



ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан»

**ОТЧЁТ  
ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ПРОЕКТА**

**«Исследование состояния автотранспортных перевозок пассажиров в международном и межобластном сообщениях, анализ путей развития и разработка рекомендаций по решению проблем»**

Выполнение проекта осуществлено за счет целевого финансирования Корпоративным Фондом «KAZLOGISTICS». Все права на материалы исследования принадлежат Корпоративному Фонду «KAZLOGISTICS».

Алматы - 2021

## **ГРУППА РАЗРАБОТЧИКОВ:**

- Экс-Министр транспорта РК, Председатель Правления КАО, Почетный автотранспортник, эксперт по автобусным пассажирским перевозкам - **Алигужинов Серик Карабатырович;**

- Заместитель генерального директора Союза автотранспортников Казахстана, кандидат технических наук, Почетный автотранспортник, эксперт по автобусным пассажирским перевозкам – **Алдабергенов Болат Мыхаевич;**

- Директор Ассоциации автотранспортников Карагандинской области, Почетный автотранспортник, эксперт по автобусным пассажирским перевозкам – **Буралкин Айнитдин Амирбекович;**

- Руководитель рабочей группы по выполнению исследования, Почетный автотранспортник, эксперт по автотранспортной отрасли - Генеральный Директор Союза автотранспортников РК – **Аманбаев Сабит Шаяхметович;**

- Специалист по оформлению, дизайну и подготовке материалов - **Табашникова Вера Васильевна.**

## Оглавление

Введение .....	5
1. Анализ состояния перевозок пассажиров автотранспортом в международном и межобластном сообщениях.....	6
1.1. Характеристика предприятий и парка автобусов, износ парка АТС (численность перевозчиков и автотранспортных средств, типы применяемых АТС, уд. вес изношенных автобусов в общей численности) .....	6
1.2. Безопасность на пассажирском автотранспорте .....	12
2. Государственное регулирование перевозок .....	17
2.1. Организация международных автомобильных перевозок пассажиров .....	21
2.2. Организация перевозок пассажиров в межобластном сообщении.....	31
3. Мировой опыт в области пассажирских автоперевозок по снижению негативных последствий коронавируса COVID-19 .....	39
3.1. Влияние пандемии COVID-19 на сферу транспорта.....	39
3.2. Государственная поддержка транспортной отрасли.....	42
3.3. Политика области безопасности общественного транспорта в контексте COVID-19.....	45
3.4. Потенциальные долгосрочные последствия кризиса коронавируса для отрасли.....	48
3.5. Аудит транспортной отрасли.....	56
3.6. Мировой опыт по передаче отдельных функций саморегулируемым организациям .....	61
3.7. Обобщение международного опыта передачи функций государственного контроля (надзора) СРО.....	66
4. Переход на саморегулирование .....	72
4.1. Анализ регуляторного воздействия передачи государственных функций в конкурентную среду.....	72
4.2. Анализ готовности рынка к передаче государственных функций в СРО.....	80

## **Перечень сокращений, условных обозначений, символов, единиц и терминов**

АРВ	– Анализ регуляторного воздействия
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

## Введение

Развитие пассажирских автотранспортных перевозок является одним из важнейших условий повышения уровня социально-экономического развития страны и обеспечения устойчивого развития регионов. Такое существенное влияние обусловлено преимуществами автотранспорта по сравнению с другими видами транспорта – его высокой маневренностью и подвижностью, доступностью, необходимостью меньших капитальных вложений в строительство инфраструктуры и др.

Учитывая тот факт, что на долю Республики Казахстан приходится 2% поверхности земного шара, 6,1% - Азии и тем самым она является одним из наиболее малонаселенных регионов в мире (6,2 человека на 1 кв.км.), роль пассажирского автомобильного транспорта для Казахстана, как Республики, занимающей огромные территории, приобретает особое значение.

В условиях географической структуры расположенности населенных пунктов Казахстана, пассажирский автомобильный транспорт является основным видом транспорта в перевозочном процессе, так как на его долю приходится 98 % объема перевозок от общего объема перевозок всеми видами транспорта.

Однако в настоящее время порядка 80% населённых пунктов с численностью более 100 человек охвачены регулярными автобусными сообщениями.

В настоящее время Казахстан осуществляет международные перевозки пассажирским автомобильным транспортом со странами Азии и Европы. Основная часть пассажиропотока приходится на Российскую Федерацию, Узбекистан, Кыргызстан и КНР. Кроме того, этими же предприятиями международных маршрутов осуществляются также межобластные и междугородные перевозки.

В сравнении с другими видами перевозок международные автоперевозки характеризуются особенностями организации и выполнения перевозок. Они вызываются необходимостью согласования маршрутов перевозок и расписания движения компетентными органами РК с контрагентами других стран.

При осуществлении этих перевозок наблюдаются проблемы, связанные с износом подвижного состава, безопасностью и качеством перевозок пассажиров, в период пандемии коронавируса прекращением перевозок в регулярном сообщении и распространением нелегальных перевозок.

По данным видам сообщения отсутствует анализ состояния международных и межобластных пассажирских автоперевозок, отсутствуют исследования по выявлению проблем, центральным уполномоченным органом не разработаны методические указания бизнес-среде и местным исполнительным органам по эффективной организации перевозочного процесса.

В условиях развития РК и повышения уровня жизни населения страны необходимо проведение исследования в данном направлении с целью обеспечения безопасности перевозок и повышения качества обслуживания населения.

Целью настоящего проекта является исследование состояния автотранспортных перевозок пассажиров в международном и межобластном сообщениях, анализ возможных путей их дальнейшего развития и разработка рекомендаций по решению проблем.

Проект реализуется за счет целевого финансирования Корпоративным Фондом «KAZLOGISTICS».

## 1. Анализ состояния перевозок пассажиров автотранспортом в международном и межобластном сообщениях

### 1.1. Характеристика предприятий и парка автобусов, износ парка АТС (численность перевозчиков и автотранспортных средств, типы применяемых АТС, уд. вес изношенных автобусов в общей численности)

Показатели, характеризующие работу пассажирского транспорта Республики Казахстан за последние 5 лет, приведены в таблице ниже. На долю общественного автомобильного транспорта (без учета троллейбусов) в 2016 г. приходилось 82% общего объема пассажирских перевозок и 72,9% пассажирооборота. В 2020 г., в условиях пандемии COVID-2019, его доля соответственно снизилась до 69,4% и 53,1%. Среднее расстояние перевозок пассажиров автобусами за исследуемый период снизилось с 10,6 до 9,9 км.

Таблица 1 - Объем перевозок пассажиров и пассажирооборот в РК в 2016-2020 годах

Наименование	2016	2017	2018	2019	2020
Объем перевозок пассажиров всеми видами транспорта, млн. чел.	22332,8	22744,7	23013,0	23835,8	8396,4
в том числе перевозки пассажиров автобусами*, млн. чел.	18314,4	18237,5	16538,2	17532,1	5823,6
<i>доля в общем объеме перевозок пассажиров, %</i>	<i>82,0</i>	<i>80,2</i>	<i>71,9</i>	<i>73,6</i>	<i>69,4</i>
Пассажирооборот всех видов транспорта, млн. пкм	266784,2	273193,4	281484,1	295516,6	108711,0
в том числе пассажирооборот автобусов*, млн. пкм.	194497,3	182064,9	176966,1	181192,9	57758,2
<i>доля в общем пассажирообороте, %</i>	<i>72,9</i>	<i>66,6</i>	<i>62,9</i>	<i>61,3</i>	<i>53,1</i>
Среднее расстояние перевозки автобусами, км	10,6	10,0	10,7	10,3	9,9
Примечание: * С учетом оценки объемов работы, выполненной индивидуальными предпринимателями, занимающихся коммерческими перевозками.					

Источник: Бюро национальной статистики АСПР РК и расчеты автора

Таблица 2 - Основные показатели работы транспорта по видам сообщений

	Доходы от перевозок пассажиров,	Перевезено пассажиров, тыс. человек*	Пассажирооборот, млн. пкм*	Доля в доходах от перевозок

	млн. тенге			пассажиров
<b>Всего</b>	<b>291 157,6</b>	<b>8 396 380,19</b>	<b>108 711,0</b>	<b>100,0</b>
в том числе по видам сообщений:				
<b>Международное – всего</b>	<b>96 853,7</b>	<b>4 657,28</b>	<b>3 560,6</b>	<b>33,3</b>
из него:				
автобусное	1 101,2	3 423,82	70,4	0,4
<b>Внутриреспубликанское</b>	<b>128 024,5</b>	<b>26 577,26</b>	<b>14 742,8</b>	<b>44,0</b>
из него:				
автобусное	4 440,4	12 636,60	1 099,1	1,5
внутриобластное	3 384,2	10 527,36	747,6	1,2
межобластное	1 056,2	2 109,24	351,5	0,4
<b>Пригородное</b>	<b>12 025,0</b>	<b>50 633,62</b>	<b>1 634,4</b>	<b>4,1</b>
из него:				
автобусное	7 040,8	47 078,39	1 072,6	2,4
такси	7,6	27,58	0,5	0,0
<b>Городское</b>	<b>54 254,5</b>	<b>792 267,95</b>	<b>13 029,8</b>	<b>18,6</b>
из него:				
автобусное	47 936,4	737 200,49	12 713,0	16,5
троллейбусное	1 262,4	21 484,12	101,5	0,4
трамвайное	1 431,9	24 659,56	100,9	0,5
такси	612,4	1 306,09	24,0	0,2

\*По строке "Всего" данные приводятся с учетом оценки работы, выполненной индивидуальными предпринимателями, занимающихся коммерческими перевозками

Источник: Бюро национальной статистики АСПР РК и расчеты автора

Если за основу расчетов взять данные без учета т.н. «досчетов» органов статистики, то видно, что около 92,1% пассажиров перевозится автобусами в городском сообщении. на долю международных автобусных перевозок приходится около 0,4%, внутриреспубликанских – 1,6%, пригородных – 5,9% от общего объема перевозок пассажиров автобусами. В объеме пассажирооборота на долю городских перевозок приходится 85,0%, перевозок в международном сообщении – 0,5%, во внутриреспубликанском – 7,4%, пригородном – 7,2%.

