «регулярность» (% выхода ПС от планового), суммарное отклонение времени прибытия на остановочный пункт от планового по расписанию движения. Данные показатели также ежедневно передаются в региональный филиал СРО.

К оперативной информации примыкает сбор данных о дорожно-транспортных происшествиях с участием транспортных средств перевозчика с фиксацией количества раненых и погибших при ДТП. Эти данные также оперативно направляются в региональный филиал СРО и далее в центральный аппарат СРО.

В формах 1-6 Приложения к Стандартам СРО приведены формы заполнения отчётных данных по работе автотранспорта за день.

**Информация постоянного характера** формируется представителем регионального филиала СРО по результатам проверок деятельности перевозчика. Проверки перевозчика осуществляются в плановом порядке, один раз в год, а также разово при участии перевозчика на конкурсе на право эксплуатации маршрутов, поступлении жалоб от населения на исполнение перевозок по маршрутам этого перевозчика и при поступлении сигналов о нарушении

законодательства РК и требований внутренних документов СРО этим перевозчиком. Сведения по характеристике перевозчика заполняются в специальные журналы по учёту деятельности перевозчика.

Учёт наличия подвижного состава производится в базе данных помарочно, с указанием государственного номера, типа подвижного состава, также указывается дата прохождения автотранспортными средствами периодического технического осмотра. Структура возрастного состава парка АТС заполняется по форме 8 Приложения к Стандартам СРО.

Аналогично по форме 8 заполняются данные и по арендованным автомобилям.

С целью получения информации для планирования технического обслуживания на каждое автотранспортное средство заводится «Карточка автомобиля», где отмечается дата прохождения ремонта или технического обслуживания, замена двигателя или какого-либо агрегата, замена и пробег автошин. Рекомендуется Карточку автомобиля вести в электронном виде.

Учёт гаражно-технической службы осуществляется заполнением данных по наличию гаражей, стоянок и площадок для отстоя автобусов, цехов ремонта подвижного состава, линий и эстакад для проведения технического обслуживания ПС, ям для проверки механиком контрольно-технического пункта (КТП) автобусов при выпуске их на линию. По ним дополнительно вводится характеристика зданий и сооружений: площадь, вместимость подвижного состава, количество и т.д.

По наличию персонала основных групп работников автопредприятий представляются данные о количестве водителей, ремонтных рабочих, кондукторов, диспетчеров. Вследствие недостатка водительского персонала в настоящее время данные по ним следует представлять в региональный филиал СРО ежемесячно с указанием потребности в них и величины недостатка.

По деятельности перевозчиков по обеспечению безопасности выполнения перевозок фиксируется наличие классов по безопасности движения, наличие в штате сотрудников перевозчика инспекторов по БД, проведение предсменного медицинского осмотра водителей и предсменного технического осмотра автотранспортных средств, проведение инструктажей водителей перед выполнением перевозок.

Для обеспечения безопасности перевозок также проводится учёт времени работы водителя путём внесения данных механического или электронного тахографа работы водителя. По этим данным легко выявляются нарушения режима труда и отдыха водителей, особенно их переработка по времени выполнения перевозок. В настоящее время по многим перевозчикам наблюдается нехватка водителей и поэтому имеется массовое нарушение режима труда и отдыха.

По учёту диспетчерской службы проводится проверка исполнения диспетчерами функций по руководству водителями на линии, наличие оперативной связи диспетчеров с водителями. По междугородным перевозкам (международные, межобластные, внутриобластные) проверяется исполнение

функций диспетчерами посадки пассажиров. Данные проверки заносятся в специальный журнал.

Проверке также подвергается деятельность Контрольной службы по оплате пассажирами за проезд. Проверяется количество проведённых проверок за месяц, количество выявленных безбилетников, сумма штрафов отдельно по каждому перевозчику.

По проведению уборочно-моечных работ проверке подвергаются система уборки-мойки (ручная, автоматизированная), численность мойщиков, количество автобусов, проходящих уборочно-моечные процедуры.

Важным элементом учёта деятельности перевозчиков является закрепление маршрутов за перевозчиками. В Постоянной информации хранятся данные по характеристикам маршрутов: наименование конечных и промежуточных пунктов, протяжённость маршрутов, время оборота, расписание движения. В отдельном перечне приводятся данные по остановочным пунктам маршрутной сети города.

Кроме того, на основании Учредительного договора между СРО и перевозчиками СРО ведёт Реестр перевозчиков, являющихся членами данного СРО. В нём отражаются полное наименование перевозчика, его юридический адрес, банковские реквизиты.

В таблице 13 приведён весь перечень элементов подсистемы учёта.

Таблица 13. Перечень элементов учёта деятельности перевозчиков.

№	Наименование элемента учёта	Характеристика
1	Учёт работы транспорта	Оперативная (ежедневная) информация
2	Учёт элементов обеспечения качества перевозок (выполнение графиков движения, расписания движения, соответствие ПС виду перевозок)	
3	Учёт ДТП, раненых и погибших	По мере возникновения ДТП
4	Учёт наличия подвижного состава (помарочно),	Информация по результатам ежегодной и/или предконкурсной проверок, а также проверок по жалобам населения и проверок Контрольного органа СРО
5	Учёт гаражно-технической службы (гаражи, цеха, стоянки, мойки и т.д.)	
6	Учёт наличия водителей, кондукторов, диспетчеров	
7	Учёт наличия системы профилактики безопасности (класс БД, инспекторы БД, предсменный тех. и мед. осмотр и т.д.)	
8	Учёт времени работы водителей (тахографы)	
9	Учёт наличия диспетчерской службы	
10	Учёт наличия Контрольной службы по оплате проезда	
11	Учёт уборочно-моечных работ	

12	Перечень маршрутов и их характеристика	По результатам конкурсов на право эксплуатации маршрутов или согласования на Смешанной комиссии
----	--	---

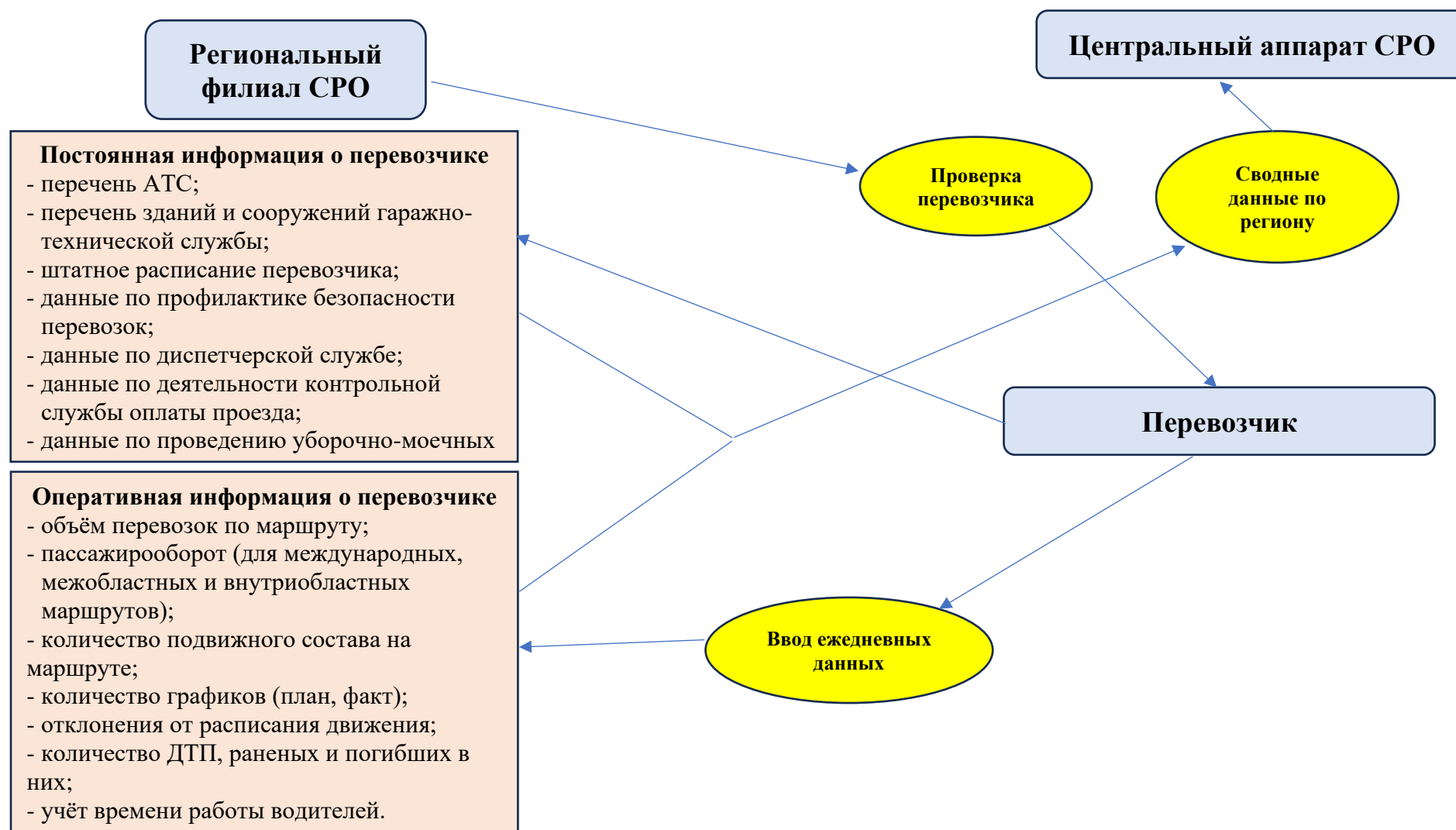
По данным ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Здесь целесообразно отметить, что необходимо разработать и внедрить автоматизированную систему управления СРО, в которую составной частью должно войти учёт деятельности перевозчиков в рамках СРО. Использование АСУ СРО позволит снизить все процессы учёта деятельности перевозчиков, значительно облегчить процессы анализа состояния перевозок по регионам и в целом по СРО и контроля деятельности перевозчиков. При функционировании АСУ СРО однократный ввод данных по учёту работы перевозчиков обеспечит наличие достоверной информации сразу и у регионального филиала СРО, и у центрального аппарата СРО. При разработке и создании АСУ СРО важно выделить подсистему учёта оперативной информации, пополняемой ежедневно перевозчиком, и подсистему результатов деятельности перевозчиков, актуализируемой и пополняемой по результатам проверок перевозчиков сотрудниками региональных филиалов СРО.

В Приложении 1-2 к Стандартам СРО приведены формы документов по характеристикам и учёту работы перевозчиков.

На рисунке 5 приведена блок-схема процессов учёта деятельности перевозчиков.

## Блок-схема процессов учёта деятельности перевозчиков



Источник: ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Рисунок 5. Блок-схема процессов учёта деятельности перевозчиков



### ***Разработка элементов анализа состояния перевозок***

Подсистема анализа состояния перевозок системы управления перевозками оценивает состояние перевозок в отдельно взятом регионе Казахстана и в целом по республике, выявляет проблемы в развитии пассажирских перевозок, выявляет методы и способы их решения, разрабатывает рекомендации по решению проблем для Исполнительного органа СРО. Основным органом по анализу состояния перевозок следует определить Методический совет в центральном аппарате СРО.

Как известно, для населения страны самыми значимыми факторами удовлетворения потребности в регулярных перевозках является достаточность подвижного состава на маршрутной сети региона и города, развитая маршрутная сеть перевозок, а также безопасность и качество осуществления перевозок. В связи с этим основными элементами подсистемы анализа состояния перевозок системы управления перевозками следует считать следующие составляющие.

1. Для обеспечения безопасной работы автотранспорта производится анализ состояния безопасности перевозок по региону и в целом по СРО. По данному элементу анализа осуществляется сбор и накопление данных по дорожно-транспортным происшествиям с участием перевозчиков, устанавливается вина водителей перевозчиков, устанавливаются причины ДТП. По перевозчикам анализируется выполнение мероприятий по профилактике безопасности перевозок (инструктажи, наличие классов БД и инспекторов БД). Кроме того, анализируется состояние гаражно-технической службы и её возможность эффективно проводить ремонтные работы и техническое обслуживание автотранспортных средств. Анализу также подвергаются и данные по соблюдению режима труда и отдыха водителями.

По результатам анализа разрабатываются рекомендации по устранению недостатков у перевозчиков. Если проблема имеет системный характер, имеющий распространение на всей территории страны, вырабатываются предложения по решению проблемы на государственном уровне. Как пример можно привести ситуацию с несоблюдением режима труда и отдыха водителей и, вследствие этого, огромной переработкой водителей на городских перевозках. Данная ситуация возникла из-за несоответствия установленного тарифа за проезд пассажиров расчётному, требуемому для нормального функционирования автотранспорта. Недостаток средств от сборов за проезд вынуждает перевозчиков экономить на заработной плате водителей и их количеству, что приводит к оттоку водителей в другие сектора экономики страны.

В целях упорядочения осуществления данного анализа по всем перевозчикам региона заводятся «Карточка перевозчика по БД». В этой карточке отмечаются все ДТП за определённый период времени, количество раненых и погибших в ДТП по вине перевозчика. Также в карточке по БД отмечается наличие класса по БД, наличие и соответствие количества инспекторов БД водительскому составу перевозчика, а также все мероприятия, проводимые для профилактики БД (инструктажи, стимулирование водителей для повышения безопасности перевозок и т.д.).

2. Второй по значимости для населения страны аналитической работой СРО является анализ качества транспортных услуг. Для населения важным показателем качества обслуживания является подача транспортных средств по расписанию на городских и пригородных перевозках, отсутствие срывов рейсов (графиков) автобусов на международных, межобластных и внутриобластных перевозках. Поэтому на основании данных, собранных по подсистеме учёта работы перевозчиков, производится анализ выполнения графиков движения и расписаний движения автобусов. По срывам графиков и по величине отклонения от расписания движения производится оценка каждого перевозчика отдельно и в целом по региону. По данному показателю выявляются перевозчики, которые систематически допускают срывы графиков и нарушают расписание движения. По этим перевозчикам выявляются причины срывов и несоблюдения расписаний движения, разрабатываются решения регионального филиала СРО – указания о принятии мер по соблюдению расписаний и рекомендации по улучшению ситуации в этом направлении.

