



**ОЮЛ «Союз автотранспортников
Республики Казахстан»**

**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»
(промежуточный)**

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.
- 2.

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)	30
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 передачи функций государственного контроля (надзора) СРО	39
4.2. Обобщение международного опыта передачи функций государственного контроля (надзора) СРО	51
4.3. Зарубежный опыт финансирования и регулирования перевозочной деятельности предприятий пассажирского транспорта	56
4.4. Регулирование рынка таксомоторных услуг в Европе	68
4.5. Цифровизация транспортной сферы за рубежом	73
5. РАЗРАБОТКА ТЕХНОЛОГИИ И ОСНОВНЫХ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАССАЖИРСКИМИ АВТОПЕРЕВОЗКАМИ НА ПРИНЦИПАХ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ	76
5.1. Основные концептуальные положения по процедурам и алгоритмам механизмов регулирования ПАП в рамках СРО	76
5.2. Порядок взаимодействия центрального аппарата СРО с региональными филиалами и региональных филиалов СРО с перевозчиками	84
5.3. Схема документооборота и перечень внутренних документов СРО для обеспечения механизмов регулирования пассажирскими автоперевозками	87
6. ОПИСАНИЕ И ПЛАН РЕАЛИЗАЦИИ ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА СРО В ПАП	90

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, придавала 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. Законом 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 коррупционности 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 полным 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 пассажиров. 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), направленный 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 Exell. 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 пробегов 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 готовности субъектов ПАП имеется готовность перевозчиков перехода на принципы саморегулирования.

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 имеется 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 работы [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.

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 «KAZLOGISTIKS».

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.

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.

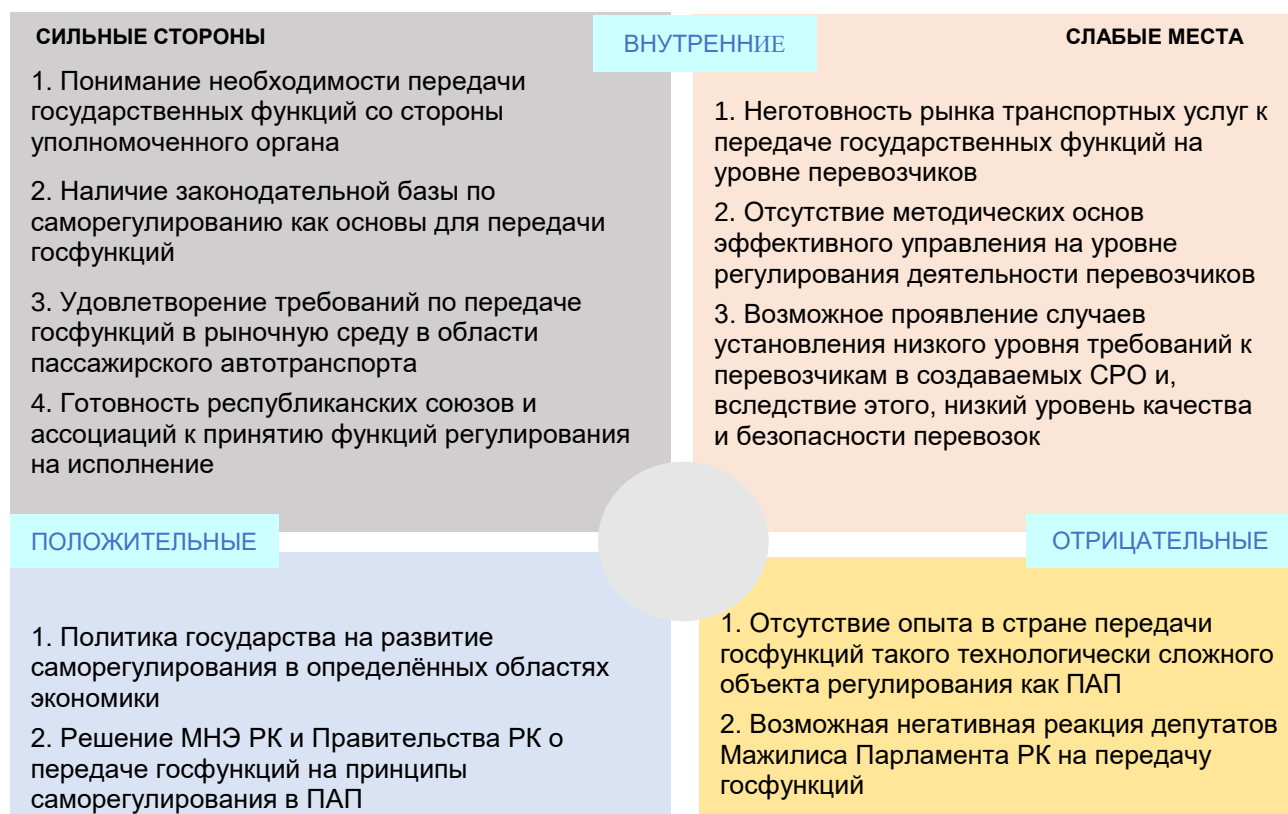
Третьим положительным внешним фактором является благоприятная внутренняя и внешняя ситуация в Казахстане, позволяющая постепенно и неуклонно проводить реформирование отрасли перевозок.

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.

На рис. Ф представлен SWOT-анализ передачи государственных функций в рыночную среду.



Источник: По данным ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Рисунок Ф. 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 сообщениях автоперевозки не имеют альтернативы. Данный фактор оценивается в 4 баллов.

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 полным 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 1 - PEST-анализ передачи государственных функций в области пассажирского автотранспорта на саморегулирование

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

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.

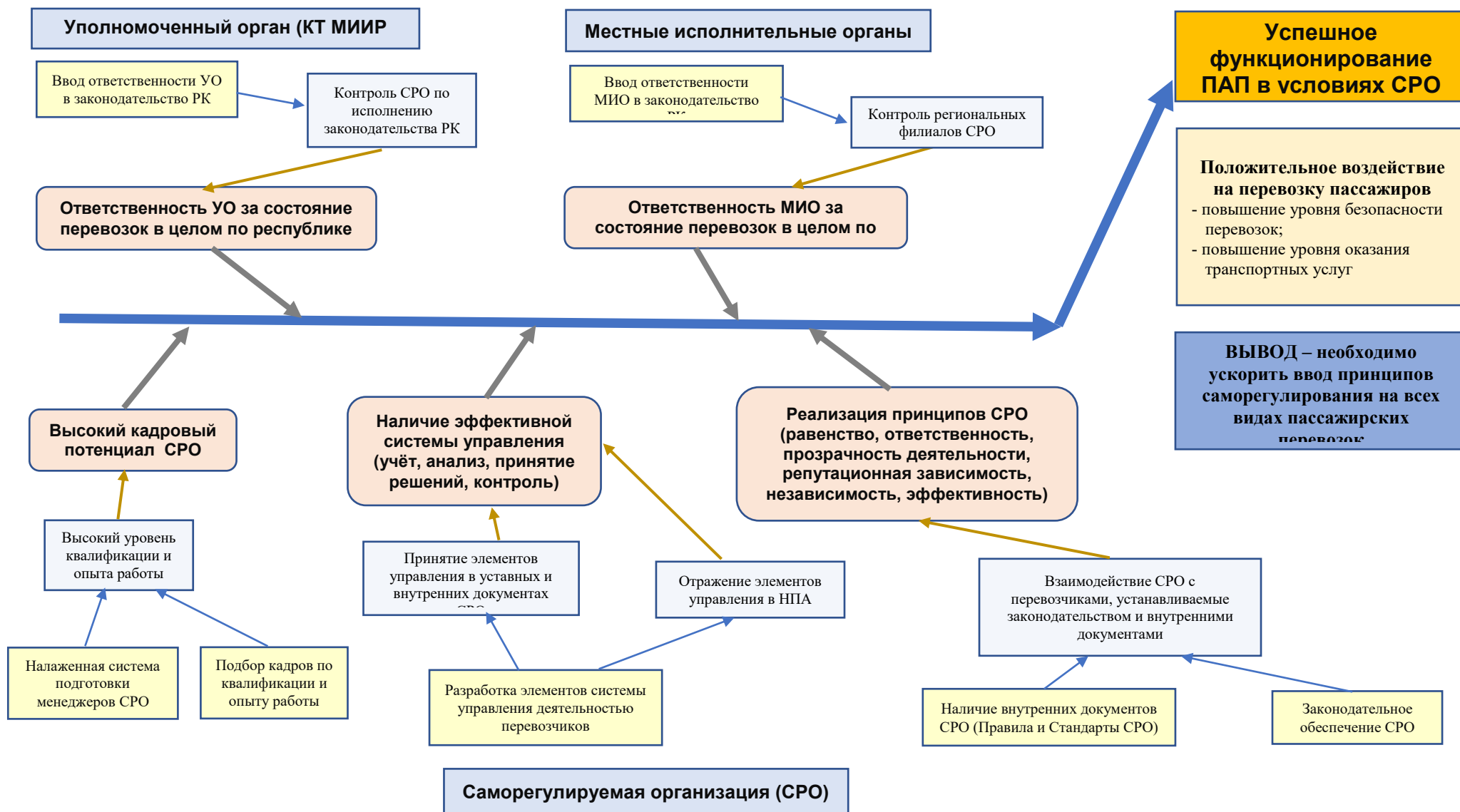
Высокий уровень квалификации и опыта работы сотрудников СРО должны обеспечиваться направленным подбором кадров с соответствующей квалификацией и опытом работы и налаженной системой подготовки менеджеров СРО.