Расчеты на основании данных органов статистики показывают, что среднее расстояние перевозок в международном сообщении составляет около 20,6 км (без учета «досчетов»), что значительно ниже среднего расстояния перевозок во внутриреспубликанском сообщении. Это может свидетельствовать о том, что большая часть таких перевозок представляет собой перевозки между приграничными областями.

Таблица 3 - Перевозки в автобусах по видам сообщений

	Доходы от перевозок пассажиров, млн. тенге	Перевезено пассажиров, тыс. человек*	Пассажирооборот, млн. ПКМ*	Среднее расстояние перевозки, км
Международное	1 101,2	3 423,82	70,4	20,6

Внутриреспубликанское	4 440,4	12 636,60	1 099,1	87,0
внутриобластное	3 384,2	10 527,36	747,6	71,0
межобластное	1 056,2	2 109,24	351,5	166,6
Пригородное	7 040,8	47 078,39	1 072,6	22,8
Городское	47 936,4	737 200,49	12 713,0	17,2
Всего	60 518,8	800 339,3	14 955,1	18,7

\* Без учета оценки работы, выполненной индивидуальными предпринимателями, занимающимися коммерческими перевозками

Источник: Бюро национальной статистики АСПР РК

Таблица 4 – Распределение показателей по видам сообщений

	Доля в доходах от перевозок пассажиров автобусами, %	Доля в общем объеме перевозок пассажиров автобусами*, %	Доля в пассажирообороте*, %
Международное	1,82	0,43	0,47
Внутриреспубликанское	7,34	1,58	7,35
внутриобластное	5,59	1,32	5,00
межобластное	1,75	0,26	2,35
Пригородное	11,63	5,88	7,17
Городское	79,21	92,11	85,01
Всего	100,00	100,00	100,00

\* Без учета оценки работы, выполненной индивидуальными предпринимателями, занимающимися коммерческими перевозками

Источник: расчеты автора

За 5 лет парк автобусов в республике сократился на 15,3%, а в индивидуальном владении – на 26,4 %. При этом доля парка, находящегося у индивидуальных владельцев, снизилась с 58,1% до 50,4%.

Таблица 5 - Наличие автобусов в Республике Казахстан в период 2016-2020 гг

Наименование	2016	2017	2018	2019	2020	2020 г. к 2016 г., %
Наличие автобусов в РК, всего, ед.	98 652	90 430	89 291	86 613	83 581	15,3
Наличие автобусов у индивидуальных владельцев, ед.	57 325	51 085	...	46 633	42 164	26,4
Удельный вес автобусов у индивидуальных владельцев, %	58,1%	56,5%	-	53,8%	50,4%	

Источник: Бюро национальной статистики АСПР РК и расчеты автора

### **Численность маршрутов, предприятий и автобусов**

В Республике Казахстан пассажирские автомобильные перевозки по характеру делятся на международные, межобластные, межрайонные (междугородные внутриобластные), пригородные и городские.



Международные регулярные пассажирские автоперевозки осуществляются по 117 маршрутам. Перевозки выполняет 61 автотранспортное предприятие с общей численностью парка автотранспортных средств 610 автобусов.

Межобластные регулярные автоперевозки осуществляются по 284 маршрутам 189 автопредприятиями с численностью автобусов в 1790 ед.

Кроме того, в республике в нерегулярном сообщении выполняют перевозки 625 перевозчиков, имеющих 1112 автобусов. Данные перевозчики выполняют перевозки как в межобластном и международном сообщении, так и во внутриобластном сообщении. В основном нерегулярные перевозки в основном выполняются в межобластном и внутриобластном сообщении.

Таблица 6 - Характеристика международных и межобластных перевозок

Наименование	Регулярные международные перевозки	Регулярные межобластные перевозки	Нерегулярные перевозки
Количество перевозчиков	61	189 (88)	625
Количество автобусов	610	1790	1112
Количество маршрутов	117	284 (313)	

Источник: МИИР РК

В основном парк казахстанских перевозчиков, занимающихся деятельностью по перевозке пассажиров в международном и межобластном сообщении, состоит из 3-15 автобусов, половина из которых являются арендованными. Основные марки задействованных автобусов на данных маршрутах: Setra, Mercedes, Neoplan, Volvo и автобусы китайского производства.

#### ***Износ парка подвижного состава***

Парк подвижного состава автотранспортных предприятий на регулярных и нерегулярных перевозках пассажиров характеризуется высокой степенью изношенности. Так по международным перевозкам количество автобусов со сроками эксплуатации свыше 7 лет составляет 84% от общей их численности, по межобластным перевозкам – 71%.

В развитых странах средний срок эксплуатации автобусов составляет 5-7 лет, после чего проводится капитальный ремонт в специализированных полигонах для определения возможности их дальнейшей эксплуатации.

Высокий уровень износа автотранспортных средств на регулярных международных и межобластных перевозках обусловлен следующими причинами:

- высокой степенью конкуренции с другими видами перевозок (железнодорожными и авиационными, таксомоторными), а также внутренней конкуренцией между предприятиями и конкуренцией со стороны нерегулярных (нелегальных) перевозчиков. Вследствие этого перевозчики устанавливают минимальные тарифы на перевозки, не обеспечивающие достаточную рентабельность и не позволяющие своевременно обновлять подвижной состав;

- наличие нелегальных перевозчиков. В последние 10 лет на рынке автотранспортных услуг наблюдается значительное развитие нелегальных перевозок. К этим перевозкам относятся перевозки пассажиров субъектами, зарегистрированными как нерегулярные перевозчики (получившие разрешение в уведомительном порядке на право осуществления перевозок) или вовсе не зарегистрированными. По экспертным оценкам объем перевозок пассажиров нелегальными перевозчиками уже превысил (до пандемии коронавируса COVID-19) объемы перевозок в регулярном сообщении. Так, по данным Бюро национальной статистики АСПР РК численность автобусов у физических лиц (58%) превышает численность автобусов в автопредприятиях и предприятиях других секторов экономики Казахстана;

- высокий тариф на автовокзальные (станционные) услуги – от 15% до 22% от объема продажи билетов;

- высокие дополнительные сборы (сбор за первичную регистрацию и утилизационный сбор), введенные в 2014 году.

В ходе выполнения проекта отмечено, что Бюро национальной статистики АСПР РК в своих статистических публикациях ранее предоставляло данные о количестве и протяженности автобусных маршрутов по видам сообщений с указанием количества работающих на них АТС. В настоящее время подобная информация в открытом доступе отсутствует.

### ***Тренд развития перевозок***

Пандемия коронавируса COVID-19 крайне негативно сказалась на развитие пассажирских автоперевозок. Согласно материалам Счетной палаты Российской Федерации [1] в 2019-2020 годах произошло резкое падение объемов перевозок пассажиров. Особенно сильно это ударило по общественному транспорту. Так, например, наполняемость транспортных средств на август 2020 г. составила в Нью-Йорке 24%, в Мехико – 24%, в Москве – 80%, в Париже – 61%, в Риме – 42%, в Сеуле – 28%, в Токио – 11%.

Аналогично, в области международных и межобластных перевозок в Казахстане также произошло резкое падение объемов перевозок на регулярных маршрутах из-за введения карантинных ограничений. Все маршруты в межобластном сообщении внутри республики и международном с основными странами (РФ, КНР, Кыргызстан, Узбекистан) запрещены. Пассажиры вынуждены переориентироваться на нелегальные перевозки.

По мере преодоления кризисных последствий пандемии коронавируса по выводам международных экспертов [1] в долгосрочной перспективе ожидается постепенное восстановление объемов услуг общественного транспорта. Это произойдет благодаря предпринимаемым мерам со стороны правительств государств по снижению последствий пандемии, в том числе более глубокое и широкое применение новых цифровых платформ.

В целом постепенное восстановление регулярных перевозок ожидается и в международных и межобластных пассажирских перевозках Казахстана. При этом важно отметить, что скорость восстановления транспортных услуг на регулярных маршрутах связано с принятием эффективных мер по пресечению нелегальных перевозок.