Одним из показателей качества транспортного обслуживания признаётся доступность транспорта для населения. В этой связи анализируется достаточность транспортных средств на маршруте. Это имеет большое значение для городских и пригородных перевозок, особенно в «часы пик». Анализ производится по заполняемости салонов автобусов, интервалу движения, вместимость и достаточности количества автобусов на маршруте. С этой целью Методическим советом СРО разрабатываются методические пособия и рекомендации по совершенствованию перевозок по обеспечению качества транспортных услуг. Также анализируется доступность населения к транспортному обслуживанию по критерию развитости маршрутной сети по региону или городу.

Следующим показателем качества предоставляемых населению транспортных услуг является чистота внутри салонов и наружных поверхностей автобусов. В данном направлении производится анализ проведения уборочно-моющих работ перевозчиком, его оснащённость постами ручной уборки-мойки или автоматизированной мойки. По результатам анализа перевозчикам направляются предписания об улучшении состояния уборочно-моющих работ.

Ещё одной составляющей анализа по качеству перевозок следует отметить соответствие типа автобусов виду перевозок. Здесь имеется ввиду, что для междугородных (международных, межобластных и внутриобластных) перевозок требуются автобусы средней и большой вместимости с мягкими откидными сиденьями. Для городских и пригородных маршрутов необходимо применение автобусов с большими накопительными площадками в салоне.

3. В ходе проведения анализа состояния перевозок в регионе важно провести финансово-экономический, технический и организационный анализ состояния перевозчиков.

Финансово-экономический анализ состояния перевозчиков в регионе проводится с целью выявления убыточности или рентабельности осуществления перевозок, установления причин низкой доходности и устранения негативных последствий недостаточности финансовых средств на осуществление перевозок.

Анализ проводится путём определения объёмов доходов и расходов на перевозочную деятельность.

Основными источниками доходной части деятельности перевозчиков являются сборы от проезда пассажиров, компенсации от проезда льготных категорий пассажиров и субсидирование из местного бюджета убытков перевозчиков. Основные статьи затрат на осуществление регулярных перевозок на маршрутах с регулируемым тарифом на проезд определяются на основании положений «Методики расчёта тарифов на оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа по регулярным маршрутам» (далее – Методика). К ним относятся затраты на автомобильное топливо и смазочные материалы, ремонт и техническое обслуживание подвижного состава, расходы на автошины, амортизацию автобусов, заработную плату водителей и кондукторов, накладные расходы. Кроме того, учитываются оплата операторам электронного билетирования и диспетчерского сопровождения. По данной Методике определяется расчётный тариф и определяется объём субсидирования убытков перевозчиков. По соотношению требуемого объёма субсидирования и фактических выплат из местного бюджета на эти цели устанавливается недостаток субсидирования и разрабатываются мероприятия СРО по решению проблем субсидирования.

Анализ технического состояния перевозчика заключается в анализе данных по результатам проверок технического состояния перевозчика. Анализируются подвижной состав, его износ, соответствие подвижного состава выполняемым перевозкам, наличие гаражно-технической службы (закрытые и открытые стоянки АТС, линии или посты ремонта и технического обслуживания, специализированные цеха по ремонту двигателей, электрооборудования и агрегатов АТС, контрольно-технический пункт, мойка АТС и т.д.). Результатом анализа служат рекомендации по развитию гаражно-технической службы, а также решения по выбору перевозчиков на маршруты.

Анализ организационного состояния перевозчиков заключается в установлении структурных подразделений перевозчика и методов взаимодействия между ними. К структурным подразделениям перевозчика относятся служба эксплуатации (начальники колонн, водители, кондукторы, диспетчеры), техническая служба (инженеры по ТО и Р, ремонтные рабочие, механики КТП), экономическая служба, бухгалтерия и отдел кадров. Анализируется полнота элементов структур перевозчиков, наличие штатного персонала отдельно по всем подразделениям. На основе организационного анализа региональными филиалами разрабатываются рекомендации по устранению недостатков в организации перевозочного процесса.

4. В отдельный анализ можно выделить анализ потребности в водителях кондукторов, контролёров вследствие существующей в настоящее время острой потребности в них. Особенно это касается водителей, имеющих право на эксплуатацию АТС категории «Д». В процессе анализа устанавливается недостаток в персонале эксплуатационной службы, выявляются причины, разрабатываются пути решения и методические рекомендации по исправлению негативной ситуации в данном направлении.

5. Значимым элементом анализа состояния перевозок в регионе является анализ маршрутной сети региона и города. Развитость маршрутной сети обеспечивает удовлетворение потребности населения в регулярных перевозках, оказывает влияние на качество транспортного обслуживания населения. Анализ маршрутной сети города является составной частью задачи оптимизации маршрутной сети и предваряет решения по изменению маршрутов города. При выполнении анализа маршрутной сети выявляются пассажиропотоки по отдельным участкам маршрутной сети, пассажирообмен на остановочных пунктах, определяются узкие места осуществления перевозок по улицам города и вырабатываются предварительные рекомендации по изменению маршрутной сети города, региона.

6. К анализу состояния пассажирских перевозок в городе, регионе относится выявление потребности в цифровизации отрасли. Необходимость цифровизации перевозок обусловлена нуждами снижения трудоёмкости получения данных о деятельности перевозчиков, облегчения анализа состояния перевозок, обеспечения прозрачности при выборе перевозчиков на маршруты и снижения коррупциогенности регулирования перевозок. Проведение данного анализа предполагает готовность перевозчиков на внедрение цифровых платформ, разработанность программного обеспечения, а также потребность пассажирских перевозок в той или иной цифровой платформе.

Следует отметить, что анализ состояния пассажирских перевозок осуществляется как на уровне регионов, так и на уровне СРО в целом. При этом результаты анализа с регионов в виде предложений и рекомендаций направляются в Методический совет СРО, где они обобщаются и принимаются решения на уровне Исполнительного органа СРО.

Краткая характеристика видов анализа приведена в таблице 14.

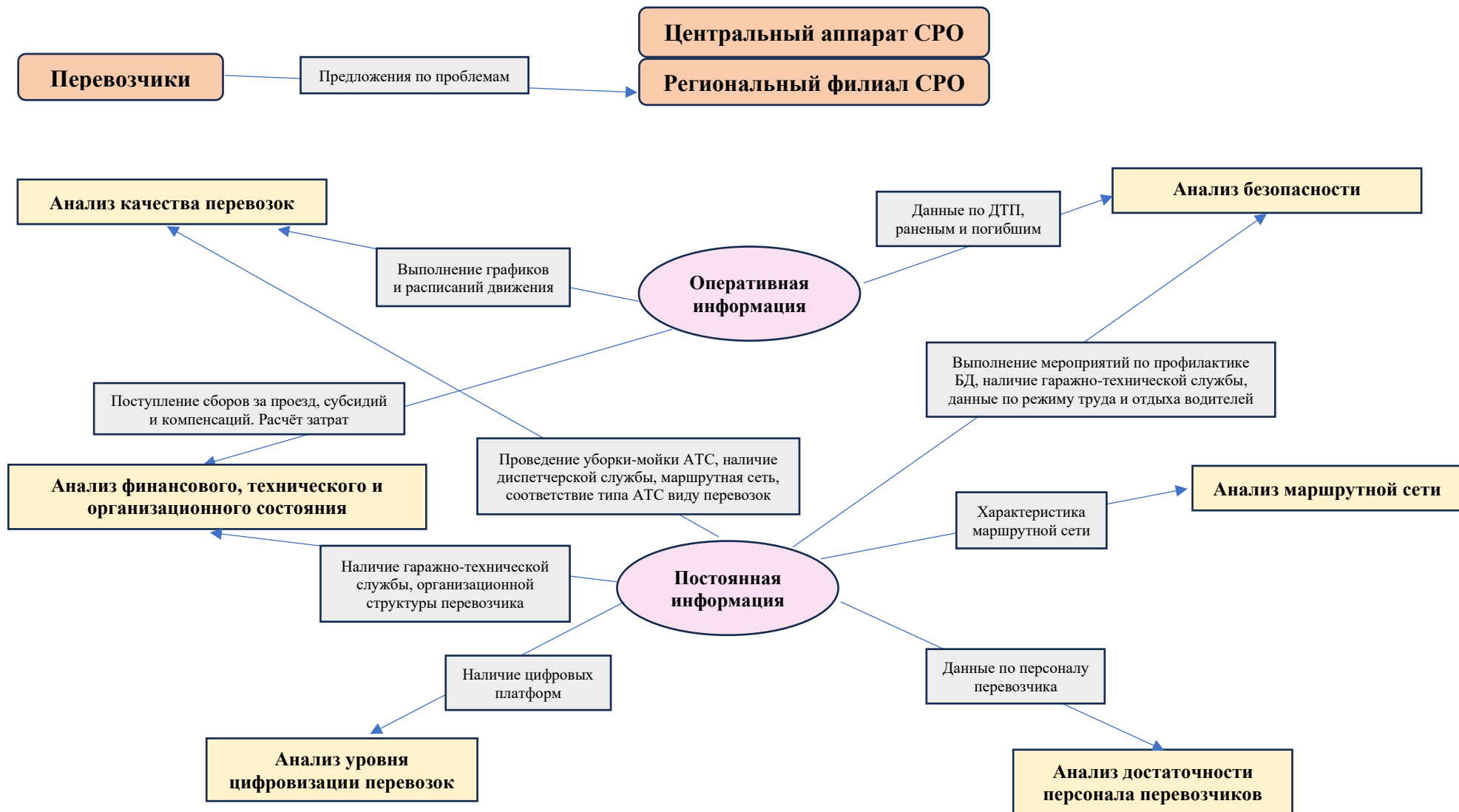
Блок схема анализа состояния перевозок приведена на рис. 4.

Таблица 14. Перечень и характеристика основных видов анализа состояния пассажирских автоперевозок

№	Наименование элемента анализа	Характеристика
1	Анализ состояния безопасности дорожного движения	Обеспечивает безопасность пассажирских перевозок
2	Анализ уровня качества транспортных услуг	Обеспечивает качество обслуживания населения
3	Анализ финансово-экономического, технического и организационного состояния перевозчиков	Обеспечивает устойчивость перевозчика в конкурентной среде
4	Выявление потребности в ПС, водителях, кондукторах, их соответствие фактическому состоянию	Направлено на повышение безопасности и качества осуществления перевозок
5	Анализ маршрутной сети города	Направлено на повышение уровня качества обслуживания населения

6	Выявление потребности в цифровизации отрасли	Сокращает трудоёмкость учёта, анализа и контроля деятельности перевозчиков, направлено на повышение прозрачности при закреплении перевозчиков за маршрутами
---	--	---

## Блок-схем процессов анализа состояния пассажирских автоперевозок



Источник: Данные ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Рисунок 4 – Блок-схема процессов анализа состояния перевозок

### *Разработка элементов принятия управленческих решений*

Подсистема принятия управленческих решений в системе регулирования пассажирскими автоперевозками является самой важной. Остальные подсистемы управления: учёт, анализ и контроль, являются обеспечивающими для неё. Данная подсистема выражает саму суть управления, в ней принимаются наиболее важные решения по регулированию перевозочного процесса. В соответствии с требованиями по управлению ПАП в условиях саморегулирования необходимо использование следующих механизмов технологии регулирования.

1. Наиболее существенным, с точки зрения влияния на перевозочный процесс, механизмом непосредственного регулирования ПАП является отбор перевозчиков на маршруты в регулярном сообщении. Данный механизм в настоящее время реализуется путём проведения конкурсов на право эксплуатации маршрутов (далее – Конкурс) с регулируемым тарифом (городские, пригородные, внутриобластные и межобластные перевозки). Данный механизм единственный, который достаточно подробно и тщательно отработан в нормативной правовой базе функционирования пассажирского автотранспорта и повсеместно применяется на практике регулирования местными исполнительными органами. Тщательность отработки этого элемента регулирования и наработанная практика его применения в течении двух десятилетий позволяет взять основные его процедуры за основу при применении данного механизма регулирования в условиях саморегулирования. Приведём основные положения проведения конкурсов на право эксплуатации маршрутов, отражённых в Правилах перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом [2], применительно к СРО.

Организаторами Конкурса, в связи с передачей функций регулирования, является организации, выбранные уполномоченным органом в качестве СРО.

Конкурс проводится на основе отбора перевозчиков по балльной системе по шкале оценки конкурсных предложений перевозчиков.

Региональный филиал СРО формирует Конкурсную комиссию, в состав которой должны входить представители:

- регионального филиала СРО;
- МИО;
- территориальных органов транспортного контроля;
- Комитета административной полиции МВД РК;
- региональной палаты предпринимателей НПП «Атамекен»;
- общественного Совета по транспортной инфраструктуре региона.

Конкурсная комиссия готовит комплекты конкурсной документации, в которую входят:

- основные характеристики маршрутов – начальные и конечные пункты, схема движения, расписание движения, протяжённость маршрута;
- формы конкурсных предложений перевозчиков;
- проект договора организации автомобильных перевозок;
- информация об участнике конкурса;
- оценочная шкала.

Конкурсные предложения перевозчиков включают в себя:

- характеристика подвижного состава, предлагаемого на маршрут;
- опыт работы перевозчика в области пассажирского автотранспорта;
- наличие производственно-технической базы для хранения, технического обслуживания и ремонта подвижного состава;
- система мер по замене автобусов на маршруте.

Конкурсная комиссия организует рабочую группу по проверке и уточнения данных о перевозчике и соответствия конкурсных предложений фактическому состоянию перевозчика.

Перевозчик, желающий участвовать в конкурсе, подаёт заявку на участие в конкурсе, в которой отражается:

- информация об участнике конкурса;
- копию свидетельства или справку о государственной регистрации;
- копии страховых полисов или договоров обязательного страхования гражданско-правовой ответственности владельцев автотранспортных средств и договоров обязательного страхования гражданско-правовой ответственности перевозчика перед пассажирами;
- копии технических паспортов и диагностической карты о прохождении обязательного технического осмотра действительных на текущий период на каждую единицу подвижного состава;
- сведения о водительском составе;
- сведений о наличии диспетчерского сопровождения и телефонной или другой связи на протяжении всего маршрута;
- копии документов, подтверждающих возможность проведения необходимого комплекса работ по поддержанию подвижного состава в технически исправном состоянии в соответствии с нормативно-правовыми требованиями (наличие производственно-технической базы, медицинского персонала);
- график режима труда и отдыха водителей.