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 ввиду, 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 9.

Анализ факторов успешного выполнения переданных государственных функций по методу Исикава



Источник: по данным ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Рисунок 9. Анализ факторов успешного выполнения государственных функций, переданных в СРО (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.

	Вопрос	Ответ
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.

	Вопрос	Ответ
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 в противодействии 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.

	Вопрос	Ответ
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 передачи функций государственного контроля (надзора) СРО

В условиях недостатка опыта применения механизмов саморегулирования наиболее целесообразным видится изучение зарубежного опыта, прежде всего опыта стран с развитой экономикой, и анализ возможностей его адаптации к условиям Казахстана. Сравнение практики применения механизмов саморегулирования в зарубежных странах проводится по нескольким ключевым критериям.

1. Причины, по которым государства прибегли к использованию тех или иных механизмов саморегулирования рынков.

- Неэффективность или отсутствие государственного регулирования, наличие групп специальных интересов (субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности), снижение административных барьеров, влияние международных организаций (например, ОЭСР).

2. Отрасли экономической деятельности, в которых организовываются и функционируют саморегулируемые организации.

- Тип товара или услуги, производимых отраслью, в значительной степени предопределяет вид регулирования отрасли.

3. Практика эффективного функционирования саморегулируемых организаций и отрицательных эффектов от их деятельности в различных отраслях экономической деятельности.

- Нередко участие в профессиональном объединении рассматривается компаниями как конкурентное преимущество. Деятельность саморегулируемых организаций может привести к вытеснению компаний, не состоящих в СРО, с рынка, снижая таким образом конкуренцию. В случаях, когда речь идет об отрасли, производящей товары или услуги повышенной социальной значимости, особенно важно использование консультаций со всеми основными заинтересованными лицами. Кроме того, в подобных отраслях важна прозрачность деятельности саморегулируемой организации.

4. Функции, осуществляемые на практике существующими саморегулируемыми организациями.

В зависимости от типа рынка и государственной политики в отрасли функции саморегулируемых организаций могут включать:

- разработку стандартов;
- мониторинг и контроль за их применением;
- санкции за нарушение;
- сбор и предоставление информации;
- организацию семинаров и тренингов.

5. Принципы формирования саморегулируемых организаций (отраслевые, функциональные, технологические).

- Исторический аспект, технологический прогресс, включение в международные процессы.

Разработка, принятие требований

Разработка и одобрение стандартов деловой практики или технических требований к продукции или услугам выражаются, прежде всего, в формировании и принятии кодексов. Кодексы добровольного саморегулирования могут быть односторонними и с привлечением независимых третьих лиц. Существуют также формы кодексов добровольного саморегулирования с так называемой «печатью одобрения». Следует заметить, что факт использования переговоров при разработке кодекса поведения не означает, что третьи лица обязательно привлекаются к надзору за его исполнением в дальнейшем.

С другой стороны, последнее время все более распространенной становится ситуация, когда кодекс разрабатывается отраслевым бизнесом самостоятельно, а к администрированию, прежде всего обеспечению исполнения кодекса и контролю, привлекаются независимые от отрасли лица и органы. На стадии разработки и принятия кодекса очень важную роль играет взаимодействие отрасли, государства и других заинтересованных лиц. Составление и одобрение кодекса во многом зависит от качества этих связей. Научно-технический прогресс и интеграционно-глобализационные мировые процессы делают все более значимой роль международных научно-исследовательских и промышленных консорциумов в разработке высоких стандартов.

Односторонние кодексы поведения (Unilateral codes of conduct)

В развитых государствах стала обычной практикой принятия компаниями дополнительных обязательств в одностороннем порядке, что подразумевает ограничение возможностей поведения компании по отношению к потребителям. Мотивирующим фактором для соблюдения требований кодекса в данном случае является деловая репутация компании (например, кодексы в сфере альтернативной и дополнительной медицины, строительства, рекламы и маркетинга в Internet в Великобритании).

Односторонние кодексы поведения принимаются в коммерческих целях - для получения конкурентных преимуществ, демонстрации социальной ответственности компании, повышения доверия к ней со стороны государства, потребителей, контрагентов. При этом следование одностороннему кодексу поведения, как правило, активно рекламируется компанией.

Примеров применения внутренних односторонних кодексов достаточно в любой развитой стране. Наиболее часто подобные кодексы встречаются в отраслях, в которых компании в целях долгосрочной конкурентоспособности борются за лояльность потребителей (компании директ-маркетинга, магазины потребительских товаров, кредитные организации и банки, страховые компании, туристические агентства и т.д.).

Кодексы поведения в отношении потребителей (Customer charters)

Эта форма саморегулирования также подразумевает одностороннее принятие обязательств отдельной компанией. В данном случае компании стараются охватить в кодексе все аспекты своих взаимоотношений с потребителями. Стремясь в полной мере отвечать запросам клиентов и

используя при этом рекомендации потребителей по совершенствованию системы отношений с ними, компании могут принимать на себя дополнительные обязательства, например:

- стандартизация основных аспектов взаимоотношений с потребителями;
- жестко определенная система штрафов за нарушение компанией стандартов поведения;
- независимые проверки состояния компании;
- широкое предоставление обществу информации о текущем состоянии компании.

Использование подобных кодексов поведения помогает компаниям достигать эффективности работы обратной связи клиентов с компанией, лучше подстраиваться под современные требования потребителей к качеству предоставляемых товаров или услуг.

Пример кодекса поведения в отношении потребителей - кодекс одной из крупнейших австралийских страховых компаний «The Australian Associated Motor Insurers Limited». Он, в частности, содержит следующие положения:

- участие лиц, принимающих управленческие решения, в рассмотрении претензий и разрешении спорных ситуаций (в случае если затронуты интересы потребителя);
- простая система документирования, донесение информации в понятной форме;
- гарантия сохранения тайны в отношении личной информации;
- бесплатное разрешение спорных ситуаций, простые процедуры разрешения споров;
- штрафы в пользу потребителей в случае невыполнения компанией своих обещаний.

Кодексы, разработанные с привлечением третьих лиц (Negotiated codes)

В современном мире при разработке кодексов представляется абсолютно необходимым привлечение третьих лиц - государственных организаций, потребительских ассоциаций. Привлечение третьих лиц к созданию подобных кодексов помогает соблюсти интересы всех групп, затрагиваемых положениями кодексов поведения.

В контексте анализа возможностей использования успешного международного опыта в целях развития саморегулирования в России представляется полезным учитывать опыт отдельных развитых стран, в которых получил развитие институт саморегулирования.

США

Саморегулируемые организации в США имеют некоторые примечательные особенности. В частности, в США активно действуют СРО, сформированные не по признаку принадлежности всех членов к определенной отрасли экономики. В СРО могут участвовать представители, не принадлежащие к одной отрасли, более того, участники СРО могут быть заняты даже в технологически абсолютно несвязанных производствах.