**SWOT-анализ автобусных перевозок в международном и межобластном сообщениях**

Таблица 7 – SWOT-анализ автобусных перевозок в международном и межобластном сообщениях

<b>Сильные стороны</b>	<b>Возможности</b>
Мобильность и оперативность перевозок по сравнению с другими видами транспорта	Рост объемов перевозок
Разветвленная маршрутная сеть	Улучшение безопасности и качества предоставления транспортных услуг
Высокий уровень конкуренции и открытый доступ на рынок перевозок	Своевременное обновление парка автобусов
Эффективные ОЮЛ, защищающие законные интересы бизнеса	Развитие маршрутной сети
Гибкая тарифная политика бизнеса	Рост доходности и рентабельности перевозок
<b>Слабые стороны</b>	<b>Угрозы</b>
Высокий износ парка автотранспортных средств	Рост дорожно-транспортных происшествий
Несовершенство законодательства и НПА	Остановка осуществления перевозок по карантинным ограничениям в период пандемии коронавируса
Функционирование нелегальных перевозок и развитие их в период пандемии коронавируса	Отсутствие эффективных мер государственных органов в период пандемии коронавируса
Дефицит квалифицированных водителей автобусов	Превалирование теневого рынка перевозок в посткоронавирусный период
Отсутствие централизованной по стране единой системы продажи билетов	

Примечание: подготовлено Союзом автотранспортников Казахстана

## ***Выводы по SWOT-анализу***

Основой деятельности пассажирского автотранспорта является потребность населения в перевозках, которая с течением времени возрастает в объемах. Поэтому его функционирование имеет устойчивость и склонность к развитию. Кроме того, внедрение рыночных отношений в отрасль, такие как установление конкурентной среды, гибкая тарифная политика, защита интересов перевозчиков ассоциациями перевозчиков обеспечило дополнительную устойчивость международных и межобластных перевозок. В связи с этим данные виды перевозок имеют перспективы в дальнейшем развитии и нет сомнений в устойчивом их функционировании. Необходимо отметить, что принятие эффективных мер регулирования позволит придать импульс к развитию этих перевозок и, тем самым, удовлетворить потребность населения в безопасных и качественных перевозках.

Следует отметить, что в настоящее время существует ряд проблем в данных перевозках, связанных с недостаточной доходностью перевозок и, вследствие этого, высокой степенью износа автотранспортных средств и дефицита квалифицированных водителей.

В отношении рисков сильное негативное значение для деятельности международных и межобластных перевозок оказало влияние пандемии коронавируса COVID-19. Запрет на осуществление перевозок остановил деятельность перевозчиков и вызвал бурный рост нелегальных перевозок в рассматриваемых перевозках. Следует ожидать, что в посткоронавирусный период восстановление межобластных и международных перевозок произойдет в течение достаточно длительного периода и зависит от принимаемых мер государственного регулирования.

### **1.2. Безопасность на пассажирском автотранспорте**

По данным Бюро национальной статистики АСПР РК численность дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП), количество погибших и раненых в них по Казахстану показывает высокий уровень аварийности на дорогах с участием автомобильного транспорта. Так в 2020 году произошло 13 515 ДТП, погибло около 2000 чел.



Рисунок 1 – Показатели аварийности в Республике Казахстан

Источник: Бюро национальной статистики АСПР РК по данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК

Данные за 2015-2020 годы показывают постепенное снижение уровня аварийности автотранспорта. Тем не менее, в сравнении с другими странами СНГ Казахстан по уровню аварийности стоит на последнем месте.

Самый высокий уровень аварийности в 2020 г. был отмечен в г. Алматы (3245 ДТП) и Алматинской области (2 150 ДТП) – см. таблицу ниже.

Таблица 8 - Показатели аварийности по регионам Казахстана в 2020 г.

Регионы	Число ДТП, ед.	Число погибших, чел.	Число раненных, чел.
Республика Казахстан	13 515	1 997	17 844
Акмолинская	566	104	876
Актюбинская	605	99	801
Алматинская	2 150	379	3 162
Атырауская	232	69	274
Западно-Казахстанская	338	82	456
Жамбылская	942	164	1 411
Карагандинская	532	154	638
Костанайская	374	58	469
Кызылординская	507	88	582
Мангистауская	305	75	453
Южно-Казахстанская	-	-	-
Павлодарская	705	65	1 097
Северо-Казахстанская	238	37	315
Туркестанская	1 042	323	1 268
Восточно-Казахстанская	946	109	1 308
г. Нур-Султан	466	31	521
г. Алматы	3 245	84	3 807

г.Шымкент	322	76	406
-----------	-----	----	-----

Источник: Бюро национальной статистики АСПР РК по данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК

По данным Бюро национальной статистики АСПР РК около 15,8% ДТП было совершено на дорогах международного, республиканского значения, около 9,6% - на дорогах областного и районного значения (см. таблицы ниже).

Основными причинами ДТП являлись превышение скорости (27,3%) и другие (62,9%), в том числе плохое техническое состояние АТС.

Таблица 9 - Число ДТП на автомобильных дорогах по месту совершения происшествий за 2020 год

	<b>Всего ДТП</b>	<b>В населенных пунктах</b>	<i>Доля от общего количества ДТП</i>	<b>На дорогах международного, республиканского значения</b>	<i>Доля от общего количества ДТП</i>	<b>На дорогах областного, районного значения</b>	<i>Доля от общего количества ДТП</i>
<b>Республика Казахстан</b>	13 515	10 080	74,6	2 140	15,8	1 295	9,6
Акмолинская	566	296	52,3	184	32,5	86	15,2
Актюбинская	605	451	74,5	108	17,9	46	7,6
Алматинская	2 150	1 045	48,6	746	34,7	359	16,7
Атырауская	232	173	74,6	26	11,2	33	14,2
Западно- Казахстанская	338	230	68,0	61	18,0	47	13,9
Жамбылская	942	618	65,6	171	18,2	153	16,2
Карагандинская	532	364	68,4	100	18,8	68	12,8
Костанайская	374	256	68,4	62	16,6	56	15,0
Кызылординская	507	400	78,9	69	13,6	38	7,5
Мангистауская	305	221	72,5	59	19,3	25	8,2
Павлодарская	705	560	79,4	105	14,9	40	5,7
Северо- Казахстанская	238	153	64,3	53	22,3	32	13,4
Туркестанская	1 042	568	54,5	264	25,3	210	20,2
Восточно- Казахстанская	946	712	75,3	132	14,0	102	10,8
г. Нур-Султан	466	466	100,0	-	-	-	-
г. Алматы	3 245	3 245	100,0	-	-	-	-
г. Шымкент	322	322	100,0	-	-	-	-

Источник: Бюро национальной статистики АСПР РК по данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК

Таблица 10 - Причины ДТП на автомобильных дорогах

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Всего	в % от общего числа ДТП	Всего	в % от общего числа ДТП	Всего	в % от общего числа ДТП	Всего	в % от общего числа ДТП	Всего	в % от общего числа ДТП
Число ДТП - всего, единиц	17 974	100,0	17 019	100,0	15 771	100,0	16 614	100,0	13 515	100,0
в том числе по причине:										
превышение скорости	5 646	31,4	4 927	28,9	4 520	28,7	4 718	28,4	3 692	27,3
при проезде пешеходных переходов	2 075	11,5	2 312	13,6	2 288	14,5	...	...	...	...
встречного разъезда или обгона	927	5,2	647	3,8	469	3,0	621	3,7	472	3,5
несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги	667	3,7	682	4,0	612	3,9	669	4,0	562	4,2
управление ТС водителем, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения	412	2,3	374	2,2	334	2,1	340	2,0	285	2,1
другие	8 247	45,9	8 077	47,5	7 548	47,9	10 266	61,8	8 504	62,9

Источник: Бюро национальной статистики АСПР РК по данным Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК



Необходимо отметить, что статистика по аварийности Казахстана не ведется отдельно по видам перевозок и выделить удельный вес международных и межобластных перевозок не представляется возможным. Кроме того, не представляются данные о ДТП с участием автобусов, несмотря на значимость общественного транспорта и более высокий риск травматизма людей в таких ДТП.

Тем не менее, в аварийность на дорогах международного, республиканского и областного значения Казахстана свой вклад вносит и пассажирский автотранспорт в международном и межобластном сообщениях. Так в 2018 и 2019 гг. произошли крупные аварии с участием казахстанских перевозчиков с гибелью большинства пассажиров на международных перевозках в Самарской области Российской Федерации и в .... Следует отметить, что эти аварии произошли по вине перевозчиков в нерегулярном сообщении. Основной причиной этих аварий является отсутствие контроля за выполнением требований законодательства РК перевозчикам, предоставляющих транспортные услуги населению в нерегулярном сообщении.

## **2. Государственное регулирование перевозок**

### ***Существующая законодательная и нормативно-правовая база***

Перевозки пассажиров в международном и межобластном сообщении регулируются кодексами и законами Республики Казахстан, а также нормативными правовыми актами. Общие общественные и гражданские принципы и положения для организации этих перевозок представлены в кодексах – Гражданским, Трудовым, Налоговым, Предпринимательским, Экологическим, Земельным кодексами и кодексом «Об административных правонарушениях», а также в законах о лицензировании, о частном предпринимательстве, о пожарной безопасности, о товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью, о хозяйственных товариществах, об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности работодателя за причинение вреда жизни и здоровью работника при исполнении им трудовых (служебных) обязанностей, о защите прав потребителей, о государственной статистике, о разрешениях и уведомлениях, о саморегулировании.

Непосредственно по организации перевозок пассажиров автотранспортом в законодательстве РК действуют положения, представленные в следующих законах: «О транспорте», «Об автомобильном транспорте», «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств», «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности перевозчика перед пассажирами», «О дорожном движении», «О безопасности дорожного движения», «О местном государственном управлении и самоуправлении». В области технического регулирования деятельность автотранспорта подпадает

под положения закона «О техническом регулировании», технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств», национальных и государственных стандартов РК.