В день проведения конкурса Конкурсная комиссия рассматривает конкурсные предложения перевозчиков, производит оценку предложений по балльной системе и определяет победителей по лотам. Результаты конкурса оформляются протоколом.

По результатам конкурса на право обслуживания маршрута СРО заключает с перевозчиком Договор по организации перевозок, а также перевозчику выдаётся Свидетельство на право обслуживания маршрута.

В таблице 7 как пример приведём шкалу оценок перевозчиков, участвующих в конкурсе на право обслуживания маршрутов, утверждённой уполномоченным органом.



Таблица 15. Шкала оценки конкурсных предложений на обслуживание маршрутов регулярных внутриреспубликанских автомобильных перевозок пассажиров и багажа

№ п/п	Показатель	Количество баллов		
		Доля предложенных подвижных составов менее 30 %	Доля предложенных подвижных составов от 30 % до 60 %	Доля предложенных подвижных составов более 60 %
1.*	Срок эксплуатации автобусов, микроавтобусов:			
	до 5 лет	+4	+8	+10
	от 5 до 9 лет	+3	+2	+1
	от 9 до 12 лет	+2	+1	+0,5
	свыше 12 лет	0	0	0
1.1	При наличии автобусов, микроавтобусов со сроком эксплуатации до 3 лет (дополнительно)	+1 (за каждую единицу)		
1.2	При наличии автобусов, микроавтобусов отечественного производства (дополнительно)	+ 5 (за каждую единицу)		
1.3	При наличии автобусов, микроавтобусов, приспособленных для работы на природном газе заводом-изготовителем (дополнительно)	+ 5 (за каждую единицу)		
1.4	При наличии автобусов, микроавтобусов:			
	в личной собственности;	+1,5 (за каждую единицу)		
	приобретённых перевозчиком в лизинг или кредит	+1,5 (за каждую единицу)		
2.	Опыт работы перевозчика на регулярных автомобильных перевозках пассажиров и багажа (по виду по которым проводится конкурс):			
	до 3 лет	+1		
	от 3 до 8 лет	+3		
	свыше 8 лет	+5		
3.	Наличие производственно- технической базы	собственная	арендованная	обслуживание на договорной основе
	Производственный корпус			
	комплекс ТО (зона, участок)	+3	+0,7	+0,2
	комплекс ТР:			
	посты	+3	+0,7	+0,2
	производственные участки и цеха	+3	+0,7	+0,2
	Складские помещения	+1	+0,5	+0,2
	Автостоянка, в том числе:			
	открытая;	+1,5	+0,7	+0,3
	закрытая	+2,5	+1	+0,5
	Уборочно-моечный комплекс:			
	ручная мойка;	+0,7	+0,5	+0,2
	Механизированная мойка	+1	+0,7	+0,5
	Контрольно- технический пункт	+0,7	+0,2	+0,1
	Административное здание (помещение)	+0,3	+0,1	0
	Помещение или комната медпункта	+0,5	+0,3	+0,2

	Бытовые корпуса и помещения для обслуживания работающих	+0,3	+0,1	0
4.	Система мер по замене автобусов, микроавтобусов: отсутствует резервный подвижной состав, замена не производится;	-2		
	имеется резервный подвижной состав	+2		
5.	Дополнительные предложения, улучшающие условия перевозки пассажиров: возможность видео сопровождения в пути;	+0,5 (за каждую единицу)		
	Наличие подвижного состава, приспособленного от завода-изготовителя для перевозки инвалидов, использующих кресла-коляски;	+1 (за каждую единицу)		
	наличие на автобусе (микроавтобусе) системы непрерывной передачи данных по каналам связи в режиме реального времени при осуществлении перевозок.	+1 (за каждую единицу)		

2. По международным маршрутам со свободными тарифами производится согласование перевозчиков по маршрутам на Смешанных комиссиях с иностранной стороной.

В настоящий момент технология реализации данного элемента регулирования производится в следующей последовательности. Предварительно перевозчик иностранной или казахстанской сторон анализирует состояние перевозок, выявляет потребность в перевозках по определённому маршруту, находит перевозчика другой стороны, обговаривает с ним схему и расписание движения. Затем они выходят с предложением в Совместную комиссию по организации автомобильных перевозок. Совместная комиссия утверждает маршрут, схему и расписание движения, а также перевозчиков обеих сторон на паритетной основе.

В условиях СРО рекомендуется участие представителя СРО на заседаниях Совместной комиссии для дачи предложений и его обоснованию по открытию новых, изменению или ликвидации существующих маршрутов.

3. Допуск на осуществление деятельности перевозчиками осуществляется путём приёма в члены СРО. Приём в члены СРО осуществляется после проведения получения данных о деятельности перевозчика и проверки этих на данных на их корректность. Проверка осуществляется по всем элементам контроля деятельности перевозчика, отражённой в подразделах 4.1 и 4.2.4 настоящего отчёта. В элементы контроля входят:

- контроль наличия КТП, механика КТП;
- контроль проведения ежесменных медицинских осмотров водителей;
- контроль проведения ежесменных и периодических технических осмотров автобусов;
- контроль за соблюдением режима труда и отдыха водителей;
- контроль проведения мероприятий по БД (инструктаж водителей и др.);
- контроль наличия класса БД и инспекторов БД;
- контроль наличия гаражно-технической службы и зданий для проведения технического обслуживания и ремонта подвижного состава;

- контроль соблюдения графиков, схем и расписания движений на маршрутах;
- контроль за наличием и состоянием эксплуатационной службы (начальники колонн, диспетчеры, бригадиры);
- контроль за своевременным обновлением подвижного состава;
- контроль проведения уборочно-моечных работ;
- контроль соответствия подвижного состава, представленных перевозчикам, фактическим данным.

После прохождения проверки производится анализ собранных данных о перевозчике и при соответствии его требованиям СРО принимается решение о приёме в СРО и доступе на осуществление деятельности по пассажирским перевозкам.

4. По результатам проверки и решения центрального аппарата СРО о приёме перевозчика в члены СРО производится выдача ему Сертификата (разрешения) об осуществлении перевозок по регулярным или нерегулярным перевозкам, включая таксомоторные перевозки. Форма Сертификата изготавливается с защитой от несанкционированного копирования и утверждается уполномоченным органом.

5. По результатам приёма в члены СРО и подписания перевозчиками Учредительного договора производятся соответствующие записи в Реестре перевозчиков, в котором отражается наименование перевозчика, его адрес, региональный филиал СРО, в который он входит, вид перевозок и перечень автотранспортных средств, осуществляющих пассажирские перевозки. Реестры перевозчиков ведутся отдельно по регулярным международным и межобластным перевозчикам, по нерегулярным перевозчикам и по таксомоторным перевозчикам.

6. Значимым механизмом регулирования перевозок является утверждение маршрутов и расписаний движения по регулярным маршрутам. На первоначальном этапе центральным аппаратом СРО утверждаются существующие международные и межобластные маршруты с расписаниями движения, а по городским, пригородным и внутриобластным перевозкам маршруты и расписания движения утверждаются региональными филиалами СРО.

По мере необходимости после проведения анализа состояния маршрутной сети проводится его оптимизация путём внесения изменений в схемы движения маршрутов. По результатам внесения изменений в маршрутную сеть утверждаются изменения в схемах движения и расписаний движения по изменённым маршрутам.

По результатам изменения маршрутной сети городов и регионов вносятся изменения в Реестр маршрутов пассажирских автомобильных перевозок.

7. Взаимосвязанной с предыдущим элементом регулирования является оптимизация маршрутной сети городов. Данный механизм регулирования представляет собой мероприятий с весьма трудоёмким объёмом исполнения, а также требует высокой квалификации исполнителей и наличия методической базы решения проблем оптимизации. Исполнение данного элемента

регулирования видится в привлечении научных коллективов, имеющих опыт по проведению оптимизации маршрутной сети.

Методически проведение оптимизации распадается на несколько этапов. На первом этапе необходимо организовать сбор достоверной информации о величине пассажиропотоков по всем отдельным участкам дорожной сети города, величине пассажирообмена по всем остановочным пунктам маршрутной сети. Определение пассажиропотоков и пассажирообмена представляет собой весьма трудоёмкую задачу. В настоящее время существуют три метода их выявления.

1) Электронный способ. Данный метод основывается на обработке большого массива данных о городских перевозках. Следует отметить, что данные электронного билетирования недостаточны для выявления пассажиропотоков и пассажирообмена, так как фиксирует только объём перевезенных пассажиров. Для выявления пассажиропотоков необходимо иметь данные о месте захода пассажира и месте выхода.

В настоящее время представители компании «SMS Bus» информируют о том, что возможно определение пассажиропотока по индивидуальным данным о передвижении каждого пассажира с учётом места его проживания, места работы и мест посещения объектов города вне рабочих дней. При данном методе осуществляется сбор данных за определённый период времени (неделя, месяц) по каждому пассажиру. Недостатком данного метода является невысокая его достоверность, достигающая 70%.

2) Определение количества пассажиров в салоне автобуса видеокамерами. При данном способе видеокамеры устанавливаются над дверьми автобуса и фиксируют вход и выход каждого пассажира. Это позволяет определить количество пассажиров в салоне автобуса на каждом участке маршрутной сети, а также число вошедших и вышедших из автобусов по каждому остановочному пункту. Применение данного способа, произведённого по маршрутам некоторых автобусных предприятий представителями московской фирмы, показало недостаточную надёжность метода и наличие проблем в организации процесса обследования пассажиропотоков.

3) Выявление пассажиропотоков путём фиксации входящих и выходящих пассажиров счётчиками, располагающихся в салоне автобусов или на остановочных пунктах. Данный метод очень трудоёмок, требует большого количества счётчиков или продолжительного времени на обследование автобусов всех маршрутов. Положительным моментом данного способа обследования является высокая точность и достоверность данных.

Вторым этапом определения пассажиропотоков является обработка полученных данных о перевозке пассажиров по отдельным участкам и остановочным пунктам, составление следующих карт: сводная карта по существующим маршрутам города, карта пассажиропотоков по участкам дорожной сети города, карта пассажирообмена по остановочным пунктам. Обработка и составления карт – трудоёмкий процесс, поэтому желательно его автоматизировать. Это возможно при применении электронного способа определения пассажиропотоков.

Третьим этапом оптимизации маршрутной сети является анализ полученных данных и выработка решений по изменению маршрутной сети. В изменения входят создание новых, ликвидация существующих, удлинение или укорочение существующих маршрутов, а также изменение количества подвижного состава на маршрутах и, вследствие этого, изменение интервалов движения. При выработке решений по изменению маршрутной сети следует руководствоваться принципами оптимизации, выработанной научными кругами в области пассажирского автотранспорта. Поэтому крайне важно привлечение научных коллективов для разработки методических основ проведения оптимизации маршрутной сети городов. Проведение оптимизации маршрутной сети на научной основе приводит к повышению эффективности использования подвижного состава перевозчиков и к повышению качества транспортных услуг, предоставляемых населению.

Четвёртым этапом оптимизации маршрутной сети является проведение мероприятий по непосредственному изменению маршрутной сети – изменение схем и расписания движения автобусов по маршрутам, создание новых и ликвидация существующих маршрутов. Изменения в маршрутной сети закрепляются приказами центрального аппарата СРО по международным и межобластным перевозкам и регионального филиала СРО по внутриобластным, городским и пригородным перевозкам.

8. Важным элементом регулирования перевозочного процесса СРО является проверка достоверности затрат перевозчика и определения расчётных тарифов по маршрутам с регулируемой оплатой за проезд (городские, пригородные, внутриобластные перевозки). Расчётный тариф определяется на основании положений нормативного правового документа «Методика расчёта тарифов на оказание услуг по перевозке пассажиров и багажа по регулярным маршрутам» (далее – Методика расчёта тарифов).

Далее производится защита расчётов в Тарифной комиссии по установлению бюджета региона на субсидирование убытков перевозчиков. Регламент и процедура проведения принятия бюджета производится в соответствии с «Правилами субсидирования за счёт бюджетных средств убытков перевозчиков, связанных с осуществлением социально значимых перевозок пассажиров» (далее – Правила субсидирования), в которую должны быть внесены изменения по результатам принятия изменений в законодательстве РК, связанных с переходом отрасли на саморегулирование.

9. По результатам анализа состояния перевозок и выявления его проблем СРО разрабатывает предложения по изменению законодательства РК (ЗРК «Об автомобильном транспорте», Налоговый кодекс РК, Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом, Методика расчёта тарифов, Правила субсидирования и другие кодексы, законы и НПА). При этом в законодательстве РК должно быть закреплено право СРО инициировать и отстаивать предложения в органах исполнительной и представительной власти. Цель реализации этого права СРО – защита интересов перевозчиков.

10. Значимым элементом регулирования является внедрение цифровых технологий. Мероприятия по данному направлению преследует цель повысить

эффективность управления перевозками, обеспечить прозрачность и достоверность процессов управления и состояния перевозок, пресечь попытки лоббирования интересов отдельных перевозчиков и проявлений коррупции. С этой целью в СРО должно быть создана своя цифровая автоматизированная система управления (АСУ СРО) на базе сбора и обработки информации о перевозчиках, маршрутах и автотранспортных средствах. В базе данных этой автоматизированной системы должны отражаться все данные о результатах работы и состоянии перевозчиков, их контроле со стороны региональных филиалов СРО, все принятые центральным аппаратом СРО и региональными филиалами СРО решения.

Вторым значимым направлением в цифровизации деятельности СРО является интеграция и использование существующих и разрабатываемых информационных систем: система электронного билетирования, система отслеживания подвижного состава по маршрутам, система видеонаблюдения за АТС на дорогах СЕРГЕК, Единая система управления транспортной документацией ЕСУТД, проведение конкурсов на право эксплуатации маршрутов на цифровой основе.

Перечень элементов подсистемы принятия решений приведён в таблице 16.