Пример СРО, члены которой не принадлежат к одной определенной отрасли, - СВВВ («Council of Better Business Bureaus»). Это частная некоммерческая организация, финансируемая за счет членских взносов предпринимателей и профессиональных участников рынков. Миссия организации - поддержка и продвижение механизмов саморегулирования в целях повышения стандартов взаимоотношений бизнеса и потребителей. СВВВ является межотраслевой саморегулируемой организацией и объединяет, как общенациональные компании, так и сеть локальных Better Business Bureaus, которые действуют на уровне отдельных штатов. Особенно важна роль СВВВ в саморегулировании рекламы.

Другой отличительной особенностью СРО в США является то, что основным мотивом для предпринимателей, вступающих в организацию, является получение преимуществ, предоставляемых СРО, перед участниками рынка, не состоящими в данной СРО, противопоставление участников СРО компаниям схожей сферы деятельности, не участвующим в СРО.

Третья особенность заключается в том, что в некоторых сферах саморегулирование возникло до того, как необходимость регулирования этих сфер была осознана государством. В результате создания эффективной системы саморегулирования введение жесткого государственного регулирования стало просто не нужным. Это касается, например, рекламы, защиты персональных данных в Интернете и др.

С некоторой долей условности можно сказать, что саморегулирование в США пришло на смену картельным объединениям производителей, которые по мере развития антимонопольного регулирования становились все менее надежными и более опасными для своих членов См.: Industry Self-regulation and Antitrust Enforcement: An Evolving Relationship. Debra A. Valentine, Federal Trade Commission 1998.. Саморегулирование предложило потенциальным членам другие выгоды, которые при своей законности выглядели более предпочтительными по сравнению с выгодами от объединения в картели.

В первую очередь, дополнительные требования, предъявляемые СРО к своим членам, повысили уровень доверия потребителей к безопасности и качеству производимых товаров и предоставляемых услуг, что привело к росту потребительского спроса, интенсификации конкуренции.

Во-вторых, применение добровольных стандартов в рамках СРО привело к повышению эффективности деятельности участников рынков, на которых функционировали СРО.

В-третьих, существование СРО облегчило донесение информации о стандартах, о качестве продукции конкретных производителей до потребителей.

Еще одно очевидное преимущество саморегулирования перед государственным регулированием - это то, что профессиональные участники рынка лучше знакомы с условиями и потребностями рынка, а следовательно, могут предложить более гибкие и оперативные механизмы регулирования.

Примечательное объяснение феномену развития механизмов саморегулирования высказал председатель Федеральной торговой комиссии

США Роберт Питофски. Он объяснил необходимость делегирования части регулирующих полномочий государства организациям, осуществляющим саморегулирование, тем, что «экономика растет более высокими темпами, чем возможности государственного регулирования» См.: Self-regulation and Antitrust. FTC Chairman Lays Out How Self-Regulatory Efforts Can Avoid Antitrust Challenge. Federal Trade Commission 1998..

В результате длительного развития института саморегулирования в США (первые организации, обладающие признаками СРО, появились в первом десятилетии XX века) СРО стали незаменимыми участниками рынка. Особенно важным представляется тот факт, что предпринимателями СРО воспринимается, как источник деловой репутации, сигнал о надежности компании. По этой причине членство в СРО - это реальный актив компании, расставание с которым равносильно расставанию с раскрученной торговой маркой.

Имеют место, однако, и прецеденты, когда СРО совершают попытки ограничить конкуренцию в отрасли, ограничить вход в отрасль новых эффективных производителей. Официальная позиция заключается в том, что в таких случаях необходимо непосредственное вмешательство государственных органов в процесс регулирования. Кроме того, дополнение саморегулирования регулированием со стороны государства допустимо в случаях, когда по тем или иным причинам рынок не способен автоматически обеспечить соблюдение прав всех участников отношений, то есть там, где возможно образование провалов рынка.

Канада

Канада является одной из наиболее прогрессивных стран в контексте использования механизмов саморегулирования См.: Draft Report. Taskforce on Industry Self-regulation 2000. Она обладает одной из наиболее развитых законодательных баз, регулирующих создание и функционирование СРО. В отличие от практики организации СРО, распространённой в США (межотраслевые СРО), правительство Канады формирует наиболее благоприятные условия для создания отраслевых СРО. Правительство ведёт постоянную активную работу по совершенствованию законодательства. Кроме того, участникам рынка оказывается поддержка в выработке добровольных кодексов поведения.

В общем и целом, государство выполняет в развитии механизмов саморегулирования несколько основополагающих функций.

· Функции катализатора.

Стимулирование интереса к использованию саморегулирования путём предоставления консультаций, проведения исследований. Создание СРО приветствуется во всех отраслях экономической деятельности, в том числе и в тех сферах, где оно не сможет полностью заменить государственное регулирование.

· Функции помощника.

Инфраструктурное, информационное, иногда финансовое обеспечение процессов переговоров по поводу образования СРО, конференций, затрагивающих проблемы саморегулирования.

- Функции удостоверителя, гаранта.

При определённых обстоятельствах государство может выступать как удостоверитель определённых кодексов (аналог «печати доверия» OFT в Великобритании), соответствия отдельных ассоциаций требованиям кодексов.

- Посреднические функции.

Государство может выступать посредником на переговорах для обеспечения равноправного участия в процессе создания кодексов всех заинтересованных сторон.

- Функции разработки правил.

Государство может предъявлять требования к работникам определенных профессий и предпринимателей различных видов деятельности, связанные с участием в добровольных кодексах (например, исполнение кодекса может быть обязательным условием для получения лицензии - ситуация делегированного саморегулирования).

- Функции прямого участника.

Государство также осуществляет функции прямого участника при разработке добровольно принимаемых кодексов поведения.

Таким образом, правительство Канады оказывает значительную поддержку развитию механизмов саморегулирования, выполняя указанные выше функции. 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.

Австралия

Опыт Австралии представляет интерес, прежде всего, по той причине, что правительство страны много внимания уделяет проблеме совершенствования механизмов саморегулирования экономики и апробирует наиболее прогрессивные методы организации саморегулирования См.: Commonwealth Taskforce on Industry Self-Regulation. Industry Self-Regulation on Consumer Market. ORR, Canberra, 2000..

Приоритетной целью реформы регулирования, которая реализовывалась в Австралии с середины 90-х годов, являлось снижение издержек регулирования для бизнеса, особенно малого, повышение эффективности функционирования рынков с точки зрения потребителей. Основным способом достижения этой цели была провозглашена ответственность бизнеса за состояние дел в отрасли путем развития в случае необходимости эффективных схем саморегулирования. При этом основной акцент был сделан на минимизации государственного вмешательства в экономику в соответствии с выработанными критериями целесообразности, адекватности, осуществимости и эффективности государственного регулирования. Одним из ключевых используемых в этих целях инструментов стала процедура оценки регулирующего воздействия,

механизм которой представляет собой многоаспектный анализ с точки зрения важности решаемых задач, выгод, издержек и рисков с обязательным изучением возможных альтернатив.

Спектр инструментов регулирования, применяемых в Австралии, классифицируется следующим образом:

- рыночное регулирование;
- саморегулирование;
- квазирегулирование (сорегулирование);
- государственное регулирование.

При этом саморегулирование рассматривается как установление стандартов поведения и их применение и защита без какого-либо прямого государственного вмешательства. Квазирегулирование (сорегулирование) предполагает участие государства в какой-либо форме в обеспечении соблюдения кодексов и правил, разрабатываемых бизнесом. Государственное регулирование - принятие нормативного акта, обязательного для исполнения, контроль за выполнением которого осуществляет государственный орган БЭА, Информационно-аналитический бюллетень № 32. Формализованная процедура выбора форм и инструментов регулирования (опыт Австралии)..

Исходя из «презумпции нецелесообразности» государственного вмешательства в экономику, постулируется, что при выборе необходимого регулирующего воздействия необходимо руководствоваться принципом использования максимально мягкого режима. Поскольку саморегулирование рассматривается как лучшая из возможных альтернатив преодоления провалов рынка, государственная политика в явной форме направлена на поддержку саморегулирования везде, где это возможно и целесообразно. Общий подход состоит в том, что «государство должно помогать бизнесу самостоятельно и ответственно решать проблемы отрасли» Ministry for Custom and Consumer Affairs. Codes of Conduct Policy Framework. Canberra, March, 1998..