В законе «О транспорте» приведены положения о частном, то есть негосударственном, характере осуществления рассматриваемых пассажирских перевозок.

Закон «Об автомобильном транспорте» является основополагающим для организации и осуществления перевозок пассажиров автомобильным транспортом. В данном законе приводятся:

- виды автомобильных перевозок пассажиров и багажа;
- требования, предъявляемые к перевозчикам и автотранспортным средствам в части обеспечения безопасности перевозок;
- положения по государственному регулированию и контролю;
- компетенция уполномоченного органа (Комитет транспорта МИИР РК);
- компетенция местных представительных и исполнительных органов;
- права и обязанности должностных лиц;
- положения по лицензированию деятельности перевозчиков;
- обязательное страхование в сфере автомобильного транспорта;
- положения по тарифам (стоимости проезда пассажиров);
- положения по формам и методам проведения государственного контроля перевозок;
- порядок проезда иностранных АТС по территории Казахстана;
- порядок выезда с территории Казахстана отечественных АТС и выдачи им иностранных разрешений;
- права и обязанности пассажира;
- организация и осуществление регулярных автомобильных перевозок пассажиров и багажа;
- организация деятельности автовокзалов, автостанций и пунктов обслуживания пассажиров;
- права и обязанности перевозчика;
- условия договора по организации регулярных внутриреспубликанских перевозок пассажиров;
- положения по осуществлению нерегулярных перевозок пассажиров;
- правила перевозок пассажиров и багажа;
- положения по государственному регулированию международных автомобильных перевозок;
- положения по организации и осуществлению международных автомобильных перевозок пассажиров и багажа;
- требования к перевозчикам, водителям и АТС, осуществляющих международные перевозки;
- ответственность перевозчика за задержку отправления пассажира и багажа или опоздание в пункт назначения.

Для реализации основных положений законодательства РК в области пассажирского автомобильного транспорта утверждены соответствующие нормативные правовые акты. Основным нормативным правовым актом по организации международных и межобластных перевозок являются «Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом» (далее – Правила перевозок). В нем представлены следующие важнейшие для осуществления этих перевозок положения:

- классификация видов пассажирских перевозок;
- требования к стажу водителей допущенных к перевозке пассажиров;
- порядок открытия маршрутов и ведение реестра;
- правила провоза ручной клади и багажа;
- оплата и регистрация проезда и провоза багажа в международных и межобластных перевозках пассажиров;
- порядок организации межобластных перевозок (организатор перевозок, согласование расписаний движения, выбор перевозчиков);
- порядок организации международных перевозок (выбор перевозчиков, согласование с иностранной стороной схем и расписания движения, тарифов на проезд, подписание договора об осуществлении перевозок, выдача разрешений на проезд);
- порядок организации предрейсового и послерейсового медицинского осмотра водителей;
- порядок продажи проездных документов (билетов);
- порядок приема, хранения и выдачи багажа;
- порядок организации конкурсов на право обслуживания маршрутов на регулярных внутриреспубликанских перевозках пассажиров (создание конкурсной комиссии, содержание конкурсных предложений, организация и проведение конкурсов, выдача Свидетельства на право обслуживания маршрута);
- порядок организации и осуществления нерегулярных перевозок пассажиров (требования по наличию у водителя АТС лицензии, бортового журнала, запрет на посадку и высадку пассажиров с автовокзалов и автостанций, а также с остановочных пунктов маршрутов регулярных перевозок, оплата проезда осуществляется по договору с пассажиром);
- организация и осуществление организованных групп детей;
- требования к санитарному состоянию, внешнему оформлению и оборудованию автобусов;
- требования к автовокзалам, автостанциям и пунктам обслуживания пассажиров (состав помещений, функции и перечень услуг пассажирам, договоры с перевозчиками, информационное обеспечение пассажиров, организация диспетчерского руководства движением автобусов);

- требования к пунктам посадки и высадки пассажиров;
- в приложениях к Правилам перевозок приводятся формы бортового журнала, путевого листа, Свидетельства на право обслуживания маршрута, Разрешения на осуществление международных перевозок пассажиров, Проездных документов (билетов) и багажных квитанций, Шкалы оценки конкурсных предложений, информации об участнике конкурса, объявления о проведении конкурса, листа оценки конкурсных предложений, справки о выполнении рейсов.

### ***Проблемы в законодательной и нормативной правовой базе***

Законодательная и нормативно-правовая база функционирования автотранспорта при осуществлении международных и межобластных перевозок пассажиров в целом сформирована, характеризуется комплексностью и системностью в охвате всех требований государства и населения к осуществлению данных перевозок. Положения законодательства охватывают взаимоотношения государственных органов, перевозчиков и населения и направлены на обеспечения безопасности и качества автомобильных пассажирских перевозок.

Вместе с тем, в данном направлении существует недостаточная проработанность законодательства страны, вследствие которых возникают проблемы в развитии перевозок.

В законодательной и нормативно-правовой базе функционирования отрасли отсутствуют положения по искоренению и недопущению осуществления нелегальных перевозок. Запрет нелегальных перевозок как главной проблемы рассматриваемых перевозок должен найти отражение в законодательстве РК, а в НПА должны быть отражены положения по реализации законодательного запрета, а также нормы, не позволяющие уходить в нелегальный бизнес многочисленным физическим лицам-владельцам отдельных автобусов. Предпринимаемые госорганами (транспортная инспекция, МВД) меры носят разовый характер и носят формальный характер (проверяют перевозчиков регулярных маршрутов и не касаются нелегальных перевозчиков), поэтому не дают требуемого эффекта. Здесь нужна системность в борьбе с нелегальными перевозками, а системность может дать только ввод в законодательство РК соответствующих норм.

Вторым недостатком в законодательстве и НПА является отсутствие положений по недопущению проявления аффилированности автовокзалов (автостанций) с перевозчиками. Аффилированность сторон позволяет автовокзалу обеспечить выгодные условия по осуществлению перевозок приближенным к ним перевозчикам – увеличить заполняемость их автобусов в сравнении с автобусами других перевозчиков. Аффилированность имеет разнообразные формы – от прямого владения транспортным предприятием до сговора между владельцами сторон. Необходимо ввести в

законодательство РК запрет на аффилированность сторон, а в НПА – механизмы реализации законодательных норм.

Еще одним упущением законодательства страны является отсутствие положений и норм по развитию передовых цифровых технологий. Внедрению новых цифровых технологий, облегчающих ведение бизнеса и улучшающих качество предоставляемых транспортных услуг, мешает разобщенность перевозчиков (и автовокзалов), а также отсутствие соответствующих положений в законодательстве. Направления применения цифровых технологий достаточно разнообразно: от внедряемых Комитетом транспорта единых электронных транспортных документов и фиксации транспортных средств на участках дорог до единой для страны системы электронного билетирования на международных и межобластных перевозках.

## **2.1. Организация международных автомобильных перевозок пассажиров**

Для осуществления перевозок в международном сообщении с правительствами 49 стран Европы и Азии заключены межправительственные соглашения об осуществлении автомобильных перевозок пассажиров и грузов между сторонами.

Основными положениями договоров являются следующие элементы:

- регулярные и нерегулярные перевозки пассажиров осуществляются на основании разрешений, выдаваемых компетентными органами сторон;
- на нерегулярные перевозки пассажиров разрешения не требуются по случаям, приведенным в Соглашении;
- количество разрешений на выполнение нерегулярных перевозок согласовывается компетентными органами Сторон;
- при перевозках пассажиров в третьи страны требуется специальное разрешение;
- автотранспортные средства государств Сторон, осуществляющие международные перевозки, должны иметь регистрационные и отличительные знаки своего государства;
- водитель автотранспортного средства должен иметь национальное или международное водительское удостоверение и национальные регистрационные документы на автотранспортное средство, соответствующие требованиям Конвенции о дорожном движении от 8 ноября 1968 года;
- - перевозки пассажиров осуществляются при условии обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств за ущерб, причиненный третьим лицам. Перевозчик обязан заранее застраховать каждое автотранспортное средство, выполняющее указанные перевозки;

- для реализации положений Соглашения и решения спорных вопросов создается совместная комиссия из представителей компетентных органов Сторон.

В перечень двусторонних межправительственных соглашений, по которым осуществляются международные пассажирские перевозки, входят:

1. Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики Казахстан о международном автомобильном сообщении от 26 сентября 1992 года
2. Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Монголии о международных перевозках пассажиров и грузов автомобильным транспортом от 22 октября 1993 года
3. Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о международном автомобильном сообщении от 15 апреля 2003 года
4. Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики о международном автомобильном сообщении от 25 декабря 2003 года
5. Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан о международном автомобильном сообщении от 20 марта 2006 года

В таблице ниже приводится информация МИИР РК об обмене бланками разрешений на 2021 год, в том числе на пассажирские перевозки.

В приложении 3 в качестве примера приведен такой договор с Российской Федерацией.