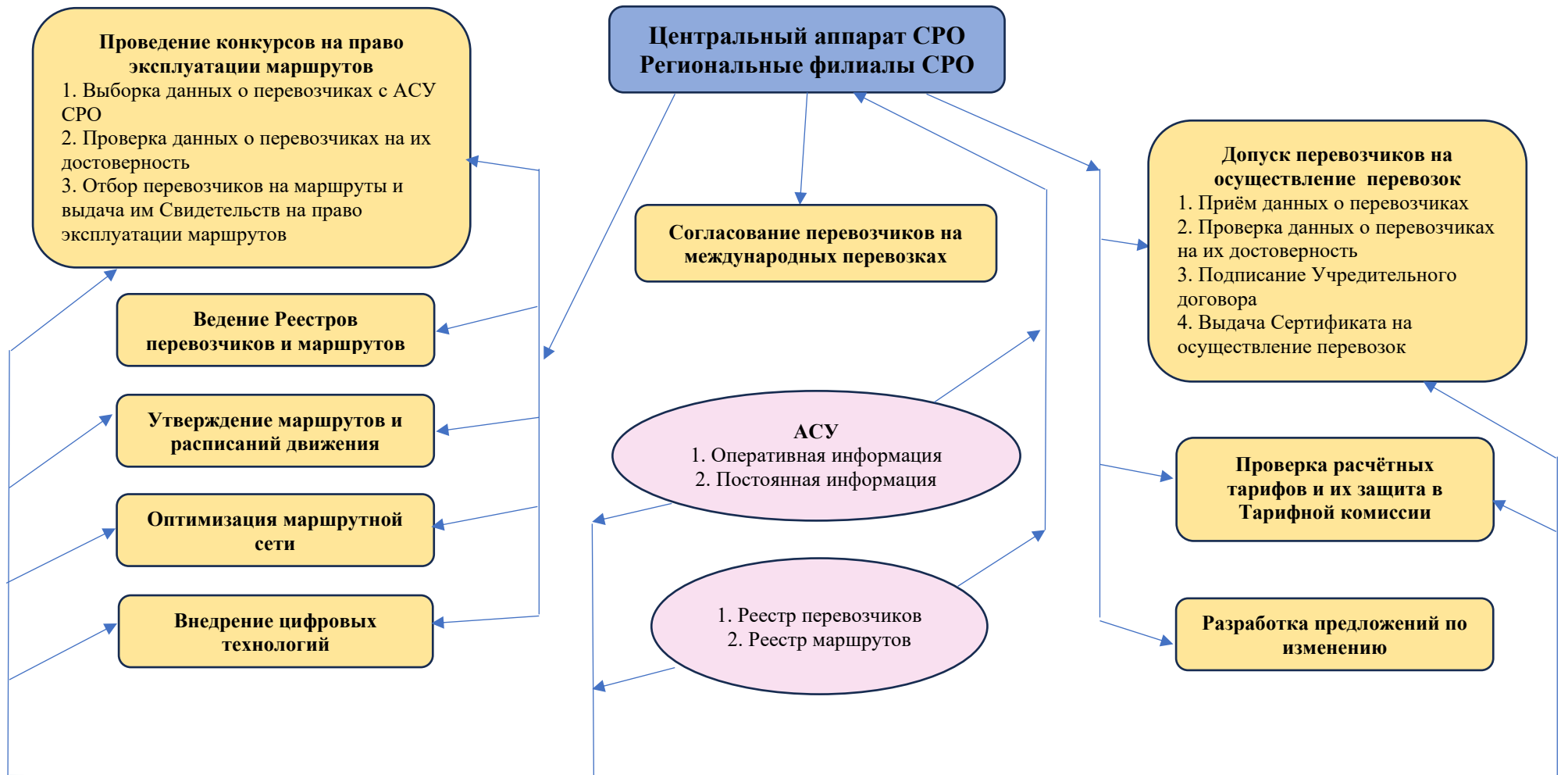
Таблица 16. Элементы регулирования пассажирских перевозок.

№	Наименование элемента регулирования	Характеристика
1	Проведение конкурсов на право эксплуатации маршрутов, выдача Свидетельств на право эксплуатации маршрута	
2	Согласование перевозчиков на маршруты по международным перевозкам	
3	Допуск на осуществление деятельности	
4	Выдача перевозчикам Сертификата (разрешения) об осуществлении перевозок по регулярным и нерегулярным перевозкам, включая таксомоторные перевозки	
5	Ведение реестров перевозчиков и маршрутов на регулярных перевозках. Ведение реестров индивидуальных предпринимателей и юридических лиц на нерегулярных перевозках, включая такси	
6	Утверждение маршрутов и расписаний движения по всем видам регулярных перевозок пассажиров и багажа. Изменение схем движения автобусов по маршрутам Ведение Реестра маршрутов	
7	Оптимизация маршрутной сети города	
8	Проверка расчётных тарифов. Защита расчётов в Тарифной комиссии по установлению бюджета на субсидирование	
9	Разработка предложений по изменению законодательства РК (Правила перевозок, МРТ, Правила субсидирования и т.д.)	

10	Внедрение цифровых технологий в регионе (ЭБ, отслеживание ПС по маршрутам, СЕРГЕК, ЕСУТД, электр. конкурсы и т.д.)	
----	--	--

Блок-схема процессов принятия управленческих решений приведена на рисунке 5.

## Блок-схем процессов принятия управленческих решений



Источник: Данные ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

*Рисунок 5 – Блок-схема процессов принятия управленческих решений*



### ***Разработка элементов контроля деятельности перевозчиков***

Важнейшей подсистемой управления перевозками в рамках СРО является подсистема контроля деятельности перевозчиков со стороны СРО. Данная подсистема обеспечивает неуклонное исполнение перевозчиками требований законодательства РК и внутренних документов СРО.

Для проведения проверки перевозчиков с целью обеспечения контроля их деятельности региональные филиалы заводят специальные журналы по проверке перевозчиков, где отмечаются все элементы деятельности перевозчиков, связанные с обеспечением их контроля.

По достижению цели эффективного управления перевозками элементы контроля за перевозками можно разделить на две группы. В первую группу относятся элементы контроля, связанных с обеспечением безопасности перевозок, во вторую – с обеспечением качества перевозок.

А. Контроль перевозчиков по обеспечению **безопасности** пассажирских перевозок.

1. В первую очередь контроль по обеспечению безопасности производится по деятельности перевозчика по проведению ежесменного технического осмотра подвижного состава. Данный контроль производится путём определения:

- наличия осмотровой ямы в контрольно-техническом пункте (КТП) на выезде из территории перевозчика,
- наличия механика КТП;
- наличия заполненного журнала по техническому осмотру автомобилей.

2. Контроль проведения ежесменных медицинских осмотров водителей осуществляется фиксацией:

- наличия медицинского пункта у перевозчика;
- наличия необходимого оборудования медпункта медицинского оборудования и препаратами для осмотра водителей;
- наличие врача, имеющего право обследовать водителей с официальной сертификацией его деятельности;
- наличия журнала о прохождении ежесменных медицинских осмотров водителей.

3. Контроль проведения периодических технических осмотров автотранспортных средств производится путём получения данных из регионального подразделения дорожной полиции о прохождении периодических технических осмотров автомобилей. Рекомендуется контроль осуществлять камеральным способом на основании соответствующей базы данных. В журнале проверки перевозчика отмечаются все составляющие проведённой проверки.

4. Контроль за соблюдением режима труда и отдыха водителей производится по следующим элементам:

- наличие сертифицированных механических или электронных тахографов, установленных в автомобилях;
- проверка данных у перевозчика по времени работы водителей за смену или рейс;

- принимаемые меры перевозчиком по соблюдению режима труда и отдыха (наличие двух водителей в экипажах автобусов на дальних перевозках на международных и межобластных перевозках, пересмена водителей на городских, пригородных и внутриобластных перевозках при продолжительности времени на выполнение перевозок свыше 10 часов.

5. Контроль за проведением мероприятий по обеспечению безопасности перевозок производится по следующим элементам:

- наличие класса по безопасности движения (БД);
- наличие инспекторов БД;
- проверка проведения инструктажей водителей по БД (наличие журнала по БД с отметками о прохождении инструктажей инспекторами по БД);
- фиксация инструктажей и предупреждений водителей диспетчерами о неблагоприятных условиях осуществления перевозок (осадки, снижение видимости, ремонт отдельных участков улично-дорожной сети и т.д.).

6. Контроль за состоянием ремонтной службы и проведения технического обслуживания состоит из следующих элементов:

- наличие производственных зданий и сооружений для проведения полноценного технического обслуживания и ремонта (ТОиР) подвижного состава;
- наличие специализированных цехов по ремонту и техническому обслуживанию агрегатов автобусов (моторный, агрегатный, по ремонту электрооборудования и т.д.);
- наличие линий и постов ТОиР;
- наличие квалифицированных специалистов по ТОиР;
- проверка фактического проведения ТОиР по карточкам автобуса

Данные для проведения этого вида контроля получают из подсистемы учёта деятельности перевозчика, сопоставляются и проверяются с фактическим состоянием производства ТОиР перевозчика, отражаемых в журналах учёта проведения ТОиР.

7. Контроль за своевременным обновлением подвижного состава производится фиксацией актов о приобретении автобусов и их списании и анализа возраста подвижного состава перевозчика.

Б. Контроль перевозчиков по обеспечению **качества** пассажирских перевозок.

Контроль перевозчиков по обеспечению качества перевозок состоит из следующих элементов.

1. Контроль за соблюдением графиков, схем и расписания движения включает в себя:

- контроль проведения диспетчерского руководства за соблюдением графиков движения и меры, принимаемые перевозчиком для недопущения срывов перевозок (наличие резерва автобусов и водительского состава, диспетчерское руководство перевозками);
- контроль за соблюдением схем движения, осуществляемое при помощи систем отслеживания местоположения подвижного состава;

- контроль за соблюдением расписания движения на маршрутах. Эффективность данного вида контроля резко повышается при применении систем отслеживания местоположения автобусов и программного обеспечения по выявлению расхождений между расписанием движения и фактическим выполнением перевозок.

2. Контроль за проведением уборочно-моечных работ проводится визуально при посещении территории предприятия перевозчика. В его состав входит:

- контроль наличия оборудования по проведению уборочно-моечных работ (ручная или механизированная мойка);

- визуальный контроль процесса уборки мойки салонов автобусов.

3. Контроль за состоянием эксплуатационной службы проводится путём выявления следующих её элементов:

- штатного расписания службы эксплуатации (начальники колонн, диспетчеры, бригадиры);

- уровень ведения диспетчерского руководства перевозками;

- принятия мер по соблюдению расписания движения, достаточности водительского персонала, своевременной замены автошин на автобусах по нормам их пробега, наличие связи с дорожно-эксплуатационными службами города, наличие устойчивой связи водителей с диспетчерами.

4. Контроль соответствия вида и марки подвижного состава выданным Свидетельствам на право обслуживания маршрута.

Контроль проводится по формам 18-28, приведённым в Приложении 4 к Стандартам СРО.

Ниже, в таблице 17 приводим перечень видов контроля за осуществлением перевозок предприятиями автотранспорта.

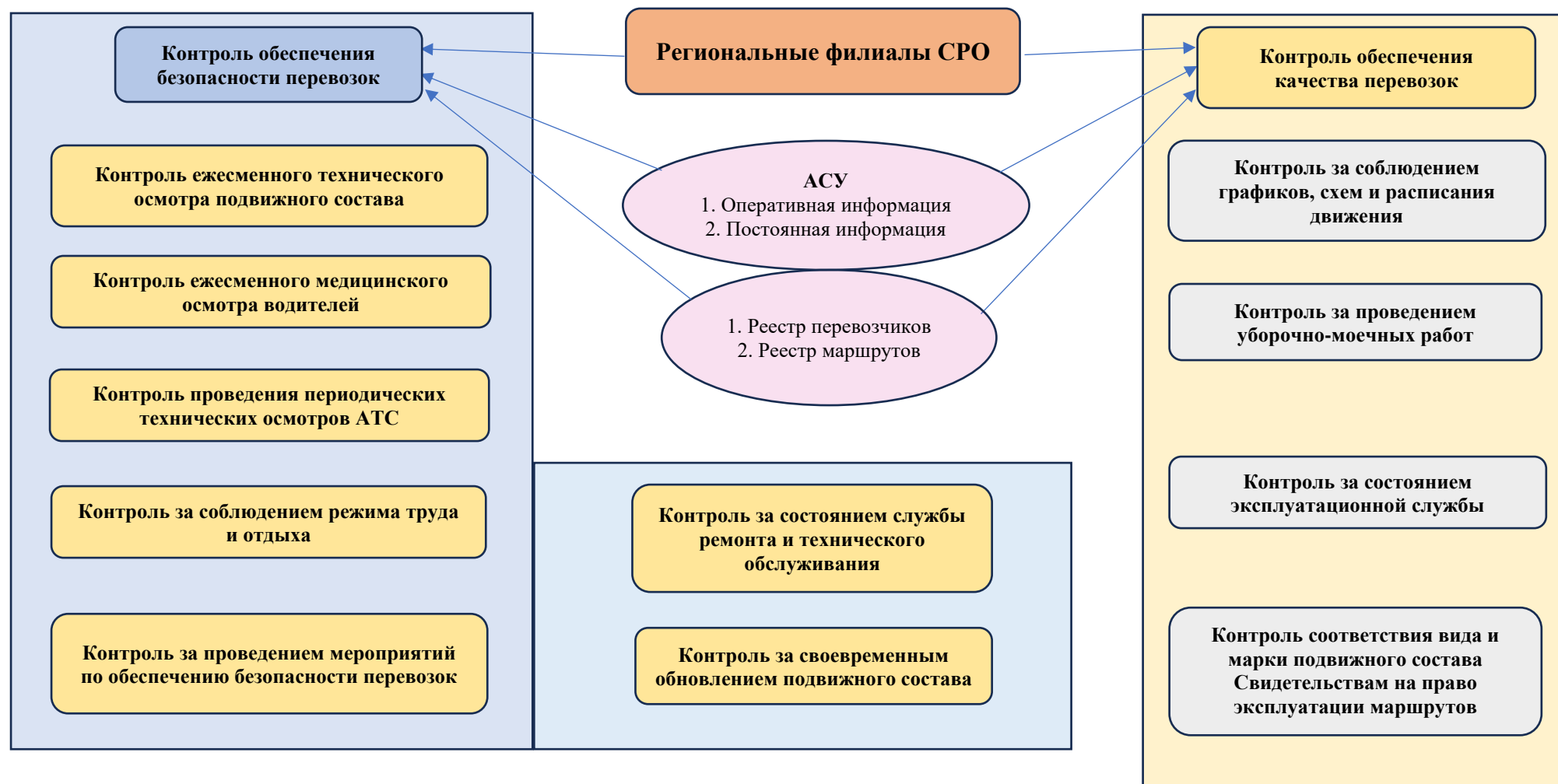
Таблица 17. Перечень элементов контроля деятельности перевозчиков

№	Вид контроля	Характеристика
По обеспечению безопасности перевозок		
1	Контроль ежесменного технического осмотра подвижного состава	
2	Контроль проведения ежесменных медицинских осмотров водителей	
3	Контроль проведения периодических технических осмотров автотранспортных средств	
4	Контроль за соблюдением режима труда и отдыха водителей	
5	Контроль за проведением мероприятий по обеспечению безопасности перевозок	
6	Контроль за состоянием ремонтной службы и проведения технического обслуживания	
7	Контроль за своевременным обновлением подвижного состава	
По обеспечению качества перевозок		
1	Контроль за соблюдением графиков, схем и расписания движения АТС	

2	Контроль за проведением уборочно-моечных работ	
3	Контроль за состоянием эксплуатационной службы	
4	Контроль соответствия вида и марки подвижного состава Свидетельствам на право эксплуатации маршрутов	

Блок-схема контроля деятельности перевозчиков приведена на рисунке 6.