Эффективное саморегулирование предполагает:

- наличие кодекса поведения (стандартов ведения бизнеса), разработанных бизнесом самостоятельно;
- наличие механизмов, обеспечивающих соблюдение кодексов, - администрирования кодекса (мониторинга), санкций за нарушение;
- наличие эффективной системы разрешения споров.

Преимущества саморегулирования как альтернативы государственному вмешательству определяются следующим образом:

- «саморегулирование является гибким средством продвижения “лучшей практики” в отрасли, а не просто минимального соответствия законодательным требованиям;
- кодексы поведения создаются самой отраслью и ориентированы на решение специфических проблем отрасли;
- саморегулирование предполагает более низкие издержки по его применению для бизнеса по сравнению с государственным регулированием, что на конкурентном рынке означает более низкие цены для потребителей;

– саморегулирование не предполагает затрат со стороны правительства и, соответственно, дополнительных затрат для общества;

– быстрая и дешевая процедура разрешения споров имеет положительный эффект как для потребителей, так и для бизнеса по сравнению с большими издержками и длительными сроками использования юридических процедур» Ministry for Financial Services and Regulation. Prescribed Codes of Conduct: Policy Guidelines on making industry codes of conduct enforceable under the Trade Practice Act 1974. Canberra, May, 1999.

Для кодексов саморегулирования возможна процедура т.н. «авторизации» кодексов в Австралийской Комиссии по конкуренции и делам потребителей (Australian Competition and Consumer Commission, ACCC) на основании Закона о торговой практике (1974). Процедура авторизации не означает, что кодекс приобретает силу закона. Она означает только, что компании, подписавшие «авторизованный» кодекс, не могут быть привлечены к суду за антиконкурентный сговор за подписание кодекса. В ходе процесса авторизации ACCC проверяет кодекс с точки зрения его эффектов, ограничивающих конкуренцию. Если такой эффект обнаруживается, компаниям предлагается скорректировать кодекс. Процедура авторизации носит добровольный характер.

Исследования 1997-2000 годов позволили сформулировать общие условия, при которых саморегулирование является наиболее приемлемой регулятивной альтернативой:

– «проблема не имеет большого общественного значения, в частности, не затрагиваются проблемы здоровья и безопасности;

– риск возникновения проблемы невелик или ее последствия невелики;

– проблема может быть разрешена самими участниками рынка. Например, существуют стимулы для индивидов и групп развивать и придерживаться соглашений в рамках саморегулирования (выживание отрасли, рыночные преимущества).

Шансы на успешность саморегулирования возрастают, если:

– нормы саморегулирования адекватно покрывают отрасль;

– имеется влиятельная отраслевая ассоциация;

– участники рынка мотивированы к достижению целей саморегулирования;

– существуют доказательства, что добровольное саморегулирование будет работать - применяются эффективные санкции и стимулы;

– существует экономия на издержках от использования менее формализованных механизмов работы с жалобами и разрешения споров» Office of Regulation Review. A Guide to Regulation. ORR, Canberra, 1998..

Анализ 2000 года показал, что основным мотивом для создания схем саморегулирования является получение дополнительной прибыли участниками таких схем (за счет конкурентных преимуществ, преодоления «провалов рынка» и т.п.). В то же время исследование показало, что растет количество схем саморегулирования, введенных в ответ на угрозу государственного вмешательства. Достоверность намерений государства вмешаться в случае неадекватного функционирования рынка и неспособности бизнеса

самостоятельно решить проблему создала мощный стимул к развитию саморегулирования Commonwealth Taskforce on Industry Self-Regulation. Industry Self-Regulation on Consumer Market. ORR, Canberra, 2000..

Помимо «чистого» саморегулирования возможны различные варианты смешанного регулирования, предполагающие совместную ответственность бизнеса и государства за регулирование отрасли.

С июля 1998 г. вступили в действие поправки к Закону о торговой практике (1974), в соответствии с которыми правительство имеет право признавать кодексы, разработанные отраслью «защищенными» (prescribed) (не путать с авторизованными). Если кодекс признан «защищенным», то АССС как орган, ответственный за контроль за соблюдением этого закона, может предпринимать действия против нарушителей кодекса. Кроме того, возможно судебное преследование нарушителей кодекса со стороны компаний и частных лиц. «Защищенные» кодексы могут быть добровольными и обязательными. Добровольные кодексы предполагают, что ответственность за их нарушение по закону несут только те люди или компании, которые формально подписали этот кодекс. АССС ведет публичный регистр компаний, подписавших «защищенные» кодексы.

Процедура «защиты» кодекса предполагает соблюдение тех же формальных процедур, что и введение государственного регулирования, т.е. подготовку RIS. Предложение о придании кодексу статуса «защищенного» должно исходить от министерства, ответственного за контроль за соответствующей сферой или в целом за применение. Процедура начинается только при следующих условиях:

- «кодекс отвечает на выявленный “провал” рынка или служит достижению конкретной цели социальной политики;
- кодекс оценивается как наиболее эффективное средство преодоления провала рынка или достижения цели социальной политики;
- преимущества кодекса для общества перевешивают издержки, связанные с приданием ему статуса “защищенного”;
- существуют серьезные и непреодолимые недостатки в действующих схемах саморегулирования (например, кодекс неадекватно покрывает отрасль);
- существуют систематические проблемы с выполнением (enforcement) кодекса - история нарушений добровольных кодексов в отрасли;
- рассмотрен набор опций саморегулирования и квазирегулирования и продемонстрирована их неэффективность» Ministry for Financial Services and Regulation. Prescribed Codes of Conduct: Policy Guidelines on making industry codes of conduct enforceable under the Trade Practice Act 1974. Canberra, May, 1999..

По общей процедуре «защищены» могут быть только авторизованные кодексы, то есть кодексы, для которых доказано отсутствие антиконкурентного эффекта.

Помимо «защиты» кодексов возможно использование и других инструментов квазирегулирования.

Введение любых опций квазирегулирования, так же как и введение государственного регулирования, требует процедуры оценки регулирующего воздействия.

Саморегулируемые организации в Австралии образуются, как правило, на базе отраслевых ассоциаций. Важнейшей причиной внимания правительства и экономических агентов к использованию механизмов саморегулирования является устоявшаяся точка зрения, состоящая в том, что саморегулирование способно эффективно снижать издержки участников экономических отношений, повышать стандарты рыночного поведения, бороться с насущными проблемами и откликаться на запросы потребителей. Борьба с возможными неблагоприятными последствиями саморегулирования, такими, как, например, ограничение конкуренции и осложнение вхождения на рынок новых фирм, по мнению правительства Австралии, должна вестись путем постоянного совершенствования законодательного поля для деятельности СРО. В качестве наиболее подходящей формы государственного вмешательства в регулирование экономики рассматривается контроль за деятельностью СРО.

Механизмы саморегулирования в Австралии применяются в следующих отраслях экономической деятельности: реклама и маркетинг, теле- и радиовещание, телекоммуникации и Internet, директ-маркетинг и телемаркетинг, финансовый сектор (финансовые и инвестиционные услуги, банковская деятельность, страхование, ипотека), рынок недвижимости, фармакология, частная медицина, розничная торговля, негосударственные пенсионные фонды, путешествия и туризм, профессиональные ассоциации (инженеры, бухгалтеры и т.д.).

Великобритания

Политика Великобритании в области саморегулирования заметно отличается от политики, проводимой Канадой и Австралией. Правительственное агентство, ответственное за проведение конкурентной политики, Office of Fair Trading, принимает более активное участие в рассмотрении и одобрении добровольных кодексов поведения.

Основные функции политики развития саморегулирования изложены в акте «The Department of Trade and Industry's (DTI) White Paper» (Официальный документ Департамента торговли и промышленности).

В указанном документе подчеркивается, что предполагаемые механизмы стимулирования использования саморегулирования, дополняемые эффективной кампанией, раскрывающей выгоды использования добровольных кодексов, способны дать толчок представителям бизнеса использовать кодексы в своей деятельности, гарантировать соответствие своего поведения требованиям добровольно принимаемых кодексов. Кроме того, предполагается, что компании, не участвующие в добровольных соглашениях, будут подвергаться более жесткому контролю на предмет недобросовестного поведения.