Таблица 11 - Обмен бланками разрешений на 2021 год

№ п/п	Наименование ИБР	Для иностранных перевозчиков			Для казахстанских перевозчиков		
		универс	транзит	3 страны	универс	транзит	3 страны
1	Австрия	500		300	500		300
2	Азербайджан	1000		500	1000		500
3	Беларусь			2000			2000
	<i>для перевозки животных</i>			<i>100</i>			<i>100</i>
4	Бельгия	800			800		
5	Болгария	250	250	60	250	250	60
6	Великобритания	100			100		
7	Греция	100			100		
8	Германия	6000		1000			1000
	<i>универсальные</i>		1000				
	<i>евро 2</i>				500		

	<i>евро 3</i>				3000		
	<i>евро 4</i>				3000		
	<i>евро 5</i>				5000		
	<i>евро 6</i>				250		
9	Дания	100		20	100		20
10	Иран	500	500	50	700	300	50
11	Италия	750			750		
12	Испания	300		20	300		20
13	Иордания	50			50		
14	КНР						
	<i>A</i>	150			150		
	<i>B</i>	1000			1000		
	<i>C</i>	50000			50000		
	<i>D</i>	2000			2000		
15	Кыргызстан			500			500
	<i>пасс</i>				30		
	<i>доп обмен</i>			100			100
16	Венгрия	500		100	500		100
17	Латвия	5000		1000	5000		1000
18	Молдова	500		150	500		150
	<i>пасс</i>				5		
19	Монголия	300		200	300		200
	<i>пасс</i>				50		
20	Норвегия	30		10	30		10
21	Нидерланды	1200		250	1200		250
22	Польша	10000		4000	10500		3500
23	Португалия	20			20		
24	Россия			6000			6000
	<i>Россия пасс</i>	300			300		
25	Румыния			100			100
26	Сербия			20			20
27	Словакия	600		100	600		100
28	Словения	700		100	700		100
29	<i>Таджикистан пасс</i>	50			50		
30	Туркменистан			150			150
31	Турция	4000	4000	1500	4000	2000	3000
	<i>доп обмен</i>		3000				2000
32	Узбекистан			2500			2500
	<i>пасс</i>				100		
33	Украина	3000	3000	600	3000	3000	600
	<i>пасс</i>				50		
34	Финляндия	500		20	500		20
35	Франция	600			600		

36	Хорватия	300		20	300		20
37	Чехия	1400		400	1400		400
38	Швейцария	150		20	170		
39	Черногория	50			50		
40	Швеция	75			75		
41	Эстония	400		50	400		50
42	Грузия	2500		500	2500		500
	<i>доп обмен</i>	<i>1250</i>		<i>300</i>	<i>1250</i>		<i>300</i>
43	Литва	2250		500	2250		500
	<b>ИТОГО</b>	<b>99275</b>	<b>11750</b>	<b>23240</b>	<b>105980</b>	<b>5550</b>	<b>26220</b>

Источник: МИИР РК

Кроме того, Казахстан вступил в ряд региональных и международных соглашений и конвенций, регулирующих международные автомобильные перевозки по отдельным элементам: Шанхайское, Венское, по цифровым тахографам и т.д.

Порядок действия разрешительной системе определен Правилами по применению разрешительной системы при осуществлении международных автомобильных перевозок в РК, утвержденными приказом Министерства транспорта и коммуникаций от 13 декабря 1999г. № 904 – 1.

Как отмечено выше, основой организации международных автомобильных перевозок пассажиров являются международные договоры об осуществлении перевозок пассажиров и грузов. Открытие международного маршрута производится в следующей последовательности. Перевозчик на основе анализа потребностей населения в перевозках в международном сообщении находит контрагента (перевозчика) на территории иностранной стороны и заключает договор с ним на осуществление перевозок на паритетной основе. При этом перевозчики обеих сторон согласовывают между собой расписание, схемы движения автобусов, а также тарифы за проезд. Далее каждый перевозчик направляет соответствующие документы (заявку) на согласование своим компетентным органом транспорта.

Компетентные органы транспорта с учетом требования внутренних законодательств (в РК - Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом) согласовывают схему движения автобусов, а также тарифы.

После согласования компетентными органами транспорта указанных документов казахстанская сторона выдает иностранному перевозчику разрешение для перевозки, а в свою очередь иностранная сторона выдает казахстанскому перевозчику свое разрешение. Бланки разрешений выдаются со сроком действия до 5 лет и является бесплатными.

Нерегулярные пассажирские перевозки осуществляются на основе разового бланка разрешения. Количество разрешений устанавливаются



ежегодно на заседаниях совместной комиссии с учетом потребности перевозчиков сторон и интересов государства.

При осуществлении регулярных маршрутов перевозчики обязаны соблюдать расписания движения автобусов, а посадка/высадка пассажиров должна производиться только в автовокзалах и автостанциях.

В настоящее время между Республикой Казахстан и Российской Федерацией функционирует 69 регулярных автобусных маршрутов, с Республикой Узбекистан 24 пассажирских маршрута, с Китайской Народной Республикой 14 маршрутов, с Киргизской Республикой 8 маршрутов и 2 маршрута с Монголией.

Ниже, в таблице ниже приведено количество международных маршрутов по регионам страны.

Таблица 12 - Распределение международных маршрутов пассажирских автомобильных перевозок по регионам Казахстана

№ п/п	Регион	Количество маршрутов
1	г. Нур-Султан	3
2	г. Алматы	12
3	г. Шымкент	5
4	Акмолинская обл.	2
5	Алматинская обл.	13
6	Атырауская обл.	1
7	Актюбинская обл.	8
8	Карагандинская обл.	9
9	Костанайская обл.	7
10	Кызылординская обл.	2
11	ЗКО	6
12	ВКО	15
13	СКО	7
14	Туркистанская обл.	11
15	Павлодарская обл.	11
16	Жамбылская обл.	5
17	Мангыстауская обл.	0
	Всего	117

Источник: МИИР РК

### ***Взаимодействие госорганов и перевозчиков***

Порядок взаимодействия государственных органов и перевозчиков при организации отражен в законодательных и нормативных правовых актах. Ниже на рис. 2 приведена схема взаимодействия государственных органов Казахстана, компетентных органов зарубежных стран и автомобильных пассажирских перевозчиков.

## Схема взаимодействия государственных органов и автомобильных перевозчиков при организации международных перевозок



Рис. 2 – Схема взаимодействия государственных органов и автомобильных перевозчиков при организации международных перевозок

### ***Порядок организации пассажирских перевозок с КНР***

Вопросы организаций пассажирских перевозок регламентированы Соглашением между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики Казахстан о международном автомобильном сообщении, от 26 сентября 1992 года и Протоколом между Министерством по инвестициям и развитию Республики Казахстан и Министерством транспорта Китайской Народной Республики о создании системы разрешений на международные автомобильные перевозки от 2016 года.

Согласно Протоколу регулярные автобусные перевозки между РК и КНР осуществляются на основе расписания, схемы движения автобусов и тарифов, согласованных между компетентными органами транспорта сторон (с РК Комитет транспорта МИИР РК, с КНР Департамент коммуникаций СУАР КНР), а также бланка разрешения вида «А».

Компетентные органы сторон ежегодно производят паритетный обмен бланками разрешений вида «А» в количестве до 300 ед.

Нерегулярные перевозки осуществляются на основе бланка разрешения вида «В» между приграничными терминалами сторон (до 90 км от границы).

Ежегодно между странами на паритетной основе производится обмен бланками разрешений вида «В» порядка 2000 ед.

Ставки сбора для получения бланков разрешений вида «А» составляет 10 МРП, бланк «В» 1 МРП (установлено НК РК).

В настоящее время все регулярные автобусные перевозки организованы между населенными пунктами расположенных на территориях приграничных областей Казахстана с Китаем и СУАР КНР.

Между **Республикой Казахстан и Китайской Народной Республикой** функционирует **14** пассажирских маршрутов:

«Алматы – Урумчи, Тачен, Инин»

«Урумчи – Шымкент (тестовый), Кордай, Семей, Талдыкорган»

«Жаркент – Хоргос, Инин»

«Урджар – Тачен»

«Бахты – Пакиту»

«Зайсан – Зимунай»

«Достык – Алашанькоу».

### ***Порядок организации пассажирских перевозок с РФ, КР, РУ и Монголией***

Принципы организации регулярных автобусных перевозок пассажиров с РФ, КР, РУ и Монголией являются идентичными и регламентированы межправительственными соглашениями, заключенными между странами.

Для получения разрешительных документов для осуществления регулярных автобусных перевозок с указанными странами, казахстанский перевозчик заключает договор с иностранными перевозчиками на осуществление перевозок на паритетной основе.

Также они согласовывают между собой расписания, схемы движения автобусов, а также тарифов и каждый перевозчик направляет данные документы на согласование своим компетентным органом транспорта.

Компетентные органы транспорта с учетом требования внутренних законодательств (в РК Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом) согласовывают схему движения автобусов, а также тарифов.

После согласования компетентных органов транспорта указанных документов, казахстанская сторона выдает иностранному перевозчику разрешение для перевозки, а в свою очередь иностранная сторона для казахстанского перевозчика. Бланки разрешения выдаются со сроком действия до 5 лет и являются бесплатными.

Нерегулярные пассажирские перевозки осуществляются на основе разового бланка разрешения. Ежегодно компетентные органы транспорта производят их с учетом потребности перевозчиков сторон и интересов государство.

При осуществлении регулярных маршрутов перевозчики обязаны соблюдать расписания движения автобусов, и посадка/высадка пассажиров должна производиться только в автовокзалах и автостанций.

Между **Казахстаном и Россией** функционирует **69** маршрутов:

«Шымкент – Москва»

«Павлодар – Екатеринбург»

«Жибек-Жолы – Нижний Новгород, Екатеринбург, Красноярск»

«Караганда – Новосибирск, Томск, Кемерово, Новокузнецк»

«Петропавловск – Сургут, Магнитогорск»

«Сарыагаш – Омск, Красноярск»

«Темиртау – Междуреченск»

«Актобе – Липецк»

«Уральск – Самара».