### Блок-схем процессов контроля деятельности перевозчиков



Источник: Данные ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Рисунок 6 – Блок-схема контроля деятельности перевозчиков

### **5.3. Ввод результатов исследования в практическую деятельность**

#### ***Ввод положений разработанных механизмов регулирования в уставные документы СРО***

По результатам исследований в области саморегулирования в пассажирском автотранспорте целесообразно ввести в уставные и учредительные документы СРО следующие положения.

В **Устав СРО** необходимо ввести положение о деятельности организации на принципах саморегулирования. Также в Устав СРО в соответствии с требованиями закона РК «О саморегулировании» должны быть введены следующие положения:

- условия и порядок приёма в члены СРО и прекращения членства в СРО
- организационную структуру СРО;
- структуру, порядок формирования, компетенцию и сроки полномочий органов управления СРО;
- порядок, сроки отчётности органов СРО, членов СРО и контроля за их деятельностью;
- правах и обязанностях СРО и членов СРО;
- другие требования, изложенные в ЗРК «О саморегулировании».

В **Учредительный договор СРО** в соответствии с законодательством РК о саморегулировании вводятся:

- порядок совместной деятельности по ее созданию;
- условия передачи в ее собственность (оперативное управление) своего имущества и участия в ее деятельности;
- условия и порядок управления деятельностью СРО;
- выход учредителей из ее состава;
- ограничение членства перевозчиков в других СРО.

Вышеуказанные результаты разработок по вводу положений в учредительные и внутренние документы СРО внесены в Правила и Стандарты СРО (приложения к настоящему отчёту).

#### ***Ввод результатов исследований по механизмам регулирования перевозок в Правила и Стандарты СРО***

Для реализации разработанных механизмов регулирования, отражённых в предыдущем разделе, в практическую деятельность СРО необходимо ввести выявленные положения во внутренние документы СРО.

В Стандарты СРО должны быть отражены разработанные формы учёта деятельности перевозчиков и формы проведения контроля деятельности перевозчиков. С этой целью в Приложениях 1-4 к Стандарту СРО приведены вышеуказанные формы учёта и контроля.

В Правила СРО вводятся положения, отражающие механизмы регулирования по всем четырём подсистемам управления.

1. По **учёту** деятельности перевозчиков в Правилах СРО должны быть отражены перечень данных по деятельности перевозчика, формы и сроки сбора этих данных. Сбор данных по своей деятельности производится перевозчиком самостоятельно и направляется в региональный филиал СРО.

В Правилах СРО должен быть отражён процесс накопления информации о транспортной работе предприятия и передача её в региональный филиал СРО. К показателям транспортной работы относятся объём перевозок пассажиров и пассажирооборот, выполненный предприятием за сутки. По городским и пригородным маршрутам определяется только объём перевозок. По остальным видам перевозок производится сбор данных и по объёму перевозок, и по пассажирообороту.

По остальным видам учёта, приведённым в подразделе 5.1. настоящего отчёта, оговариваются периодичность и сроки сбора и представления данных. Формы, по которым должны быть представлены в региональные филиалы данные, приведены в Приложении 1 к Стандартам СРО.

2. По **анализу** состояния перевозок в Правилах СРО должны найти отражение следующие аспекты.

В перечень задач анализа входят все элементы, отражённые в подразделе 5.1 настоящего отчёта.

Региональные филиалы проводят анализ состояния перевозок по региону по безопасности перевозок, по качеству осуществления транспортных услуг, выявления потребности в подвижном составе и водителях, потребности в субсидировании убытков перевозчиков, анализ финансово-экономического, технического и организационного состояния перевозчиков. Центральный аппарат проводит анализ по системным, общим проблемам, такими как совершенствование законодательства РК в области пассажирских перевозок, внедрение инноваций, в том числе цифровизация отрасли, разработка и проведение мероприятий по решению проблем нелегальных перевозчиков и убыточности перевозок.

В Правилах СРО необходимо ввести тезис о том, что по результатам анализа состояния перевозок на центральном и региональном уровне формируются предложения и принимаются решения для снятия проблем пассажирского автотранспорта.

3. В Правилах СРО должно быть отражён механизм проведения **контроля** перевозчиков. Здесь должен быть чётко установлено – кто проводит проверки, периодичность и сроки проверки, перечень проверяемых элементов и показателей деятельности перевозчика.

4. По главной подсистеме управления (**принятию решений**) в Правилах должно быть подробно отражены все действия субъекта управления и взаимоотношения перевозчика с руководством СРО.

В Правилах СРО должно быть приведена последовательность действий по **допуску** перевозчиков к осуществлению перевозок пассажиров и приём в члены СРО. В неё входит приём заявления и сопутствующие документы по вступлению перевозчика в СРО. В перечень сопутствующих документов входят свидетельство о государственной регистрации предприятия, Устав и Учредительный договор, справка с налогового органа об отсутствии задолженностей по налогам, список подвижного состава, список водителей. Кроме того, перевозчиком передаются данные по организации технического обслуживания и ремонта подвижного состава, профилактики безопасности

перевозок, обеспечения качества перевозок. Эти данные рекомендуются направлять в региональные филиалы по формам 7-15 Приложения 2 к Стандартам СРО.

Региональный филиал СРО производит проверку достоверности данных о перевозчике путём визуального контроля деятельности перевозчика. Контроль рекомендуется проводить по формам 18-23, 26-27 Приложения 4 к Стандартам СРО. При соответствии требованиям законодательства РК и внутренним документам СРО принимается решение о допуске к осуществлению перевозок и рекомендация центральному аппарату СРО о приёме в члены СРО.

Исполнительный орган СРО после рассмотрения уставных документов перевозчика и рекомендации регионального филиала принимает решение о приёме перевозчика в члены СРО, подписывает с перевозчиком Учредительный договор и вносит перевозчика в Реестр перевозчиков. На основании этого решения перевозчику выдаётся именной Сертификат об осуществлении пассажирских автоперевозок.

По выбору перевозчиков для осуществления перевозок на регулярных маршрутах в городском, пригородном, внутриобластном и межобластном сообщениях в Правилах СРО должна быть приведена ссылка на Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом, где приводится механизм проведения конкурсов на право эксплуатации маршрутов. В случае ввода уполномоченным органом электронной системы отбора перевозчиков в Правилах также должна быть ссылка на соответствующий нормативный правовой акт.

По международным перевозкам в Правилах СРО отдельно от конкурсных процедур приводится механизм взаимодействия перевозчика, СРО и уполномоченного государственного органа по закреплению перевозчика на маршрут на паритетной основе с иностранным партнёром.

В Правилах СРО также должно быть приведено право СРО принимать решения по утверждению маршрутов, схем и расписаний движения по регулярным перевозкам, их изменение.

Также в Правилах СРО должно быть отражено положение о проверке расчёта тарифов на маршрутах с регулируемым тарифом с целью дальнейшей защиты расчётов в Тарифной комиссии местного представительного органа.

По поводу участия СРО в законодательной и нормотворческой деятельности в Правилах СРО отражается право и обязанность СРО представлять интересы бизнес-среды в соответствующих государственных органах.

Также необходимо отразить в Правилах СРО такое значимое для отрасли направление деятельности как внедрение инноваций в технологии управления перевозками. В частности, должна быть отражена обязанность СРО во внедрении цифровых технологий.

5. Ответственность перевозчиков перед СРО за неукоснительное исполнение требований законодательства РК и внутренних правил и стандартов СРО необходимо отразить в Правилах СРО. Ввод данного положения



дисциплинирует перевозчиков и способствует обеспечению эффективного регулирования пассажирскими перевозками.

В Правилах СРО должна быть установлена градация наказания за нарушение вышеуказанных требований. При первоначальном нарушении перевозчиками требований следует предупредить со стороны регионального филиала СРО. В случае неоднократного, систематического нарушения центральным аппаратом СРО по представлению регионального филиала СРО поднимается вопрос о выводе перевозчика из членства в СРО и, таким образом, запрете на осуществление деятельности по перевозкам пассажиров.

### ***Разработка основных элементов Информационной системы СРО***

Основной целью функционирования Информационная система СРО (ИС СРО) является снижение трудоёмкости и повышения качества процессов управления пассажирскими автоперевозками. Задачами ИС СРО являются цифровизация технологий регулирования перевозок по всем основным подсистемам управления. К ним относятся:

- цифровизация учётных задач;
- форматирование маршрутной сети города, региона в электронном виде (карты);
- формирование данных по маршрутам в электронном виде;
- цифровизация контроля перевозчиков;
- формирование данных для анализа состояния перевозок по городу, региону;
- цифровизация процесса отбора перевозчиков на маршруты;
- цифровизация процесса приёма в СРО и допуска на рынок;
- интеграция с цифровыми системами и платформами (СЕРГЕК, ЕСУТД, Яндекс-Go и т.д.).

Цифровизация задач учёта предполагает собой осуществление сбора и хранения в электронном формате оперативных данных по работе автоперевозчиков (объём перевозок и пассажирооборот), данных по ДТП, раненым и погибшим отдельно по перевозчикам, данных по деятельности перевозчиков (наличие подвижного состава, гаражно-технической службы, ежесменных технических осмотров АТС и медицинских осмотров водителей, профилактики безопасности БД, соблюдения расписаний движения и т.д.) в соответствии с требованиями, представленными в Стандарте СРО.

В информационной системе должны быть представлены в электронном виде маршрутные сети городов и регионов страны. Маршрутные сети должны быть сформированы в виде карт с нанесёнными на них маршрутами общественного транспорта.

Кроме того, в ИС СРО должны быть представлены характеристики маршрутов пассажирского автотранспорта – схема движения, расписание движения, количество задействованных АТС, принадлежность перевозчику и СРО, марка и государственные номера подвижного состава.

По контролю деятельности перевозчиков в ИС СРО отмечаются результаты всех плановых и внеплановых проверок перевозчиков с отметкой о соответствии

требования СРО. Формы и методы проведения проверок представлены в Правилах и Стандартах СРО (приложение к отчёту).

По анализу состояния перевозок в городах и регионах страны формируются данные, характеризующие развитость маршрутной сети, состояние безопасности перевозок, уровень качества перевозок. Конкретные формы и перечень данных для анализа состояния перевозок должны разработать Методический совет СРО.

По подсистеме принятия управленческих решений в ИС СРО необходимо встроить (интегрировать) автоматизированную систему проведения конкурсов на право эксплуатации маршрутов, разрабатываемую АО «Национальные информационные технологии» по заданию Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК.

Кроме того, по данной подсистеме управления в ИС СРО должен быть встроены алгоритм приёма перевозчика в какое-либо СРО и, тем самым, отметка о допуске на осуществление пассажирских автомобильных перевозок.

ИС СРО должна быть интегрирована с цифровыми системами, разработку и ведение которых осуществляется государственными органами. В частности, к таким системам относятся система видеонаблюдения за АТС на улично-дорожной сети СЕРГЕК, Единая система управления транспортной документацией ЕСУТД и, как ранее было отмечено, автоматизированную систему проведения конкурсов на право эксплуатации маршрутов. Кроме того, ИС СРО должна производить обмен данными с цифровыми платформами, организующих пассажирские перевозки такси и микроавтобусами типа «Яндекс-Go».

В структуре ИС СРО должны быть предусмотрены отдельные подсистемы по регулярным пассажирским перевозкам в международном сообщении, в межобластном сообщении, городским, пригородным и внутриобластным перевозкам, по нерегулярным перевозкам и таксомоторным перевозкам.

Разработку и сопровождение ИС СРО следует поручить уполномоченному органу (Ситуационному центру Комитета транспорта МТ РК), так как в соответствии с законопроектом о вводе СРО в отрасль планируется функционирование нескольких СРО, а также возможен отзыв разрешения на деятельность какого-либо СРО в случае неисполнения требований законодательства РК.

### ***Финансовая поддержка государства по созданию СРО***

В момент создания саморегулируемые организации могут испытать финансовые затруднения в первый период своей деятельности. Это связано с тем, что необходимо набрать и содержать штат высококвалифицированных специалистов в центральный аппарат СРО и в региональные филиалы СРО. Кроме того, необходимы постоянные разъезды в регионы для организации процесса управления в первоначальный период. При этом вступительные и членские взносы перевозчиков могут поступить позже момента начала деятельности СРО.

В связи с этим предлагается организовать финансовую поддержку со стороны государства для устойчивости процесса создания СРО. Такой поддержкой может быть проведение следующих мероприятий.

Уполномоченный орган организует выделение средств из республиканского бюджета. Данные расходы должны быть заранее запланированы в бюджете после принятия основных положений законопроекта по вводу саморегулирования в отрасль. После отбора организаций, которым передаётся право регулирования отрасли, уполномоченный орган организует прямое выделение средств выбранным СРО пропорционально численности подвижного состава, входящих в эти СРО.