Механизмы политики саморегулирования, предложенные DTI, были тщательно исследованы множеством государственных агентств Великобритании. Для повышения эффективности государственного

регулирования была создана специальная служба «Better Regulation Task Force». Эта служба оказывает консультационные услуги министерствам, вносит предложения по совершенствованию системы регулирования. Работа над повышением эффективности политики в области саморегулирования продолжается, проводятся научные исследования эффективности применения механизмов саморегулирования в различных отраслях экономической деятельности. В Британском правительстве ведутся активные споры о наиболее предпочтительной для страны общей концепции саморегулирования.

Рассмотрим далее, в каких отраслях экономики действуют саморегулируемые организации в Великобритании через призму классификации форм саморегулирования.

Кодексы добровольного саморегулирования

Односторонние секторальные кодексы поведения - альтернативная и дополнительная медицина (British Complementary Medicines Association, Council for Complementary and Alternative Medicine), строительство (National Federation of Builders Code of Practice), реклама и маркетинг в Internet (International Chamber of Commerce - Guidelines on Advertising and Marketing on the Internet).

Кодексы, разработанные с привлечением третьих лиц (Negotiated codes), - страховые компании, производители энергии, компании, занимающиеся водоснабжением и отоплением, банки, телефонные компании, компании в сфере торговли недвижимостью, участники ипотечного рынка. Существуют также примеры межотраслевых кодексов такого типа, регулирующих отношения, характерные для более чем одной отрасли экономической деятельности, - British Codes of Advertising Standards and Sales Promotion (реклама и стимулирование сбыта), Green Claims Code of Practice (кодекс поведения, регулирующий распространенную практику позиционирования производителями своих товаров, как полезных для окружающей среды) и др.

Кодексы, имеющие «печать одобрения» The Office of Fair Trade, - саморегулируемые организации кредитных и финансовых компаний, производителей электронной техники, производителей обуви, профессиональных участников рынка жилой недвижимости, компаний, занимающихся директ-маркетингом, прямыми продажами, продажами по почте, компаний-производителей моторов, машиностроительных компаний, компаний, предоставляющих услуги фотографии, туристические агентства.

Кодексы делегированного саморегулирования

Кодексы, применение которых санкционировано законодательно, - аудиторы, дантисты, страховые агенты, адвокаты, финансовые услуги, защита данных.

Кодексы СРО, уполномоченных государством выполнять регулирующие функции (делегированные СРО), - Institute of Chartered Accountants (бухгалтеры), Royal Institution of Chartered Surveyors (профессиональные страховые оценщики).

Кодексы СРО, уполномоченных проводить лицензирование, - продажа контрактов на поставки электроэнергии, стандарты рекламной деятельности,

радиовещание, профессиональные участники рынка услуг медицины (врачи, медсестры, акушеры и т.д.).

Легальные кодексы - Code of Practice for Packers (компании-упаковщики), Code of Practice on Misleading Price Indications (регулирует заявления компаний в отношении цен, способные ввести потребителей в заблуждение), Financial Services and Markets Bill (финансовые услуги, финансовые рынки).

Ниже приведена сводная таблица, обобщающая ключевые характеристики СРО в отдельных зарубежных странах.

Таблица 1 Сводная таблица характеристик СРО в отдельных странах

	Россия	США	Канада	Австралия	Великобритания
Наличие специального закона в сфере саморегулирования	+	-	-	-	-
Активность государства в стимулировании развития саморегулирования Экспертная оценка степени активности.	+	++	++	+++	+++
Активность государства в сфере взаимодействия с саморегулируемыми организациями Экспертная оценка степени активности.	+	+	++	++	+++
Наличие примеров саморегулирования отраслей	+	+	+	+	+

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.).

4.2. Обобщение международного опыта передачи функций государственного контроля (надзора) СРО

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

Однако, как уже отмечалось, могут возникать ситуации, при которых СРО совершают попытки ограничить конкуренцию в отрасли, не позволяя входить в нее новым эффективным производителям. В таких случаях необходимо непосредственное вмешательство государственных органов в процесс регулирования. Кроме того, дополнение саморегулирования регулированием со стороны государства допустимо в случаях, когда по тем или иным причинам рынок не способен автоматически обеспечить соблюдение прав всех участников отношений.

Как показано выше, существуют две различные модели регулирования рынков - регулирование преимущественно государственными органами при передаче небольшой части полномочий по надзору, контролю, установлению правил проведения операций объединениям профессиональных участников рынка - саморегулируемым организациям (например, регулирование финансовых рынков во Франции), и передача саморегулируемым организациям

максимально возможного объема полномочий (как, например, в США). Однако и в той, и в другой моделях государство сохраняет за собой основные контрольные функции и возможность в любой момент вмешаться в процесс саморегулирования.

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.

Далее, в Австралии широко распространена практика так называемой государственной «защиты» кодексов, созданных саморегулируемыми организациями. В этом случае государство берет на себя часть функций по контролю (надзору) за соблюдением правил.

«Защита» кодекса предполагает соблюдение тех же формальных процедур оценки регулирующего воздействия, что и введение государственного регулирования. Процедура начинается только в том случае, если рассмотрен набор опций саморегулирования и квазирегулирования и продемонстрирована их неэффективность.

Помимо «защиты» кодексов возможно использование и других инструментов так называемого квазирегулирования, в частности:

– делегирование полномочий государственного органа по регулированию конкретной отрасли отраслевым ассоциациям (если такое делегирование предусмотрено в законодательстве);

– подписание соглашения между регулирующим органом и организацией, для членов которой применяется кодекс.

Однако практически во всех этих случаях речь идет о том, что непосредственно контролем (надзором) за соблюдением правил занимается государство, частично передавая эти функции саморегулируемым организациям, но оставляя за собой право окончательной проверки. Наиболее подходящей формой государственного вмешательства в регулирование экономики предполагается в данном случае контроль за деятельностью саморегулируемых организаций.

В качестве примера действующей в Австралии СРО, наделенной функциями контроля (надзора) за соблюдением установленных правил, можно привести АССС (Australian Competition and Consumer Commission) - Австралийскую Комиссию по конкуренции и делам потребителей. Она регулирует национальные услуги инфраструктуры, поддерживает принципы добросовестной конкуренции и защиты потребителя. В частности, при обнаружении нарушений прав потребителей или антиконкурентного поведения компании, действующей, например, в области телекоммуникационных технологий, АССС выпускает предписание о прекращении нарушений, а при их повторном появлении может наложить штраф и потребовать возмещения нанесённых убытков через суд.

Политика Великобритании в области саморегулирования отличается от политики других стран. Правительственное агентство, ответственное за проведение конкурентной политики, Office of Fair Trading, принимает более активное участие в рассмотрении и одобрении добровольных кодексов поведения, в том числе выполняя следующие функции.

- Разработка важнейших принципов саморегулирования и стимулирование применения лучших практик рыночного поведения с учётом современных требований.

- Опубликование решений по поводу одобрения («печать одобрения») или негативного решения по вопросу об одобрении добровольных кодексов.

- Информирование потребителей о преимуществах саморегулирования и преимуществах организаций, выполняющих требования добровольных кодексов поведения.

- Государственное удостоверение соответствия определённых рыночных агентов требованиям добровольных кодексов.

- Возможность отзыва удостоверения одобрения кодексов, которые перестали удовлетворять предъявляемым критериям.

Таким образом, в Великобритании государство активно участвует в рассмотрении добровольных кодексов, созданных саморегулируемыми организациями, однако основная часть функций по контролю за соблюдением правил лежит на самих саморегулируемых организациях.

Кодексы разрабатываются самими профессиональными ассоциациями при консультации антимонопольного органа (Office of Fair Trade, OFT), а затем официально признаются Генеральным директором OFT. Критерием такого признания служит оценка общего экономического эффекта от принятия кодекса, в том числе позитивное воздействие на качество услуг, предоставляемых потребителям.

Обязанность по контролю за соблюдением установленных правил полностью лежит при этом на профессиональной ассоциации, никакие иные санкции кроме санкций самой организации (судебное или административное преследование) к нарушителям применено быть не может. К подобным кодексам, одобренным OFT, не применяется ряд общих норм антимонопольного законодательства. По данным на 2000 год, в Великобритании по этой схеме принято 49 профессиональных кодексов.