Между **Казахстаном и Узбекистаном** функционирует **24** пассажирских маршрута:

«Алматы – Ташкент, Чирчик, Фергана и Ходжейли»

«Уш Коныр – Ташкент, Нукус, Чирчик, Самарканд, Ургенч, Чимбай, Тахтакупыр»

«Шымкент – Чирчик, Ташкент»

«Ташкент – Нур-Султан, Жибек-Жолы, Жетысай, Туркестан, Тараз, Кызылорда, Жаркент»

«Туркестан – Самарканд»

«Кызылорда – Чирчик»

Проводится работа по открытию **3-х** маршрутов:

«Актау – Нукус», «Атырау – Нукус», «Алматы – Самарканд».

Между **Казахстаном и Кыргызстаном** функционирует **8** пассажирских маршрутов:

«Алматы – Чолпан-Ата, Бишкек»

«Шымкент – Бишкек, Ананьево»

«Бишкек – Жибек-Жолы, Тараз»

«Кара-Суу – Кант»

«Токмок – Масанчи»

Между **Казахстаном и Монголией** функционирует **2** пассажирских маршрута:

«Караганда – Баян-Ульгий»

«Алматы – Баян-Ульгий».

Характеристики маршрутов перевозок пассажиров в международном сообщении приведены в приложении 1.

### *Проблемы в осуществлении перевозок в международном сообщении*

В сфере международных пассажирских перевозок с Российской Федерацией, Кыргызстаном и Монголией усиливается тенденция осуществления нелегальных перевозок пассажиров минивенами. Данный вид транспортных средств относится к категории легковых автотранспортных средств (имеющие, помимо места водителя, не более восьми мест для сидения).

В настоящее время законодательно отсутствуют механизмы контроля для предотвращения подобных перевозок.

Также сам процесс перевозок не позволяет уполномоченными органами установить факт перевозок пассажиров по найму, так как пассажиры подбирается в разных местах по их местожительству, а сама перевозка осуществляется под лозунгом перевозки родственников и т.д.

В летний период между городами Казахстана и Монголии работает более сто минивенов, зарегистрированных в РК и Монголии, а в сообщении приграничных регионов России и Кыргызстаном – несколько сотен таких автомобилей.

Данные минивены часто совершает ДТП, так как практически все требования законодательства, направленные на обеспечение безопасности перевозок пассажиров, ими не соблюдаются. Так, например, у некоторых автомобилей руль расположен на правой стороне, управляет минивеном только один водитель, который практически не имеет возможности соблюсти режим труда и отдыха (например, от г.Нур-Султана РК до г.Баян-Ульгий Монголия около 2000 км).

Развитие перевозок с использованием минивенов с каждым годом все более и более вытесняет с рынка международных перевозок с РФ, Кыргызстаном и Монголией регулярных официальных перевозчиков.

Необходимо отметить, что с марта 2020 года регулярная перевозка пассажиров с Российской Федерацией полностью приостановлена. Однако перевозка пассажиров минивенами продолжается работать, тем самым полностью захватывается ими рынок перевозок в направлении РФ.

Традиционные устаревшие методы осуществления контроля в настоящее время не имеет возможности и ресурсы пресекать незаконные перевозки пассажиров на автотранспорте.

Поэтому государственным органам рекомендуется полностью менять формат осуществление контроля с переходом на дистанционный контроль с использованием современных информационных технологий, который позволит мониторить всех участников перевозочного процесса (**в рекомендации**).

Также необходимо передать на конкурентную среду те функций, который могут реализовать сами участники рынка. Тем самым контроль за соблюдением перевозчиков требований законодательства будет осуществляться самими участниками рынка.

## 2.2. Организация перевозок пассажиров в межобластном сообщении

Вопросы организаций межобластных маршрутов регламентированы Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом (далее – Правила). Согласно положений Правил схема и расписание движения автобусов в межобластном сообщении согласовываются с соответствующими местными исполнительными органами, по территории которых проходят маршруты, и утверждаются уполномоченным государственным органом.

После утверждения маршрута каждый МИО определяет перевозчика со своей стороны на конкурсной основе. Тем самым один межобластной маршрут обслуживается на паритетной основе двумя перевозчиками, которые зарегистрированы в начальном и конечном пункте маршрута.

Порядок подачи объявления для проведения Конкурса, подачи заявлений перевозчиками для участия Конкурса, создание Конкурсной комиссии, рассмотрение заявок перевозчиков, определение победителей Конкурса, а также обжалование решений Конкурсной комиссии и проведение повторного Конкурса регламентированы Главой 7 Правил.

Одним из имеющихся проблемных вопросов при определении перевозчика для работы на межобластном маршруте является коррупциогенность отбора перевозчика на конкурсной основе, так как конкурс проводится с участием членов конкурсной комиссии (присутствие человеческого фактора).

В связи с этим необходимо полностью автоматизировать конкурсный процесс по аналогии электронных государственных закупок (в рекомендации).

Кроме того, в международных и межобластных автобусных перевозках не внедрены современные IT-технологии и отсутствует единое электронное билетирование пассажиров и онлайн диспетчеризация автобусов.

Также из-за практического отсутствия контроля за деятельностью нелегальных перевозчиков, в данной сфере развивается теневой рынок.

Касательно государственного контроля можно отметить, что в настоящее время в стране имеется 51 передвижной пост транспортного контроля (один регион 3 ед.), который выполняет свои функции путем физической проверки автотранспортных средств на дорогах (грузовой транспорт, автобусы, такси, иностранных транспортных средств).

При этом, на один передвижной пост приходится контролировать 6,5 тыс.км. автодорог (в общей протяженности 128 тыс.км автодорог) и порядка 10,7 тыс.ед. коммерческого транспорта РК (общий 548,4 тыс.ед.) и 4,7 тыс.ед. иностранных АТС (общий 240,7 тыс.ед.).

Поэтому существующий механизм и способ физического осуществления контроля на дороге за деятельностью пассажирских перевозок показал свою абсолютную неэффективность и нежизнеспособность. Вследствие отсутствия контроля на дорогах в стране

процветает теневой рынок межобластных и международных пассажирских перевозок.

В таблице ниже приведен перечень автотранспортных предприятий, осуществляющих международные перевозки в регулярном сообщении.

Таблица 13 - Перечень перевозчиков, обслуживающих регулярные межобластные перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом

Ф.И.О руководителя		Наименование предприятия (адрес)
<b>г. Нур-Султан</b>		
1	Егемберді Мухамидьяр Ақанұлы	ТОО «АстанаТрансСервис», г. Астана район Алматы: мкр. 1, д. 13-1
2	Таутанов Ерғазы Бактығалиевич	ТОО «Нұр-Жаннат», г.Астана, 310-шы Гвардейской дивизии А/В «Сапаржай»
3	Маркштедер Валерий Филиппович	ТОО «Euro trans», г. Астана, р/н Алматы, мкр. Аль-Фараби 63, кв.19
4	Смагулов Насипбай Каргулович	ТОО «Автобусный парк №4», г. Астана, район Сарыарка, пр.Победы, д. 91-а, кв. 27
5	Тенкебаев Кайрат Каиролданович	ИП «Тенкебаев К.», г. Астана, 310-шы Гвардейской дивизии А/В «Сапаржай»
<b>г. Алматы</b>		
6	Ландау Сергей Фрейдевич	ТОО «ФирмаТранзитСервис», г. Алматы қаласы, ул. Байтұрсынова, 147 офис 3
7	Суендыков Толебек	ТОО «Сайран» г.Алматы, ул.Толе би 294
8	Базаров Марат Намазбаевич	ТОО «Ер-Дауит Сервис», г. Алматы, ул. Утеген батыра, 76 Д
9	Абишов Асхат	ТОО «Оптима», г. Алматы, ул. Темирязов, 15 «Б»
10	Топиев Сержан Сейткемелович	ТОО «Топиев и транспортная компания» г. Алматы, ул. Мынбаева 98, кв. 17
11	Арзыкулов Айбек Мусирович	ТОО «Шайхи» г. Алматы, м/район Мамыр 3, 15/4
<b>Ақмолинская область</b>		
12	Шугаюпов Казтай Еселханович	ТОО «Кокшетауский автобусный парк», г. Көкшетау, ул Капцевича, 243
13	Биниев Толеубай	ИП « Биниев», г. Көкшетау, ул Ақан сері, 206
14	Кульмаганбетов Талгат	ИП «Жаксыбаев», Ақмолинская область
15	Сағадиев Мурат Макежанович	ТОО «Степногорскавтотранс», г.Степногорск, а/я 131
16	Смагулов Салим Усербаевич	ТОО «Рост», г. Щучинск, ул.Зеленая, д. 1
17	Саутов Досбол Жамешович	ИП Саутов г. Кокшетау, ул. Васильковский 23, кв. 53
18	Карим Отеген Уканович	ТОО «Арбакеш» г. Кокшетау, ул. Капцевича 234
19	Сайдалин Талгат Сейтжанович	ИП Сайдалин Т.С. г. Кокшетау, ул. О. Куанышева, 135 кв. 22
20	Жарылгапов Бектимир Еслямбекович	ИП Жарылгапов Б.Е. г. Кокшетау, МПС д.22, кв. 2
21	Смаков Марат Сайранович	ИП Смаков М.С. г. Кокшетау, ул. Горького 64, кв.18
22	Жусупов	ИП Жусупов С.Д.