Второй вариант государственной поддержки создания СРО заключается в образовании отраслевого фонда. Фонд поддержки СРО также финансируется из республиканского бюджета. Учредителем фонда является уполномоченный орган. Правлением фонда тщательно рассматриваются потребность всех создаваемых СРО в финансовых средствах и определяется объем субсидий саморегулируемым организациям из отраслевого фонда.

### ***Предпосылки создания СРО.***

Создание саморегулируемых организаций в пассажирском транспорте Казахстана имеет ряд условий, позволяющих успешно реализовать передачу госфункций в СРО. В первую очередь это относится к наличию и функционированию ассоциаций перевозчиков в регионах Казахстана. В настоящее время в стране насчитывается 22 региональные (областные, городские) ассоциации пассажирских автоперевозчиков. Ими охвачены практически все регионы страны, исключая вновь образованные области (Абайская, Жетысуйская). В некоторых регионах имеется две или три ассоциации. Наличие региональных ассоциаций перевозчиков в значительной степени облегчает переход на саморегулирование, так как имеется уже готовая основа для организации региональных филиалов СРО.

В целом по республике функции по защите интересов перевозчиков и консолидации их позиций при формировании изменений в законодательстве РК осуществляют такие республиканские ассоциации как Союз автотранспортников Республики Казахстан (КАО), Автомобильный конвент Казахстана и Республиканская ассоциация служб такси Казахстана. При этом первая и третья ассоциации зарегистрированы в качестве СРО с добровольным участием.

Таким образом с точки зрения наличия основы для будущих СРО уже функционирует сеть ассоциаций, объединённых в республиканские союзы.

Как отмечено выше, в Казахстане создана законодательная база для осуществления деятельности на принципах саморегулирования. В законе РК «О саморегулировании» и подзаконных НПА отражены все основные требования к СРО. Данное законодательство общее для всех отраслей экономики страны. Вместе с тем, при переходе на саморегулирование необходим учёт особенностей пассажирского автотранспорта. Тем более, что автотранспорт является объектом повышенной опасности. В связи с этим КАО по поручению и финансировании СТК «KAZLOGISTICS» в 2022-2023 годах проводит исследования по проблемам перехода отрасли на СРО. В рамках этих работ проведён анализ состояния законодательства РК по саморегулированию, анализ состояния отрасли с точки зрения причин и необходимости перехода на саморегулирование, анализ

проблем, условий и возможности внедрения СРО в пассажирском автотранспорте, разработаны конкретные механизмы регулирования отрасли при передаче госфункций в конкурентную среду. По результатам исследований разработаны проекты внутренних документов СРО, устанавливающих требования к перевозчикам и СРО и регламентирующих взаимоотношения перевозчиков и управляющих подразделений СРО. С использованием комплексного подхода и системного анализа разработаны и представлены в Правилах СРО и Стандартах СРО все минимально необходимые составляющие технологии управления отраслью: подсистемы учёта деятельности перевозчиков, анализа состояния перевозок в регионах, механизмы принятия управленческих решений и контроля деятельности перевозчиков.

Следует отметить, что переход на саморегулирование в пассажирском автотранспорте поддержан центральными государственными органами, принимающими решения по саморегулированию (МТ РК и МНЭ РК) и переход на саморегулирование доведён до стадии рассмотрения и принятия законопроекта по данному вопросу депутатами Мажилиса Парламента РК.

Таким образом, имеются все минимально необходимые условия для перехода пассажирского автотранспорта на СРО.

### ***Основные положения по договору между уполномоченным органом и СРО по передаче государственных функций на саморегулирование***

Процесс перехода отрасли на саморегулирование предполагает отбор уполномоченным органом саморегулируемых организаций для передачи им государственных функций и заключение договора между ними по выполнению взаимных обязательств в целях успешного функционирования процесса регулирования пассажирского автотранспорта. Для реализации этого положения в закон РК «О саморегулировании» и в законопроект по вводу саморегулирования в отрасль должно быть введено положение о заключении такого договора при создании СРО с обязательным участием членов СРО. В перечень положений договора должны войти следующие аспекты.

СРО должно принять на себя ответственность перед госорганами по исполнению законодательства РК по обеспечению безопасности и качества пассажирских автоперевозок. Уполномоченный орган имеет право проводить контроль за общим состоянием перевозок в стране, и по конкретному СРО в частности.

С целью контроля СРО со стороны уполномоченного органа в соответствующем НПА должно быть отражены критерии (показатели) эффективности работы СРО. К ним следует отнести:

- состояние безопасности перевозок – рост (снижение) численности ДТП, произошедших по вине перевозчиков СРО, количество раненых и погибших в этих ДТП;
- износ подвижного состава и меры принимаемые СРО для улучшения состояния;

- проведение СРО мероприятий по повышению безопасности пассажирских перевозок – организация работ у перевозчиков по профилактике безопасности дорожного движения;

- состояние качества пассажирских перевозок – соблюдение регулярности движения, расписаний и схем движения;

- соблюдение наружной и внутренней чистоты салонов автобусов и такси.

При неисполнении обязательств СРО перед госорганом уполномоченный орган имеет право принимать административные меры к СРО, не исполняющее частично или в полной мере требования законодательства РК. Крайней мерой наказания для таких СРО является расторжение договора между уполномоченным органом и СРО о передаче ему госфункций.

В свою очередь уполномоченный орган должен обеспечить:

- доступ СРО к информационным системам и (СЕРГЕК, ЕСУТД и др.) и цифровым платформам (Яндекс-Go, inDrive);

- участие СРО в заседаниях смешанных комиссий уполномоченного органа и иностранных государств по вопросам разрешений для пассажирских перевозок и изменений в перечне, расписаний и схем движения по международным маршрутам.

С целью реализации аналитической деятельности СРО местные исполнительные органы и подразделения центральных органов должны предоставлять всю запрашиваемую СРО информацию (генеральные планы городов, регионов, распределение населения, транспортные потоки, численность населения и численность автотранспортных средств в регионах и т.д.).

#### **5.4. Опыт реализации саморегулирования в Казахстане**

Институт саморегулирования в Казахстане создан для эффективного взаимодействия бизнес-сообщества с органами государственной власти и находится в стадии становления. В Законе "О саморегулировании", введенном в действие в 2016 году, нашли свое отражение базовые принципы этого непростого процесса, означающего отказ от подчас неэффективного и обременительного госрегулирования, административного давления на бизнес и незаконного вмешательства государственных структур в деятельность предпринимателей.

В Казахстане саморегулирование с обязательным участием введено **в сфере оценочной деятельности и деятельности юридических консультантов**. Соответствующие законы приняты в 2018 году. С момента введения в действие Закона "О саморегулировании" статус добровольных СРО получили порядка 30 организаций. В стране отсутствует единый реестр СРО и каждый госорган ведет свой. По сведениям госорганов, на добровольное саморегулирование уже перешли такие сферы, как здравоохранение, пожарная безопасность, экологический аудит, промышленная безопасность и техническое регулирование, реабилитация и банкротство. Все эти организации аккредитованы в Комитете СРО НПП РК «АТАМЕКЕН».

Добровольное саморегулирование действует наряду с государственным, сюда госфункции не передаются. При этом в добровольном должны быть стандарты и правила выше государственных требований.

Учитывая международный опыт, полагаем необходимым в Казахстане вводить саморегулирование по профессиональному признаку с обязательным установлением квалификационных требований к профессии и правилам поведения и этики их членов. При этом, как показывает международный опыт, саморегулирование должно вводиться по принципу "одна сфера – одна СРО".

При ослаблении государственного контроля институты СРО должны взять на себя ответственность за повышение качества товаров, работ и услуг. В случае обязательного саморегулирования госфункции передаются СРО, в которую должны входить все участники рынка, которые должны следовать выработанным стандартам и нести имущественную ответственность, гарантированно отвечать за качество продукции.

Одним из проведённых мероприятий в Казахстане по обмену опытом внедрения СРО является прошедший 05.09.2019 г., в Алматы 26-ой Международной выставки «KazBuild 2019», где «Союз строителей Казахстана» провел Форум поставщиков строительных материалов и услуг. На мероприятии поднимались актуальные вопросы сферы строительства. Основной посыл форума заключался во внедрении СРО, согласно которой все члены организации на добровольной основе действуют наряду с государственным регулированием в сферах предпринимательской или профессиональной деятельности, устанавливая требования к субъектам саморегулирования и их деятельности выше требований, установленных законодательством РК.

Своим опытом внедрения системы СРО тогда поделились АО «Палата аудиторов РК», а также Палаты экспертных организаций, которые, в свою очередь, отметили основные преимущества перехода на СРО, что позволит значительно повысить качество продукции рынка строительной отрасли, усилить ответственность строительных организаций и рабочих специалистов, отстранить от рынка строительства непрофессиональных и неконкурентоспособных участников, а также снизить административные барьеры и сократить излишние процедуры при реализации строительных проектов.

«Мы добились того, чтобы на территории Республики Казахстан действовали единые стандарты. Также мы эти стандарты, которые приняты по всему миру, используем в своей практике и переводим их на казахский язык. В тоже время, мы переводим их на русский язык для стран СНГ. У нас существуют комитеты по контролю за качеством, которые осуществляют жесткий контроль. Мы надеемся, что в ближайшее время внесем поправки в законодательство и система изменится. Мы везде используем опыт ведущих стран. Поэтому, что касается контроля качества в палате аудиторов, он очень жёсткий, и по признаю международной организации входит в 20-ку лучших», - отметил председатель Совета ПАО «Палата аудиторов РК» Сапар Кошкимбаев.

**Саморегулируемые организации Казахстана.** <https://helpiks.org/5-55753.html>

До 1999 года в Казахстане единственной полноценной СРО была фондовая биржа KASE, являющейся таковой по законодательству. Кроме того, первые две лицензии ассоциациям профессиональных участников рынка ценных бумаг были выданы в 4 квартале 1999 года – Ассоциации Управляющих активами и

Казахстанской ассоциации реестродержателей (КАРД).

Постановлением Директората Национальной комиссии от 13 ноября 1999 года №482 лицензия на осуществление деятельности в качестве СРО была выдана Ассоциации Управляющих активами, основными целями создания которой были определены обеспечение условий для эффективной деятельности КУПА и развития свободной конкуренции на рынке услуг по инвестиционному управлению пенсионным активами НПФ, а также разработка стандартов деятельности и профессиональной этики и обеспечение защиты законных интересов для КУПА, являющихся членами ассоциации.

Помимо основных органов управления, определенных законодательством РК, Ассоциацией Управляющих активами в целях решения наиболее важных задач было создано три постоянно действующих комитета по законодательству, по персоналу и по учету и отчетности.

Данная ассоциация ведет реестр своих членов, содержащий информацию о фирменном наименовании и адресе каждого члена, данные о его представителе в Ассоциации и квалифицированном персонале, реквизитах лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг.

Членам Ассоциации запрещается манипулирование ценами сделок с ценными бумагами, в том числе путем сговора между собой и иными возможными способами, в целях искажения представлений клиентов членов Ассоциации, а также других участников рынка ценных бумаг о состоянии спроса на ценные бумаги и их предложения.

Также члены Ассоциации обязаны ежеквартально не позднее трех рабочих дней с даты опубликования в средствах массовой информации, представлять СРО сведения о состоянии пенсионных и собственных активов; бухгалтерский баланс, а также отчеты о результатах финансово – хозяйственной деятельности; о движении денежных средств; о чистых пенсионных активах и об изменениях в пенсионных активах.

Члены Ассоциации по завершению финансового года представляют в Ассоциацию годовую финансовую отчетность и аудиторское заключение о проверке финансовой отчетности за соответствующий период.

Постановлением Директората Национальной комиссии от 13 ноября 1999 года № 483 лицензия на осуществление деятельности в качестве СРО была выдана **Казахстанской Ассоциации Реестродержателей (далее КАРД)**, которая была создана регистраторами во 2 квартале 1998 года в целях координации деятельности и выражении общих интересов реестродержателей; обеспечения защиты общих интересов членов ассоциации; разработки стандартов деятельности и профессиональной этики организаций, осуществляющих деятельность по ведению реестров держателей ценных бумаг; содействия государственным органам в развитии рынка ценных бумаг Республики Казахстан, а также разработки правил добросовестной практики, направленных на предотвращение мошеннических действий на рынке ценных бумаг.

В соответствии с уставом КАРД на 1 января 2000 года в данной СРО сформированы:

- Общее собрание членов ассоциации;

· Совет ассоциации, формируемый из числа представителей членов ассоциации и являющийся органом управления деятельностью ассоциации.

· Ревизионная комиссия

Функции исполнительного органа КАРД возложены на Президента ассоциации, избираемого Общим собранием членов ассоциации сроком на 1 год.

Получение КАРД статуса СРО во многом стало следствием проводимой в 1998-1999 гг. политики по поддержке данной ассоциации как потенциальной СРО, заключающейся в устранении существовавших между регистраторами противоречий и споров, препятствующих их реальному объединению.

Например, упомянутым ранее постановлением Национальной комиссии от 14 октября 1999 года №47 было установлено требование о переходе с 1 апреля 1999 года всех регистраторов технологии ведения реестров держателей ценных бумаг, основанной на открытии единого лицевого счета для одного держателя ценных бумаг во всех реестрах держателей ценных бумаг.

Ранее регистраторы использовали две принципиально разные методики ведения реестров держателей ценных бумаг, одна из которых предусматривала открытие единого лицевого счета для одного держателя, а вторая – открытие отдельных лицевых счетов для держателей ценных бумаг в каждом из реестров, и каждая из двух групп регистраторов настаивала на том, чтобы единая технология ведения реестров держателей ценных бумаг основывалась на их методике. Существовавшая в то время Национальная комиссия по ценным бумагам РК выступив «арбитром» сняла эти противоречия.

Как уже отмечалось выше третьей СРО в соответствии с законом «О рынке ценных бумаг» является фондовая биржа - KASE. По своему экономическому и правовому статусу фондовая биржа является некоммерческой саморегулируемой организацией, создаваемой профессиональными участниками рынка ценных бумаг в форме акционерного общества. Ее деятельность основывается на принципе самокупаемости, и она независима в своей деятельности на рынке ценных бумаг от государственных органов Республики Казахстан.