Таким образом, саморегулируемые организации в Великобритании обладают правом полного контроля за соблюдением правил «одобренных» государством кодексов.

Однако это правило применяется не во всех сферах, где действуют саморегулируемые организации.

В данном случае показательным является пример формирования режима регулирования в медицинской деятельности в Великобритании. В 1858 году в соответствии с законом была создана организация саморегулирования, к настоящему времени объединяющая около 200 тысяч практикующих врачей.

В числе прочего указанная организация была наделена полномочиями по установлению стандартов деятельности, контролю за их соблюдением, работе с жалобами потребителей. В 1998 году в рамках исследования медицинской сферы было выявлено, что саморегулирование отрасли имеет ряд недостатков. В частности, профессиональная солидарность врачей стимулировала ассоциацию к сокрытию фактов некачественного оказания услуг в ущерб интересам потребителей. Результатом стало привлечение к работе ассоциации заинтересованных лиц (организаций, защищающих права потребителей, государства и пр.) и фактический переход от модели саморегулирования к модели сорегулирования указанной сферы экономической активности.

В современном мире при разработке кодексов представляется абсолютно необходимым привлечение третьих лиц - государственных организаций, потребительских ассоциаций. Привлечение третьих лиц к созданию подобных кодексов помогает соблюсти интересы всех групп, затрагиваемых положениями кодексов поведения.

При создании кодексов могут проводиться переговоры, или, по меньшей мере, консультации с представителями государства и потребителями. Представители этих групп в отдельных случаях могут участвовать не только в разработке кодекса, но и в контроле за его исполнением. В Великобритании, например, такая практика применяется при контроле над исполнением кодекса поведения, регулирующего сферу рекламы и стимулирования сбыта («The British Code of Advertising Practice and Sales Promotion»), кодексов

профессиональных организаций омбудсменов в сфере финансовых услуг, торговли недвижимостью и т.д.

Также характерной чертой саморегулирования в Великобритании является разделение функций установления правил саморегулирования и контроля за их соблюдением в части обеспечения интересов «аутсайдеров» между разными органами.

В данном случае под «аутсайдерами» подразумеваются потребители (и другие третьи лица) по отношению к отраслевым ассоциациям. Очевидно, что участие третьих лиц (прежде всего потребителей) усложняет процесс принятия решений в рамках организации, увеличивая ее неоднородность. Необходимо в данном случае обеспечить контроль третьих лиц за деятельностью, затрагивающей общественные интересы, и выполнением общественно значимых функций, но ограничить их права по вопросам, касающимся внутренних проблем группы участников организации.

Так, в Великобритании, как правило, разведены отраслевые организации, устанавливающие стандарты деятельности и не включающие в процесс принятия решений третьих лиц, и омбудсмены, занимающиеся разрешением споров.

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. С. 16..

Кроме того, Великобритания является страной, в которой наибольшую роль в системе регулирования фондового рынка играют саморегулируемые организации. Основные функции по контролю (надзору) за соблюдением правил были переданы государством саморегулируемым организациям.

Основным законодательным актом, регламентирующим механизм функционирования фондового рынка, является Закон о финансовых услугах (1986). В соответствии с этим законом за Казначейством (государственным органом) оставлено небольшое число функций по регулированию фондового рынка, среди которых главными являются общий контроль за состоянием рынка и допуск на рынок Великобритании зарубежных инвестиционных институтов и фондовых бирж.

Основная нагрузка по регулированию и контролю за соблюдением правил ложится на самих участников фондового рынка. В соответствии с Законом о финансовых услугах подавляющая часть функций по регулированию передана Совету по ценным бумагам и инвестициям (Securities and Investments Board - SIB), который является некоммерческой частной компанией.

Участники SIB - это представители компаний, работающих на фондовом рынке. В числе прочих функций SIB является мониторинг и контроль за деятельностью участников фондового рынка. Деятельность SIB финансируется за счет средств участников фондового рынка.

Регулированием деятельности непосредственных участников фондового рынка занимаются саморегулируемые организации, которые объединяют компании по профессиональному признаку. Среди прочих саморегулируемые организации на фондовом рынке выполняют функции контроля за деятельностью членов и наложение санкций за нарушение правил, созданных самими саморегулируемыми организациями.

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.

КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА "МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПЕРЕДАЧИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) СРО"

<https://revolution.allbest.ru/law/c00822921.html> [2].

4.3. 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.

Согласно государственной статистической отчетности за покрытие убытков бюджетными дотациями в целом по всем видам транспорта, выросло с 75 до 85%. При этом при перевозках автобусами данный показатель вырос всего на 3%, по трамваям — на 12% и троллейбусам — на 15%.

Еще более быстрыми темпами (по сравнению с дотациями) росли объемы бюджетных субсидий на приобретение и капитальный ремонт транспортных средств. В течение 1996—2000 гг. объем бюджетных субсидий в расчете на одного жителя вырос в 2,4 раза, в расчете на одного пассажира — в 2,3 раза, а в расчете на одно место-км — в 2,8 раза.

Особую остроту проблема финансирования пассажирских перевозок приобрела на городском пассажирском транспорте (ГПТ). После передачи ГПТ местным органам самоуправления решение всех финансовых вопросов возложено на местные администрации. В разных городах проблема установления цен на пассажирские перевозки решается различно, в зависимости от того, какую долю расходов пассажирских предприятий берет на себя городской бюджет. В разных российских городах выручка от реализации билетной продукции покрывает от 14 до 70% расходов по перевозкам городским пассажирским транспортом.

Представляется, что одной из главных ошибок тех, кто пытается «реформировать» ГПТ на основе принципов рыночной экономики, является игнорирование очевидного факта существования отраслей, в которых такие принципы не работают. Нельзя принудительно внедрить рынок там, где отсутствуют работающие рыночные механизмы. Но этот вывод совсем не означает отказ от идеи рынка.

В частности, местные органы власти различных регионов РФ самостоятельно решают и проблему привлечения частного и ведомственного автотранспорта в условиях бюджетного дефицита и отсутствия концепции реформирования ГПТ путем поиска различных механизмов перевода этой сферы экономики на рыночные принципы хозяйствования.

Например, в Красноярске для выполнения пассажирских перевозок используется почти исключительно коммерческий транспорт из-за ликвидации практически всех автобусных парков. Во многих регионах из-за малого финансирования ГПТ были приняты решения о привлечении частного автобусного транспорта к пассажирским перевозкам. В настоящее время коммерческий транспорт в разных регионах РФ перевозит в среднем от 15 до 40% пассажиров.

Принципы и правила взаимодействия муниципального и частного транспорта, методы управления ГПТ различны в разных городах. Общим является то, что администрации почти всех российских городов пришли к выводу о необходимости привлечения частного транспорта к перевозкам на конкурсной основе.

Положительным в опыте работы автотранспортников РФ является:

- определение доходности каждого маршрута при распределении маршрутов по конкурсу;

- осуществление работы подвижного состава по единым для муниципального и коммерческого транспорта тарифам на перевозки;
- перевозка пассажиров всех или нескольких льготных категорий автобусами всех форм собственности;
- работа на невыгодных маршрутах по договору с владельцами частных автобусов. Каждый из коммерческих автобусов обязан отработать определенное количество дней по графику на таком маршруте;
- предоставление частных автобусов для выполнения социальных нужд.

В большинстве городов привлечение коммерческого транспорта организуется на основе конкурсов на право перевозки пассажиров. Анализ организации пассажирских автоперевозок позволил выявить положительный опыт выбора критериев определения победителей в конкурсе на право перевозки пассажиров. Используются следующие критерии:

- наименьший тариф на выполнение транспортных услуг;
- степень, в какой частные автотранспортники готовы перевозить пассажиров льготных категорий или со скидкой;
- наименьший размер дотаций на перевозку льготных категорий, который запрашивает перевозчик у администрации;
- наибольшее количество баллов за комплекс показателей, определенных конкурсной комиссией.

По окончании конкурса с победителями заключается договор на выполнение муниципального заказа, в котором оговариваются сроки, порядок выполнения перевозок, закрепляется за предпринимателем маршрут обслуживания, определяются условия расторжения договора.