	Садыбек Даутович	г. Кокшетау, ул. М. Габдуллина 79, кв.38
<b>Алматинская область</b>		
23	Логунов Александр Иванович	ТОО «Капчагайский автобусный парк», Алматинская область, г.Капчагай ул. Сейфуллина,36
24	Бачеев Кабдыраш Жуманович	ТОО «Желмая», г. Талдыкорган, ул. Абая, 333
25	Ахметгаев Ж.	ТОО «Каскеленский автобусный парк», Алматинская обл., г. Какелен, ул. Абылай хана, 192
<b>Актюбинская область</b>		
26	Абилов Аскар Маханбетович	ТОО « Экспресс», г. Актобе, пр. 312 Стрелковой дивизии 9 «Ж»
27	Шулаков Сембай Абдрахманович	ТОО «Шелковый путь XXI», г. Актобе, ул. Жангельдина 172
28	Ерасилов А.А.	ТОО «Автовокзал Сапар», г. Актобе, пр. 312 Стрелковой дивизии, 4
<b>Атырауская область</b>		
29	Базарбаев Азамат Кайрошевич	ТОО «ЛаваТранс», г. Атырау, ул. Курмангазы, 1
<b>Восточно-Казахстанская область</b>		
30	Нагайцев Александр Арсентьевич	ТОО «Восток МПП, ВКО, г. Усть-Каменогорск, проспект Абая, 203
31	Чулаков Михаил Петрович	ТОО «Восток Лайн» г. Усть-Каменогорск, им.Славского,48-18
32	Ахметов С.К.	ТОО «Семей Автотранс Лайн», ВКО, г. Семей, ул. Ибраева, 78
33	Аскарлов Химадияр Омирханович	ИП Аскарлов, г. Семей, ул. Ешкеева 28 «А
34	Балгынтаев Баттал	ТОО «Автобусный парк» ВКО, г. Аягоз, ул.Сейфуллина, 91
35	Жарылғапов Елжан Толепбергенович	ИП «Жарылғапов Е.», г. Семей, ул. Широкая 67
36	Бейсенгазин Алмаз	ТОО «Автопассажиртранс», г. Усть-Каменогорск, пр. Абая, 8
37	Мендекеев Г.К.	ПК «Авто-экспресс», г. Семей ул. Валиханова, 167
38	Ткаченко С.Г.	ИП «Ткаченко С.Г.», г. Семей, ул. Дачная, 55
<b>Западно-Казахстанская область</b>		
39	Брманов Куаныш Нурлыбекович	ТОО «Западно-Казахстанский автобусный парк» ЗКО, г. Уральск, п. Желаетово
40	Купешов М.А.	ТОО «Пассажир-Авто», ЗКО, г. Уральск, ул. Космический, 8/1
<b>Жамбылская область</b>		
41	Кушикбаев Мамбет Айткулович	ТОО « ТаразПассТранс», г.Тараз, пр. Жамбыла 3 «Б»
42	Ильичев Дмитрий Дмитриевич	ТОО «Dim Dimich & Company», г. Тараз, 1-ый тупик Толе би, дом 5 «А»
43	Какпанбаев Талгат Натанулы	ТОО «Ақ жол-2000 », Жамбылская область, п. Мойынқум
44	Ауесбаев Серик Ауесбаевич	ТОО «Кордай жолаушы» п. Кордай, ул Сауранбаева, 219

45	Сеитов Пулат Абдулаевич	ТОО «Шахристан» Тараз, улица Желтоксан, дом 11
46	Рысалиев Еркебай жаркынбекулы	ТОО «Айнур Жетинур» г. Тараз, Толеби 299
47	Полатов Шахназар	ТОО «АзияБекетСервис», г. Тараз, ул. Пушкина 2
<b>Кызылординская область</b>		
48	Ниязгалиев Темирхан Ниязгалиевич	ТОО «БауТЛиК», г. Кызылорда, мкр. Саулет, 9/13
49	Нугманов Мурат Сандыбекулы	ТОО «Катынас», г. Кызылорда, ул. Мостовая, 1
50	Кулболсынов Бакытбек Жолмырзаевич	ТОО «Асар-Байконур» Кызылординская область, Кармакшинский р/н, п. Торетам, ул. Муратбаева, 84/20
<b>Карагандинская область</b>		
51	Григорян Арутюн Михайлович	ТОО «Автобусный парк № 3», г. Караганда, ул. Бытовая, 2
52	Онаев Жанабек Казбекович	ТОО «Трансагентство КЗ», Караганд. обл., Абай, ул. 10 лет Независимости РК, стр. 4/15
53	Коновалов Ю.А.	ТОО «Балхашские междугородние пассажирские перевозки» г. Балхаш, ул. Ағыбай батыра, 15
54	Бейсенов Олег Анатольевич	ИП Бейсенов г. Караганда, ул. Комисарова, 45
55	Мусабаев А.	ТОО «Аби» г. Жезказган, ул. Дружбы, 12
56	Мукатов Ергали Максutowич	ТОО «Сапар», г. Караганда, Ермакова 58/6
<b>Костанайская область</b>		
57	Мишин Александр Васильевич	ПК «Альтаир», г. Костанай
58	Кушнеров Николай Петрович	ТОО «Туристтранссервис» г. Костанай, пр. Абая, 164
59	Яценко Александр Владимирович	ТОО «Лисаковсктранссервис» г. Лисаковск, мкрн 6, д. 52
60	Бопатаев Кумар Махамбетович	ТОО «Рудныйавтотранс» г. Рудный қаласы, ул. Топоркова, 21
61	Убей-Волк С.А.	ТОО «Канон-1», г. Рудный, ул. Топоркова, 21А
63	Кушнеров Н.	ТОО «СП ТТС», г. Костанай, пр. Абая, 164
<b>Павлодарская область</b>		
64	Сарбасов Марат Ермакович	ТОО «Межгортранс-ПВ», г. Павлодар, ул. Ак. Бектұрова, 56-1
65	Рябов Николай Робертович	ТОО «Межгортранс», г. Павлодар, Административный городок
66	Петухов Александр Яковлевич	ТОО «Автовокзал Екібастұз» г. Екібастұз қаласы, Привокзальная көшесі, 1
67	Далабаев Ануар	ИП Далабаев г. Павлодар, ул. Проектная 53
68	Пилипенко Евгений Рудольфович	ТОО «ПавлордарИнтерBUS» г. Павлодар, Административный городок
69	Рябов Н.Р.	ТОО фирма «Межгортранс», г. Павлодар, Административный городок
70	Тусумов Игорь Вениаминович	ИП «Тусумов И.В.», г. Экибастуз, ул. Машхур Жусуп, д. 36, кв. 25
<b>Северо-Казахстанская область</b>		

71	Рахимов Болат Кенесович	ТОО «Петропавловск-NORD», г.Петропавловск, ул.Я.Гашека, 22
72	Щербаков Николай Александрович	ИП «Щербаков Н.», г. Петропавловск, ул. Гоголя, дом 36, кв. 37
73	Чернышев Станислав Николаевич	ТОО «Вектор-Сервис», г. Петропавловск, ул. Ауэзова 247А
74	Лысенко Геннадий Степанович	ТОО «Саумалкольавтотранс», с. Саумалколь, ул. Янко, 164
75	Кажманова Майра Сагатбаевна	ИП Кажманова М.С. СКО, п. Тайынша, ул. Восточная, 118
76	Шевченко Марина Викторовна	ИП Шевченко М.В. г. Петропавловск, ул. Сутюшева 8-5
<b><i>Г. Шымкент и Туркестанская область</i></b>		
77	Куракбаев Болат	ТОО «Экспресс», ЮКО, Мақтаралский р/н, п. Атакент аулы, ул. Ташкентская
78	Анарметов Адил	ТОО «Автотранс» ЮКО, г. ШЫМКЕНТ, ул. Сапарбаева, 76
79	Тагайбеков Пернибек Шугалбаевич	ТОО «Геоизол» ЮКО, г. ШЫМКЕНТ, ул.Ползунова 98
80	Садыбай Бахтарбек	ТОО «Қасиет ТранзитСервис» ЮКО, г. ШЫМКЕНТ, Темирлановское шоссе, уч.1
81	Кыдырбаев Асылбек Амирбекулы	ТОО «Абай автобус паркі», ЮКО, Сарыагашский р/н, Абай аулы, Артыков көшесі,13
82	Козаренко Игорь Александрович	ИП «Козаренко И.», ЮКО, Сайрамский район, п. Ақсукеңт ул. Киров көшесі 24
83	Тилепбаев Н.А.	ТОО «Оңтүстік Тұлпар», г. ШЫМКЕНТ, улица Т. Рыскулова б/н
84	Алиев Жанабай	ТОО «Мухтарали» ЮКО, Отырарский район, станция Темир
85	Шуменов Марат	ТОО «Достар курылыс» ЮКО, г. Жетысай, ул. Жургенбаева 5, кв. 12
86	Танирбергенов Рахим	ТОО «Жолаушы» ЮКО, г. Түркістан, Кызылординская трассасы б/н
<b><i>Мангыстауская область</i></b>		
87	Тайшикова Рысканым Газизовна	ИП Тайшиков Мангистауская обл., Бейнеуский р-он, ул.С. Датұлы, 31

Источник: МИИР РК

Взаимодействие государственных органов и автомобильных перевозчиков представлено ниже на рис. 3.