Таким образом, заключая все вышесказанное, сегодня в Казахстане в сфере профессиональных участников рынка ценных бумаг существует три полноценных СРО, одна из которых является фондовая биржа, и две ассоциации профессиональных участников рынка ценных бумаг – это КАРД и Ассоциация управляющих активами. Однако, не смотря на наличие достаточной правовой базы, на практике наблюдается отсутствие реальных полномочий СРО. Тем не менее по мере развития СРО перечень передаваемых им Национальным Банком контрольных функций за деятельностью профессиональных участников рынка ценных бумаг будет расширяться.

**Информация по ОЮЛ «Саморегулируемая организация «Казахстанская ассоциация строительной отрасли» <https://kaso.kz/about/>**

На базе ОЮЛ «Казахстанская Строительная Ассоциация «Kaz Building» было создано и зарегистрировано в Министерстве юстиции Республики Казахстан 15 февраля 2021 года ОЮЛ «Саморегулируемая организация «Казахстанская ассоциация строительной отрасли» /далее- СРО «КАСО»/.



СРО «КАСО» является саморегулируемой некоммерческой организацией, не имеющей в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющей полученный чистый доход между учредителями (членами) СРО «КАСО», созданной на основе общности целей и интересов своих членов – юридических лиц, а также их объединений (ассоциаций или союзов), осуществляющих деятельность в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, и смежных с ними отраслях.

СРО «КАСО» осуществляет свою деятельность на основе и в соответствии с Конституцией РК, Гражданским кодексом РК, Закона РК «О саморегулировании», Закона РК «О некоммерческих организациях», Закона РК «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в РК», Закона РК «О долевом участии в жилищном строительстве» и иным действующим законодательством РК, общепризнанными принципами международного права, учредительными документами СРО «КАСО».

Основные цели Ассоциации:

— объединение и концентрация усилий всех членов СРО «КАСО» для развития их деятельности в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, защита, представление и поддержка прав и интересов своих членов в органах государственной власти и управления РК и иных государственных, не государственных организациях;

— создание условий для развития строительного рынка, повышение качества и конкурентоспособности товаров (работ, услуг) членов СРО «КАСО»;

— формирование и распространение добросовестных практик в строительной отрасли с учетом интересов государства, предпринимателей и граждан РК, усиление ответственности членов СРО «КАСО» перед потребителями;

— координация деятельности членов СРО «КАСО», направленной на развитие строительной отрасли РК, улучшение инвестиционного климата, внедрение новых технологий, эффективное использование имеющегося в строительстве потенциала для развития экономики Казахстана и повышения благосостояния граждан РК;

— участие в разработке законопроектов и иных нормативно-правовых и нормативно-технических актов, направленных на создание оптимальных условия развития строительной отрасли Казахстан;

— участие в разработке и содействие в реализации международных, республиканских и региональных государственных программ, проектов социально-экономического развития, участие в формировании республиканской инвестиционной политики;

— развитие международного сотрудничества в сфере строительства и смежных с ним отраслях с целью интеграции Казахстана в мировое экономическое сообщество.

— содействие в развитии в Казахстане различных форм собственности и свободного предпринимательства в сфере строительства, формировании производственных связей и кооперации организаций, предприятий всех отраслей промышленности;

СРО «КАСО» аккредитована в НПП РК «Атамекен», МИИР РК и МНЭ РК.  
**Аналитическая записка Министерства финансов РК по саморегулируемым организациям (МФ РК, февраль 2023 года).**  
[https://online.zakon.kz//Document/?doc\\_id=32009863&pos=54;-16#pos=54;-16](https://online.zakon.kz//Document/?doc_id=32009863&pos=54;-16#pos=54;-16)

13.07.2018 года введен в действие Закон РК «Об оценочной деятельности в РК» (далее – Закон), в котором предусмотрены концептуальные изменения в сфере оценочной деятельности в РК, а именно введено саморегулирование в оценочной деятельности на базе множества палат оценщиков, исключено лицензирование с заменой на сертификацию палатами оценщиков.

Количество саморегулируемых организаций в 2022 году составило 4 Палаты оценщиков:

- Палата Оценщиков «Столичная палата профессиональных оценщиков»;
- Палата оценщиков «Саморегулируемая организация «Палата профессиональных независимых оценщиков»;
- Палата Оценщиков «Саморегулируемая организация «Содружество оценщиков Казахстана»;
- Палата оценщиков «Саморегулируемая организация Казахстанской ассоциации оценщиков».

Стандарты и правила Палаты Оценщиков, согласованные с уполномоченным органом в области оценочной деятельности:

- Стандарты и правила Палаты Оценщиков «Столичная палата профессиональных оценщиков» от 15.10.18г;
- Правила Палаты оценщиков «Саморегулируемая организация «Палата профессиональных независимых оценщиков» от 30.11.18г., Стандарты от 15.02.19г;
- Стандарты и правила Палаты оценщиков «Саморегулируемая организация Казахстанской ассоциации оценщиков» от 15.02.19г;
- Стандарты и правила Палата Оценщиков «Саморегулируемая организация «Содружество оценщиков Казахстана от 24.08.2022г.

**Аналитическая записка к информации по анализу регуляторного воздействия. Саморегулирование.**

В 2022 году в реализацию [Закона](#) «О саморегулировании» проведен анализ регуляторного воздействия (далее – АРВ) в порядке пересмотра регуляторных инструментов в области оценочной деятельности.

На данное АРВ получено положительное заключение Министерства национальной экономики о соблюдении Министерством финансов всех необходимых процедур. Таким образом, саморегулирование как способ регулирования в области оценочной деятельности, не имеет системных проблем.

Введение саморегулирования, в отличие от прямого государственного регулирования, позволяет разрешать проблемы рыночными механизмами. Так, проведение квалификационных экзаменов и присвоение квалификации «эксперт»/«оценщик», проведение курсов переподготовки, повышения квалификации СРО направлено на обеспечение качественного кадрового потенциала оценочного сообщества и дает возможность СРО не допускать на рынок недобросовестных и неквалифицированных участников.

Кроме того, созданный институт «экспертизы» отчетов по оценке позволяет следить за качеством представляемых услуг по оценке. Проведение экспертизы отчета об оценке экспертом, обладающим специальными знаниями, навыками и опытом, решает проблему обеспечения компетентного рассмотрения спорных вопросов по отчетам об оценке.

Рассмотрение обращений на действия оценщиков и принятие дисциплинарных мер в отношении своих членов СРО способствуют повышению качества оценочных услуг и выработке предложений по совершенствованию законодательства об оценочной деятельности.

Контроль СРО за деятельностью своих членов обеспечивает ответственность за недобросовестное, непрофессиональное поведение оценщиков.

Требование по членству не менее 300 оценщиков в одной палате обеспечивает конкурентоспособность палаты оценщиков, что в целом влияет на развитие сферы в области оценки.

Вместе с тем, выделяем отдельные **вопросы**, решение которых позволит **совершенствование саморегулирования**, в том числе:

- предусмотреть ведение реестра юридических лиц, с которыми оценщики заключили трудовой договор, их ответственность и контроль за их деятельностью, как за субъектами оценочной деятельности;

- проработать вопросы проведения экспертизы отчетов об оценке имущества;

- установить требование в отношении опыта работы оценщиком при оценке имущества, являющегося обеспечением при заключении ипотечного договора, а также при реализации заложенного имущества;

- регламентировать систему повышения квалификации оценщиков и порядок прохождения стажировки кандидатов в оценщики;

- формирование отчета об оценке в электронном формате.

10 января 2023 года результаты АРВ рассмотрены и поддержаны членами Межведомственной комиссии по вопросам регулирования предпринимательской деятельности.

В этой связи, после детального обсуждения предложений АРВ совместно с оценочным сообществом будут приняты соответствующие поправки по совершенствованию законодательства в области оценочной деятельности.

#### **Информация по саморегулируемым организациям Комитета внутреннего государственного аудита МФ РК**

1.	Сферы регулирования, где введено саморегулирование, основанное на обязательном членстве (участии) и/или действуют саморегулируемые организации, основанные на добровольном членстве (участии)	оценочная деятельность в РК
2.	Количество саморегулируемых организаций	4 саморегулируемых организаций

	(основанных на обязательном и добровольном членстве (участии) в анализируемых сферах)	
3.	Наименование саморегулируемых организаций с указанием количества членов в каждой саморегулируемой организации, а также их вид деятельности	<p>1. В палате оценщиков «Саморегулируемая организация Казахстанской ассоциации оценщиков» в членстве состоят 378 оценщика;</p> <p>2. В палате оценщиков «Столичная палата профессиональных оценщиков» в членстве состоят 407 оценщика;</p> <p>3. В палате оценщиков «Саморегулируемая организация «Палата профессиональных независимых оценщиков» в членстве состоят 361 оценщика;</p> <p>4. В палате оценщиков «Саморегулируемая организация «Содружество оценщиков Казахстана» в членстве состоят 465 оценщиков.</p> <p>Вид деятельности – оценочная деятельность</p>
4.	Перечень функций, выполняемых регулирующими государственными органами, возможных к передаче в саморегулирование, основанного на обязательном членстве (участии)	-
5.	Наличие стандартов и правил саморегулируемых организаций, согласованных в соответствии с <a href="#">Законом</a> Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года «О саморегулировании»	<p>Стандарты и правила саморегулируемых организаций, согласованных в соответствии с <a href="#">Законом</a> РК «О саморегулировании» имеются во всех палатах оценщиков:</p> <p>1. Палата оценщиков «Саморегулируемая организация Казахстанской ассоциации оценщиков»;</p> <p>2. Палата оценщиков «Столичная палата профессиональных оценщиков»;</p> <p>3. Палата оценщиков «Саморегулируемая организация «Палата профессиональных независимых оценщиков»;</p> <p>4. Палата оценщиков «Саморегулируемая организация «Содружество оценщиков Казахстана».</p>
6.	Наименование потенциальных сфер или видов деятельности, где возможно введение саморегулирования, основанного на обязательном участии (членстве)	
7.	Количество жалоб, поступивших в отчетном году на саморегулируемые организации,	1

основанных на обязательном членстве, объем взысканного ущерба с саморегулируемой организации по результатам рассмотрения жалоб _____ тысяч тенге. нужно
---

Представленная в этой главе информация о СРО в Казахстане представлена в интернете и её незначительный объём объясняется периодом становления института саморегулирования в стране, начавшегося в 2016 году после принятия закона.

Надо отметить, что в Казахстане до настоящего времени не налажен процесс систематизации данных по саморегулирующим организациям и активный обмен опытом внедрения СРО, что является причиной отсутствия соответствующих ресурсов у общественных организаций. При этом в настоящее время наблюдается рост активности в деятельности по реализации СРО в разных сферах экономики.

В связи с вышеизложенным, в Казахстане актуальна проблема организации финансирования структуры, которая должна обеспечить систематизацию имеющихся данных, оперативный обмен информацией, методическое руководство и координацию действий общественных организаций и бизнеса по реализации института саморегулирования. Учитывая крайнюю ограниченность ресурсов ассоциаций и значительный мультипликативный эффект для экономики государства, уместно и видимо необходимо вести речь о финансировании этой деятельности из бюджета.

## **6. ОПИСАНИЕ И ПЛАН РЕАЛИЗАЦИИ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА СРО В ПАП**

Организация пассажирских автомобильных перевозок является технологически сложным процессом, требующим исполнения высоких требований по обеспечению качества перевозок. Кроме того, эти перевозки относятся к опасным объектам для участников дорожного движения (пассажиры, пешеходы, водители), поэтому требуют повышенного внимания и повышенных требований к обеспечению безопасности дорожного движения. Переход на саморегулирование в пассажирском автотранспорте требует сохранения всех требований, отражённых в законах РК и нормативной правовой базе функционирования отрасли, а также исполнения всех необходимых для эффективной работы автотранспорта технологий регулирования, большая часть из которых в настоящее время государственными органами не исполняется.

Вследствие технологической сложности организации перевозок переход на принципы саморегулирования на первоначальном этапе целесообразно организовать в рамках пилотного проекта. В связи с этим предлагается апробировать пилотный проект по организации пассажирских автоперевозок в условиях саморегулирования на отдельной ассоциации международных и межобластных перевозчиков.

### ***Планирование и осуществление пилотного проекта***

Планирование и осуществление пилотного проекта предлагается провести в рамках следующих мероприятий.

1. На первом этапе пилотного проекта необходимо выбрать несколько государственных функций, передаваемых в СРО и планируемых к осуществлению в рамках пилотного проекта. Из всего перечня передаваемых функций необходимо отобрать те из них, которые существенно не повлияют на исполнение государственными органами регулирования до введения в действие положений законопроекта о внесении изменений и дополнений по вводу саморегулирования в отрасль. Таковыми являются следующие функции:

- допуск на рынок транспортных услуг путём приёма в члены СРО на регулярных перевозках в международном и межобластном сообщении. Вид сообщения обусловлен этапностью перехода на саморегулирование – уполномоченным органом (МИИР РК) запланирован законопроектом переход на саморегулирование вначале именно этих видов сообщений;

- ведение реестров перевозчиков и маршрутов на регулярных перевозках;
- изменение схем и расписаний движения по маршрутам перевозок.

2. Следующим шагом проведения пилотного проекта по переходу на саморегулирование следует принять подготовку Устава СРО и Учредительного договора СРО между перевозчиками и СРО. Так как ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан» является саморегулируемой организацией, основанной на добровольном участии, следует соответствующим образом изменить устав и учредительный договор на обязательном участии перевозчиков в СРО.

3. Важным моментом планирования и реализации пилотного проекта является отбор ассоциации международных и межобластных перевозчиков, где будет реализовываться пилотный проект. Реализацию пилотного проекта предлагается осуществить в ассоциации перевозчиков ОЮЛ «Ассоциация пассажирских перевозчиков автомобильного транспорта Республики Казахстан». К достоинствам выбора этой относятся:

- осуществление только международных и межобластных перевозок, что соответствует целям пилотного проекта;
- председатель данной ассоциации перевозчиков Жайсанова И. А. активно участвовала в обсуждении вопросов перехода на саморегулирование в рамках заседаний Рабочей группы по вопросам передачи некоторых функций в сфере автомобильного транспорта в конкурентную среду (далее – Рабочая группа);
- дислокация офиса данной ассоциации в г. Алматы, что удобно для ҚАО осуществлять оперативное руководство реализацией пилотного проекта.