Организация работы коммерческого подвижного состава в российских городах осуществляется различно. В некоторых городах происходит частичное регулирование организации движения коммерческого автотранспорта путем выдачи расписания движения и проведения периодических проверок его выполнения; в других городах работа частных перевозчиков администрацией города фактически не контролируется. Такое положение, естественно, ухудшает качество перевозочного процесса.

По мнению многих специалистов, занимающихся вопросами организации работы ГПТ, наиболее эффективным является такое регулирование, при котором коммерческие автобусы наравне с муниципальным транспортом контролируются центральной коммерческой службой.

Этот вид регулирования позволяет обеспечить качество услуг ГПТ, его надежность и соответствие предоставляемых услуг требованиям пассажиров.

В связи с привлечением коммерческого транспорта к перевозкам пассажиров возникает необходимость решения задач:

- обеспечение координации и контроля работы транспорта различных форм собственности;
- гарантирование равных условий для предприятий различных форм собственности в части перевозки льготников и дотации на эту деятельность;

- обеспечение равных налоговых условий для предприятий, работающих на маршрутах различной доходности;
- соблюдение требований по обеспечению безопасности передвижения посредством контроля своевременного качественного технического обслуживания и ремонта подвижного состава, медицинского обследования водителей автобусов, участвующих в пассажирских перевозках.

Общим является то, что практически повсеместно при администрации города созданы отделы, выполняющие функцию генерального заказчика на транспортное обслуживание населения. Так, в Санкт-Петербурге сформирована служба единого заказчика и образован единый фонд финансирования, из которого предприятиям оплачивается производство транспортных услуг. Все отделы в зависимости от принятой политики решают большой перечень задач:

- изучение транспортной подвижности населения города;
- изучение потребности населения города в перевозках;
- разработка совместно с научно-исследовательскими и проектными организациями городской сети маршрутов ГПТ;
- разработка мероприятий по улучшению транспортного обслуживания населения;
- разработка расписания транспортных средств на городских маршрутах совместно с транспортными предприятиями и организациями согласно потребностям населения, предприятий и организаций города;
- согласование рассчитанных транспортными предприятиями расходов, обеспечивающих выполнение составленных и утвержденных расписаний движения;
- заключение с транспортными предприятиями договоров на выполнение ГПТ;
- контроль соблюдения требований по экипировке и санитарному состоянию подвижного состава, правил пользования транспортными средствами и правильности оплаты за проезд в общественном транспорте;
- контроль за содержанием и оборудованием остановочных пунктов, освещением улиц и состоянием дорожного покрытия на маршрутах ГПТ;
- контроль выполнения распоряжений главы администрации, касающихся сферы транспорта;
- контроль и координация деятельности предприятий и организаций независимо от форм собственности в решении вопросов улучшения условий и безопасности движения транспорта;
- контроль исполнения договоров на транспортное обслуживание, производство ремонтно-строительных работ в целях укрепления материально-технической базы транспорта;
- информирование населения обо всех изменениях на маршрутах ГПТ;
- приобретение новых пассажирских транспортных средств и передача их муниципальным транспортным предприятиям города.

Из перечисленных выше первоочередными задачами для удовлетворения потребностей пассажиров должны стать организация и координация формирования и развития целостной системы управления сферой городского пассажирского транспорта; контроль полноты и качества выполняемой транспортной работы.

Задача оперативного контроля работы ГПТ решается по-разному. В некоторых городах администрация осуществляет жесткий контроль, беря на себя многие основные функции транспортного предприятия, например сбор платы за проезд, выдачу заработной платы работникам, и оставляя пассажирским предприятиям одну роль — выпуск на линию исправного подвижного состава.

Иной опыт управления транспортным комплексом города Череповца, где нет службы единого заказчика на транспортное обслуживание населения. В Череповце существует фактически двухуровневая система управления ГПТ. На первом уровне находится отдел транспорта и связи, главная функция которого — общее управление транспортным процессом, координация деятельности различных видов транспорта в области пассажирских перевозок, определение перспектив развития транспортного комплекса города. Городская администрация заключает договор на выполнение муниципального заказа по пассажирским перевозкам с основными транспортными компаниями. Непосредственное управление движением и учет работы подвижного состава на маршрутах осуществляется пассажирским предприятием.

На втором уровне системы управления ГПТ находятся муниципальные и частные предприятия, которым в соответствии с постановлениями мэра предоставлено право заключать договоры на выполнение муниципального заказа с предпринимателями — владельцами частных автобусов.

Заинтересованность транспортных предприятий в допуске на принадлежащие им маршруты владельцев частного автотранспорта вызвана тем, что таким образом предприятие может гарантированно обеспечить выполнение муниципального заказа, не увеличивая количество собственных транспортных средств. Существующий транспортный комплекс является бездотационным, частные автобусы перевозят льготников и работают по единому тарифу. Расходы администрации города на ГПТ не превышают 1,5% общей величины годового бюджета.

Различно осуществляется и финансирование ГПТ. Анализ литературы по вопросу финансирования отечественного городского пассажирского транспорта позволяет выделить следующие принципы финансирования:

- оплата транспортных услуг происходит в соответствии с выполненным расписанием;
- финансирование осуществляется на основе выполненных объемов перевозок и качества оказанных услуг, в основе финансирования лежит усредненная цена одного километра перевозок с действием поправочных коэффициентов в зависимости от типа подвижного состава;

- осуществляется финансирование, направляемое на компенсацию выпадающих доходов транспортных предприятий от перевозки некоторых льготных категорий пассажиров;
- финансирование в соответствии с определенным процентом доходной части бюджета распределяется между пассажирскими предприятиями в некоторой пропорции, эти средства не связаны с компенсацией перевозок той или иной категории пассажиров и не покрывают затраты на перевозку многочисленных льготников. В связи с этим транспортные предприятия терпят убытки и вынуждены повышать тариф на перевозки.

Таким образом, анализ опыта организации и финансирования городского пассажирского транспорта в РФ показал разнообразие в подходах к решению проблем ценообразования, организации и оплаты перевозки пассажиров льготных категорий. Различны также перечни задач, решаемых отделами, выполняющими функцию генерального заказчика на транспортное обслуживание населения; принципы и правила взаимодействия муниципального и частного транспорта; методы управления ГПТ; критерии определения победителей в конкурсе на право перевозки пассажиров; регулирование и оперативный контроль работы коммерческого транспорта; финансирование городского пассажирского транспорта. Следовательно, при выборе методов управления ГПТ необходимо руководствоваться передовым опытом по управлению и организации перевозочного процесса, удовлетворяющего требования пассажиров.

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 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 15.1. 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.

Таблица 15.2. 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

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%.

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.

В США применяется ваучерная модель финансирования ГПТ. Объемы финансирования ставятся в зависимость от результатов работы. Это происходит вследствие предоставления ваучеров, или финансовых поручительств государства. Принцип — «деньги следуют за потребителем», т.е. бюджетные средства предоставляются не предприятиям, а потребителям в виде социальных ваучеров. Потребители сами выбирают конкретного исполнителя услуг.

В результате внедрения контрактных отношений расходы на ГПТ в США снизились на 20—50%, причем в расчетах учтены и дополнительные расходы, связанные с применением этого механизма: организацией конкурсов, оформлением контрактов, контролем над выполнением.

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.

Значительным финансовым рычагом на производителей транспортных услуг является централизованная государственная и муниципальная инвестиционная политика. Эта политика основана как на полном

инвестиционном финансировании транспортных компаний, находящихся в муниципальной собственности, так и на инвестиционном дотировании (дополнительно к накопленным амортизационным фондам) любых компаний независимо от их формы собственности.

Первый способ инвестиционного финансирования рекомендован как метод существенного сокращения эксплуатационных расходов ГПТ, однако он малоприменим в условиях конкурентного рынка транспортных услуг из-за сложности регулирования имущественных отношений инвесторов с частными компаниями.

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 под держки 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 15.3. 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.

4.4. 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 шашечками". 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 шашечками. 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 Канаде индустрия такси в результате очень высокой конкуренции была передана в подчинение муниципального либо государственного регулирования еще в 1920 - 1930-х годах. Соответственно ключевым моментом управления таксомоторными перевозками является их лицензирование. Большое внимание в транспортной политике уделяется качеству обслуживания, состоянию автомобилей и квалификации водителей. Указанные обстоятельства позволяют таксомоторному транспорту развиваться более быстрыми темпами и всегда на качественном уровне удовлетворять потребности общества в перевозках.