4. Следующим комплексом работ по реализации пилотного проекта является проведение подготовительных мероприятий по организации Общего собрания членов СРО. В него входят предварительное собрание членов ассоциации по ознакомлению хода работ госорганов и Мажилиса Парламента РК по переходу на саморегулирование, разъяснение членам ассоциации принципов саморегулирования, порядка взаимодействия перевозчиков и СРО, требования к перевозчикам по условиям обеспечения безопасности и качества перевозок.

5. Важнейшим этапом реализации пилотного проекта является организация и проведение Общего собрания членов ассоциации. На данном общем собрании представителей перевозчиков выбранной ассоциации должны быть решены следующие вопросы:

- создание саморегулируемой организации (СРО) с обязательным членством (участием);
- утверждение Устава СРО и Учредительного договора СРО;
- Утверждение Правил СРО и Стандартов СРО;
- назначение руководства СРО;
- утверждение вступительных и членских взносов СРО;
- утверждение структуры СРО (создание Исполнительного органа, Коллегиального органа, Ревизионного органа, филиала СРО);
- утверждение штатного расписания и бюджета СРО.

6. После проведения Общего собрания СРО с целью реализации его решений проводится регистрация СРО с обязательным членством в органах юстиции.

Далее производится формирование штатного расписания СРО. Руководством СРО формируются Исполнительный, Коллегиальный, Ревизионный органы СРО, назначается руководитель регионального филиала СРО. Руководитель регионального филиала СРО, в свою очередь, формирует штаты филиала СРО.

7. После формирования структур управления СРО сотрудниками филиала СРО организуются проверки перевозчиков СРО на предмет соответствия требованиям законодательства РК и Правилам, и Стандартам СРО. При

положительном результате проверки осуществляется допуск СРО на выполнение перевозок пассажиров в международном и межобластном сообщениях путём принятия в члены СРО, подписания Учредительного договора перевозчиком и СРО и включения в Реестр перевозчиков СРО.

8. На последнем этапе реализации пилотного проекта осуществляется организация регулирования пассажирских автоперевозок в выбранной ассоциации на принципах саморегулирования. Организация регулирования перевозками осуществляется путём формирования следующих подсистем управления - подсистем учёта работы и состояния перевозчиков, анализа состояния перевозок, принятия решений и контроля исполнения законодательства, внутренних документов СРО и решений центрального аппарата СРО и руководства филиала СРО.

Исполнителями пилотного проекта являются Саморегулируемая организация ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан» и ассоциация международных и межобластных перевозчиков ОЮЛ «Ассоциация пассажирских перевозчиков автомобильного транспорта Республики Казахстан».

На рисунке 7 представлена блок-схема мероприятий по выполнению пилотного проекта.

В таблице 7 представлен план реализации рассматриваемого пилотного проекта.

#### ***Ожидаемые результаты пилотного проекта***

При выполнении пилотного проекта по переходу на саморегулирование в области международных и межобластных автомобильных пассажирских перевозок его результатами следует ожидать следующие показатели:

- проработка уставных и учредительных документов СРО, необходимая для перехода на саморегулирование по всем регионам Казахстана;

- проработка внутренних документов (правила и стандарты СРО), устанавливающие требования к перевозчикам и взаимодействие перевозчиков с аппаратом СРО;

- накопление опыта для перехода в СРО в массовом масштабе – проведение мероприятий по ознакомлению перевозчиков с принципами СРО, подготовка к проведению первого Общего собрания членов СРО, организация приёма в члены СРО, формирование структур СРО, налаживание технологии управления перевозками.



### Блок-схема реализации пилотного проекта по передаче госфункций в СРО



Источник: По данным ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Рисунок 7. Блок-схема реализации пилотного проекта по передаче госфункций в СРО

Таблица 18. План мероприятий по реализации пилотного проекта по передаче государственных функций в области международных и межобластных пассажирских автоперевозок

№	Наименование мероприятия	Форма завершения	Срок исполнения	Исполнитель
1	Отбор государственных функций на передачу в СРО в рамках пилотного проекта	Перечень функций	Сентябрь 2023 г.	ҚАО
2	Подготовка Устава СРО и Учредительного договора СРО	Устав СРО и Учредительный договор СРО	Октябрь 2023 г.	ҚАО
3	Выбор ассоциации международных и межобластных перевозчиков для пилотного проекта	Ассоциация	Октябрь 2023 г.	ҚАО
4	Подготовка Общего собрания членов ассоциации	Протоколы подготовительных собраний перевозчиков	Декабрь 2023 г.	ҚАО, ассоциация
5	Проведение Общего собрания членов СРО	Протокол Общего собрания членов СРО	Январь 2024 г.	ҚАО, ассоциация
6	Регистрация СРО с обязательным членством	Уведомление	Февраль 2024 г.	СРО
7	Формирование структур СРО (Исполнительного, Коллегиального и Ревизионного органов СРО)	Приказы по СРО	Март 2024 г.	СРО
8	Проверка перевозчиков и приём в члены СРО	Документы по проверке и подписанный Учредительный договор СРО	Апрель 2024 г.	СРО
9	Формирование подсистем учёта, анализа, принятия решений и контроля в СРО	Приказы по СРО	Май 2024 г.	СРО

## **7. ПЛАН РЕАЛИЗАЦИИ СРО (ДОРОЖНАЯ КАРТА) НА ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗКАХ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ НА 2024 ГОД**

Настоящая глава предлагает проект дорожной карты - план реализации СРО на пассажирских перевозках автомобильным транспортом на 2024 год. Этот вид деятельности бизнеса отличается от других эксплуатацией повышенного источника опасности для людей. Эта особенность определяет эту сферу, как наиболее зарегулированной самым значительным количеством норм, исполнение которых по идее обеспечило бы безопасность движения и качество услуг. Но реалии таковы, что НПА появившись запоздало (ИР-2022) и без должного государственного регулирования и контроля, не исполняются.

В итоге Казахстан занимает первые места в мире по смертности на дорогах, износ парка усиливается, бизнес почти весь ушёл в теневую экономику, а контроль и надзор на дорогах практически потерян. По вышеуказанным причинам, для приведения в порядок в соответствии с требованиями законодательства пассажирских перевозок автотранспортом, требуется особое внимание и государственная поддержка СРО, включая финансирование в начальный период исполнения передаваемых государственных функций.

Известно, что основными принципами саморегулирования, основанного на обязательном членстве, являются его эффективность и исключение дублирования компетенций государственных органов и СРО. При этом, в сфере пассажирских перевозок автомобильным транспортом, крайне важным обстоятельством является обеспечение вывода из теневой экономики значительной массы предпринимателей, работающих в нарушение требований законодательства при эксплуатации повышенного источника опасности для человека.

Эта задача представляет особую актуальность для общества и государства, позволяя обеспечить улучшение безопасности движения на дорогах и качества обслуживания пассажиров. Кроме того, вывод предпринимательства из теневой экономики позволит исключить социальные потрясения в будущем за счёт обеспечения пенсионных, социальных и медицинских отчислений.

В связи с вышеизложенным, необходимым условием успешной реализации проекта по передаче государственных функций в рыночную среду, является детальная проработка вопросов функционирования СРО, включающего подготовку подзаконных НПА и проекта соглашения с центральным уполномоченным органом, включающего предоставление информации с государственной базы данных по членам СРО.

Важным элементом системы саморегулирования является внедрение автоматизации контроля деятельности перевозчиков, где мы значительно отстаём от мировой практики цифровизации на автомобильных дорогах. В этом отношении, уполномоченному государственному органу необходимо усилить работу по внедрению интеллектуальной транспортной системы (ИТС), которая успешно работает в Японии, США, Европе с начала 2000 года, а в России с 2010 года.

Особо надо отметить, что принятая МИР РК в рамках государственной программы «Цифровой Казахстан» широкомасштабный проект, запланированный к внедрению до 2021 года не реализован. Тем проектом предполагалась реализация системы управления дорожным движением, что дает возможность информировать водителей о ситуации на дорогах; системы видеомониторинга и выявления нарушений ПДД; системы взимания платности на автодорогах и так далее.

Т.о., до настоящего времени предполагаемая реализация системы управления дорожным движением на автомобильных дорогах, позволяющая значительно повысить безопасность движения, сократить транспортные расходы и улучшить экологию, не осуществлена. Вместе с тем, положительным моментом в настоящее время в Казахстане является готовность нормативной базы по внедрению ИТС. При этом, цель ИТС – системная интеграция современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) с транспортной инфраструктурой, транспортными средствами и пользователями, ориентированная на повышение безопасности и эффективности транспортного процесса.

В свою очередь, ИКТ — это совокупность методов, производственных процессов и программно-технических средств, которые интегрированы с целью сбора, обработки, хранения, распространения, отображения и последующего использования информации в интересах её пользователей.

Таким образом, в настоящее время центральному уполномоченному органу в лице Комитета автомобильного транспорта и транспортного контроля Министерства транспорта РК, для обеспечения эффективной реализации исполнения передаваемых в конкурентную среду государственных функций рекомендуется разработать и согласовать План – дорожную карту реализации СРО на пассажирских перевозках автомобильным транспортом на 2024 год.

При этом, план предполагает 4 раздела (проект прилагается):

- утверждение НПА;
- завершение отработки в пилотном режиме автоматизации – ЕСУТД;
- подготовка проекта соглашения между гос. органом и СРО по исполнению государственных функций с определением ответственности и обязанностей сторон;
- этапы реализации СРО исполнения передаваемых государственных функций при финансировании из бюджета.

**УТВЕРЖДАЮ**  
**Председатель Комитета**  
**автомобильного транспорта и**  
**транспортного контроля**  
**Министерства транспорта**  
**Республики Казахстан**  
**А.С. Әлі**

---

**УТВЕРЖДАЮ**  
**Председатель комитета СРО**  
**НПП РК «АТАМЕКЕН»**

---

---

**ДОРОЖНАЯ КАРТА**  
**реализации СРО на пассажирских перевозках автомобильным транспортом на 2024 год**

<b>№</b>	<b>Наименование мероприятий</b>	<b>Форма завершения</b>	<b>Ответственные госорганы</b>	<b>Сроки реализации</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Подготовка и утверждение нормативной базы, регулирующей деятельность СРО</b>				
1	Разработка и утверждение текста соглашения между КАТиТК и СРО по исполнению передаваемых государственных функций.	проект	КАТиТК МТ РК, КАП МВД РК	1-й квартал 2024
2	Внесение изменений в следующие нормативные акты: 1) Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом; 2) Правила технической эксплуатации автотранспортных средств утвержденные Постановлением Правительства РК от 28.02.2008 г. №203), которые включают:	Проекты приказов	КАТиТК МТ РК	2-й квартал 2024

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Положение о контрольно-техническом пункте (КТП), в котором установлены права и функциональные обязанности контрольного механика;</li> <li>- Приказ Министра транспорта и коммуникаций РК «Правила охраны труда и техника безопасности на автотранспортном предприятии»;</li> <li>- Порядок проведения комплекса мероприятий, технических воздействий (диагностирование, техническое обслуживание, ремонт), направленных на организацию и обеспечение безопасной эксплуатации автотранспортных средств.</li> </ul> <p>3) Национальные стандарты Республики Казахстан:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- СТ РК 2271-2012 «Услуги автовокзалов, автостанций и пунктов обслуживания пассажиров»;</li> <li>- СТ РК 2272-2012 «Услуги автотранспортные по пассажирским перевозкам такси»;</li> <li>- СТ РК 2273-2012 «Услуги автотранспортные по регулярным и нерегулярным пассажирским перевозкам».</li> </ul>			
3	Разработка и утверждение нормативно правовых актов, регулирующих в полном объеме деятельность цифровых платформ (агрегаторов) на автотранспорте.	Приказ	КАТиТК МТ РК,	1-квартал 2024
<b>Подготовка информационной системы для СРО</b>				
1	Практическая реализация принятой в рамках государственной программы «Цифровой Казахстан» проекта «ЕСУТД».		КАТиТК МТ РК, КАП МВД РК	
2	Реализация системы управления дорожным движением, что дает возможность информировать водителей о	МВД РК	КАТиТК МТ РК, КАП МВД РК	

	ситуации на дорогах; системы видеомониторинга и выявления нарушений ПДД.			
3	<u>Проработать вопросы интеграции или взаимодействия между КАП МВД, КТ МИИР и владельцами мобильных приложений InDriver, Яндекс и др., в части получения подтверждающих данных по заказу такси, в момент проверки на линии автотранспортных средств при перевозке пассажиров.</u>	Интеграция или меморандум	КАП МВД, КТ МИИР и владельцы мобильных приложений InDriver, Яндекс и др.	Январь – февраль 2024 года
4	Ужесточение требований по регистрации автотранспортных средств в мобильных приложениях, в качестве такси. Строгое соблюдение всех требований действующего законодательства РК. Для осуществления перевозок такси допускается использование легковых автомобилей серийного производства, имеющих не менее четырех дверей. Запрещается использование для перевозок такси автотранспортных средств со специальным управлением, в том числе полностью ручным, правосторонним рулевым управлением, а также с количеством боковых дверей менее четырех.	Меморандум	КАП МВД, КАТ и владельцы мобильных приложений InDriver, Яндекс и др.	Январь – февраль 2024 года
5	Проработать вопросы выгрузки базы зарегистрированных автотранспортных средств и водителей такси, с мобильных приложений InDriver, Яндекс и др., для дальнейшей проверки по базе МВД РК, КГД МФ РК по нарушениям действующего законодательства РК.	Меморандум	КАП МВД, КТ МИИР, КГД МФ РК и владельцы моб. приложения InDriver, Яндекс и др.	1-й квартал 2024 года
6	Цифровизация (автоматизация) контроля предпринимательской деятельности на межобластных, междугородных перевозках пассажиров автотранспортом	Внедрение систем	КТ МИИР РК, МВД РК, приложения InDriver, Яндекс и др.	2024 год