В США существуют противоположные мнения, касающиеся управления таксомоторными перевозками. В 1949 г. управление транспортом было полным, а в настоящий момент эта цифра составляет лишь 56%. В 1985 г. было организовано движение, направленное против государственного управления. При этом главными аргументами против управления послужили установление тарифов и цен на разрешения и ограничения в правилах дорожного движения. Положительные моменты - постановления, регламентирующие таксомоторное обслуживание, комиссии по контролю за перевозками.

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.

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

4.5. 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 [4].

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 ре-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, морские 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 дополнение к данной программе, автомобильный, железнодорожный и морской виды транспорта в рамках реализации концепции разумной мобильности и логистики должны получить: – помощь в средствах исследования и совместного тестирования; – поддержку проектов совместного развития; – поддержку исследовательских организаций в области транспортной логистики; – вспомогательные средства, направленные на развитие производственных процессов.

Технологические дорожные карты для вышеуказанных секторов являются частью программы «Новая промышленная Франция: «Экологическая мобильность» и «Транспорт завтрашнего дня», которая предусматривает содействие проектам в области НИОКР и включает в себя следующие пункты:

- продолжение научно-исследовательской работы в области исследований и разработок программ для ключевых игроков (крупных автопроизводителей и поставщиков, судостроителей и железнодорожников) по производству транспортных средств в контексте возросших технических требований, включая интеллектуальные транспортные средства (автономные и подключенные);
- продолжение целевой поддержки инноваций;
- продолжение поддержки испытаний транспортных средств и развертывание инфраструктуры для автономных транспортных средств.

Основные тренды в развитии транспортной системы в Австралии – это технологические инновации в транспортной сфере, способные повысить эффективность, производительность и безопасность транспорта, уменьшить его негативное влияние на окружающую среду. Расширение доступа к большим данным (Big data) уже позволяет осуществлять более сложный анализ для совместной работы государственного и частного секторов экономики.

Например, дорожные камеры и датчики обеспечивают эффективное управление инфраструктурой за счет обнаружения заторов и дорожных работ, посылая автомобилистам предупреждения, и повторно выстраивая маршруты. Это способствует сокращению времени в пути, уменьшает количество потребляемого топлива и энергии, а также позволяет более эффективно использовать существующую инфраструктуру. Как пример, беспилотные

грузовики Rio Tinto уже перевезли более 100 млн т. земли в Пилбаре (горнопромышленный центр в Австралии).

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 Соединенных Штатах Америки 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 развертывания 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 объёмов доходов и затрат на осуществление перевозок, способы компенсирования 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 объёмов 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 лицензий перевозчикам на регулярные международные и нерегулярные перевозки, включая таксомоторные перевозки;
- ведение реестров перевозчиков и маршрутов на регулярных перевозках;
- ведение реестров индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, подавших уведомление о начале осуществления деятельности в качестве перевозчиков такси;
- согласование перевозчиков на маршруты по международным перевозкам и проведение конкурсов на право эксплуатации маршрутов по остальным видам перевозок;
- 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, поступающих 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.

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.

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

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;
- контролю 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. 1.

Блок-схема процессов регулирования отрасли



Источник: По данным ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Рисунок 1. Блок-схема процессов регулирования пассажирского автотранспорта в условиях саморегулирования

5.3. 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.

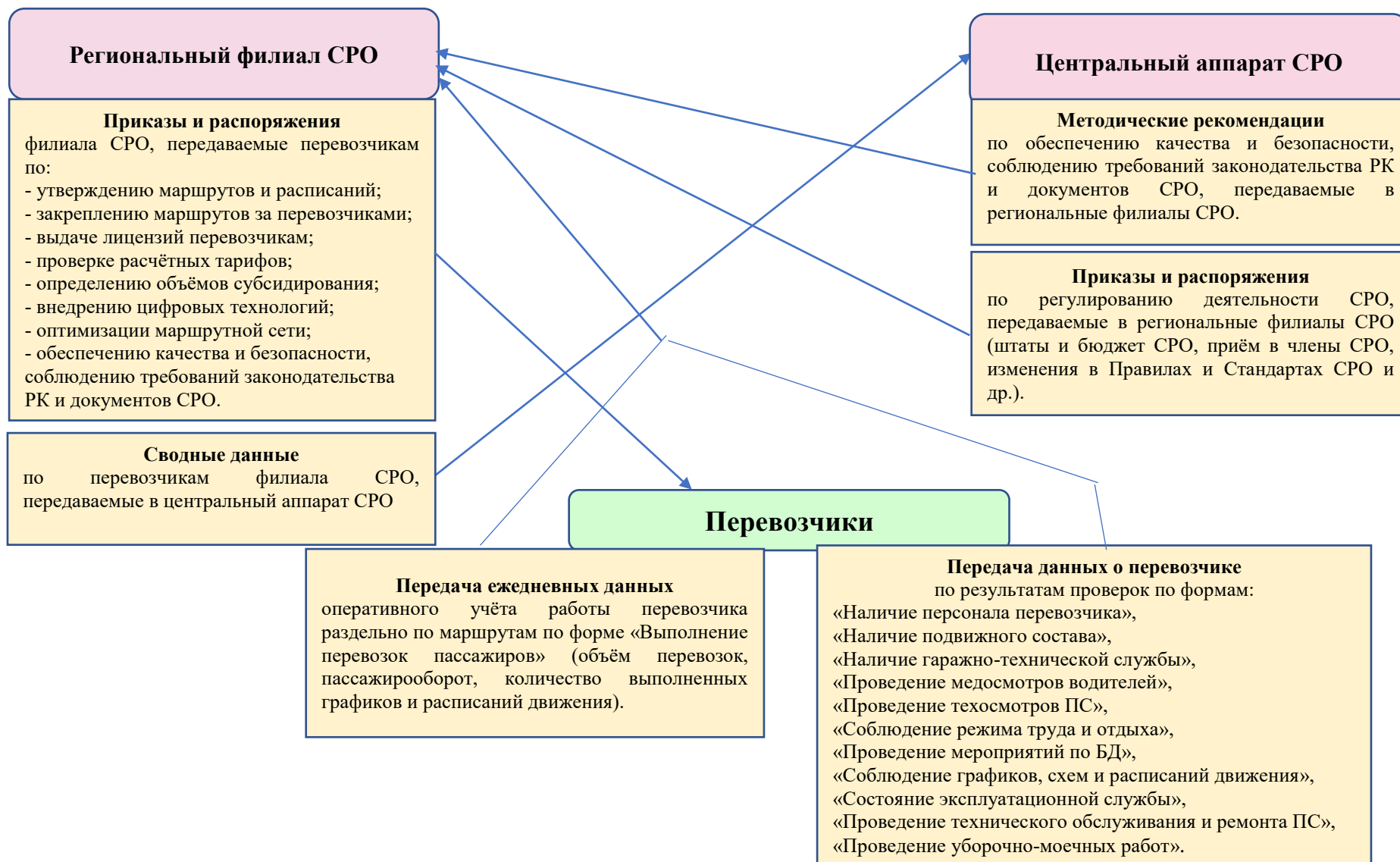
По регулированию деятельности перевозчиков решения, принятые региональным филиалом СРО, оформляются соответствующими приказами и распоряжениями. В некоторых случаях они подтверждаются официальными документами, такими, как например, лицензиями и Свидетельствами на право эксплуатации маршрутов. В перечень 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. 2.

Схема документооборота СРО при осуществлении пассажирских автоперевозок



Источник: По данным ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

Рисунок 2. Схема документооборота при регулировании ПАП в условиях СРО

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 законопроект 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 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 2 представлена блок-схема мероприятий по выполнению пилотного проекта.

В таблице Ж 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 3. Блок-схема реализации пилотного проекта по передаче госфункций в СРО

Таблица 7. 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	Формирование структур СРО (Исполнительного, Коллегиального и Ревизионного органов СРО)	Приказы по СРО	Март 2024 г.	СРО
7	Проверка перевозчиков и приём в члены СРО	Документы по проверке и подписанный Учредительный договор СРО	Апрель 2024 г.	СРО
8	Формирование подсистем учёта, анализа, принятия решений и контроля в СРО	Приказы по СРО	Май 2024 г.	СРО