В таблице 14 ниже приведена краткая информация по межобластным перевозкам по регионам Казахстана.

В приложении 2 приведены характеристики межобластных маршрутов пассажирского автотранспорта в регулярном сообщении.

## Схема взаимодействия государственных органов и автомобильных перевозчиков при организации межобластных перевозок



Рис. 3 – Схема взаимодействия государственных органов и автомобильных перевозчиков при организации межобластных перевозок

Таблица 14 - Информация по межобластным регулярным автобусным маршрутам

№	Регионы	Всего маршрутов	из них до 300 км	до 500 км	более 500 км	АВ	АС
1.	Нур-Султан	34	5 (Степногорск, Ерейментау, Атбасар, Караганда)	3 (Павлодар, Державинск, Шантобе)	26	1	4
2.	Алматы	19	2 (Отар, Талдыкорган)	-	17	1	2
3.	Шымкент	10	2 (Тараз, Жанатас)	2 (Кызылорда, Шиели,)	6	4	2
4.	Акмолинская	18	15 (Петропавловск, Наумовка, Новоишимское, Светлый, Чистополье, Рузаевка, Агынтай батыра, Тихоокеанский, Мадениет, Казанка, Тайынша)	3 (Нур-Султан, Дружба, Ждановский)	-	3	2
5.	Актюбинская	7	-	2 (Уральск)	5	1	1
6.	Алматинская	6	2 (Алматы, Кордай)	-	4	2	6
7.	Атырауская	3	1 (Кульсары)	2 (Бейнеу, Уральск)	-	1	1
8.	ЗКО	4	-	2 (Актюбе)	2	1	1
9.	ВКО	18	-	1 (Павлодар)	17	3	10
10.	Жамбылская	23	10 (Шымкент, Каскелен)	4 (Ушканыр, Алматы)	9	1	9
11.	Карагандинская	33	10 (Нур-Султан, Баянауыл)	4 (Нур-Султан, Павлодар, Кызылорда)	19	4	8
12.	Кызылординская	24	2 (Туркистан)	2 (Шымкент)	20	4	8
13.	Мангистауская	1	-	1 (Атырау)	-	1	3
14.	Костанайская	5	-	2 (Петропавловск)	3	1	8
15.	Павлодарская	13	2 (Караганда, Курчатов)	4 (Нур-Султан, Семей, Караганда)	7	3	10
16.	СКО	29	12 (Боровое, Кокшетау, Щучинск)	3 (Степногорск, Рузаевка, Костанай)	14	1	16
17.	Туркестанская	27	7 (Шиели, Кызылорда, Жанакорган, Кожакент, Тугискен)	-	20	6	26
<b>ИТОГО:</b>		274	<b>70 (26%)</b>	<b>35 (13%)</b>	<b>169 (61%)</b>	<b>38</b>	<b>118</b>

Источник: МИИР РК

### ***Проблемы в осуществлении межобластных перевозок***

Анализ функционирования пассажирских автоперевозок в межобластном сообщении выявил две основные причины, сдерживающие развитие этих перевозок.

Во-первых, это конкуренция с другими видами транспорта, в первую очередь с железнодорожными пассажирскими перевозками. Эксплуатационные расходы на перевозку одного пассажира железнодорожным транспортом, а значит и тарифы, объективно ниже, чем в автомобильном транспорте. Кроме того, сеть железных дорог и сеть межобластных автомобильных дорог по Казахстану практически совпадает. Поэтому автомобильные перевозчики вынуждены держать низкий уровень тарифов на перевозку в целях успешной конкуренции и привлечения пассажиров. Данный фактор объективный и вследствие этого нельзя существенно повлиять в сторону увеличения уровня автомобильных тарифов. Поэтому доходность от автоперевозок недостаточна и в существенной мере влияет на финансовое положение перевозчиков, в том числе на своевременное обновление парка подвижного состава.

Вторым существенным фактором по возникновению проблем в межобластных автоперевозках является развитие нелегальных перевозок. Нелегальными перевозками являются перевозки нерегулярными перевозчиками и перевозки физическими лицами, незарегистрированных как нерегулярные перевозчики, на регулярных маршрутах на постоянной основе. Данные перевозки получили большое в последние 10 лет развитие в докоронавирусный период. Объем перевозок по некоторым областям Казахстана, особенно в южных, превысил объемы перевозок регулярными перевозчиками.

Ситуация усугубилась воздействием пандемии коронавируса и карантинными запретами на осуществление межобластных перевозок. В результате регулярные перевозки полностью остановились, а потребность населения в перевозках удовлетворяется нелегальными перевозчиками. Необходимо решать проблему снятия запрета на перевозки по регулярным маршрутам и принять меры по пресечению нелегальных перевозчиков.

### **3. Мировой опыт в области пассажирских автоперевозок по снижению негативных последствий коронавируса COVID-19**

Мировая транспортно-логистическая система оказалась одной из наиболее пострадавших сфер в результате пандемии COVID-19. В основе негативных последствий лежат различные факторы: закрытие государственных границ, введение ограничений на передвижение людей и товаров, разрыв производственно-сбытовых цепочек, снижение спроса и покупательной способности. Совокупность данных факторов отразилась на всех видах транспортных перевозок – от использования личного и общественного транспорта в городах до осуществления пассажирских и грузовых перевозок как внутри стран, так и между ними.

Масштабы негативных последствий зависят от типа транспорта и интегрированности государства в мировую транспортно-логистическую систему. Во время пандемии в странах ЕС фиксировалась отмена 90% авиарейсов, наблюдалось снижение объема пассажирских перевозок легковыми автомобилями на 60 – 90%, а общественным транспортом – на 50%. Ожидается, что по итогам 2020 года мировой объем грузовых перевозок сократится на 36%, а потери российских транспортных компаний составят 230 млрд рублей.

Сегодня страны находятся на переходном этапе: в транспортной сфере наблюдается адаптация к обновленным условиям деятельности и постепенное восстановление после кризиса. Тем не менее по-прежнему сохраняется целый ряд рисков. Ожидание второй волны пандемии, рост количества заболевших COVID-19 в некоторых регионах мира, частичное восстановление ранее снятых ограничений и другие факторы создают дальнейшую неопределенность в отношении глобальных транспортно-логистических систем. При этом неопределенность касается не только сроков возвращения к докризисным показателям, но и будущего образа транспортной сферы в посткоронавирусном мире в целом [1].

#### **3.1. Влияние пандемии COVID-19 на сферу транспорта**

##### ***Грузовые и пассажирские перевозки***

Быстрое распространение коронавирусной инфекции в мире привело к развитию глобального кризиса в области здравоохранения, перегрузке национальных систем здравоохранения и серьезным экономическим последствиям. Заметной обратной стороной мер по сдерживанию инфекции стало, в частности, кардинальное ограничение транспортной активности.

По прогнозам Международного транспортного форума ОЭСР, общее сокращение мировых транспортных перевозок, измеряемых в тоннокилометрах, составит 36% по сравнению с докризисными уровнями. Специалисты Форума отмечают значительные региональные отличия: если в странах АСЕАН, Центральной Азии, России и Индии транспортные перевозки могут сократиться более чем вдвое, то в случае Китая падение не превысит 25%, в то время как в Европе и США будет находиться на уровне 40%.

Аналитики полагают, что в связи с высокой волатильностью ставок на авиа- и морской транспорт может произойти перераспределение объемов в сторону сухопутных перевозок, особенно на маршрутах Азия – Европа.

Несмотря на то, что границы открыты для международных грузовых отправок, строгие проверки, карантин, замена водителей и другие меры могут замедлять скорость доставки автомобильным транспортом.

Тем не менее автотранспорт является связующим звеном всей экономики, а в период пандемии он становится особенно важной сферой, ведь именно на нем перевозятся товары народного потребления. Несмотря на снижение объема перевозок (преимущественно международных), этот рынок показывает устойчивость в кризисный момент.

По данным опроса, проведенного концерном, выпускающим грузовые автомобили, MAN Truck&Bus, более 71% водителей грузовиков продолжают выполнять регулярные рейсы. Из них 29% не ощутили влияния пандемии на свою ежедневную работу, 14% испытывают незначительные трудности и лишь 9% водителей пожаловались на серьезное воздействие ситуации, связанной с распространением вируса, на рабочие процессы.

### ***Общественный транспорт***

В экономическом плане пандемия COVID-19 привела к кардинальному сокращению доходов предприятий общественного транспорта от продажи билетов, в исключительных случаях достигавшему 90%, а также повышению дополнительных издержек, связанных с мерами по дезинфекции и обеспечению социальной дистанции как в самом транспорте, так и на объектах инфраструктуры. Данные приведены в дайджесте Счетной палаты Российской Федерации [1].

Например, для французской транспортной компании Île-de-France Mobilités ограничение доступа населения к общественному транспорту в Париже в период карантина привело к убыткам более, чем на 2,6 млрд евро. Компания достигла с правительством страны соглашения о компенсации упущенных доходов. При этом в перспективе ожидается полное восстановление пассажиропотока, учитывая отсутствие более эффективных транспортных альтернатив в городе, в связи с чем компания планирует дальнейшие инвестиции в развитие своей инфраструктуры.



Показательный анализ ситуации в сфере общественного транспорта представлен в материалах Международного союза общественного транспорта (Union Internationale des Transports Publics, UITP) и Всемирного банка [1], которые провели опрос индийских автобусных перевозчиков, позволяющий оценить реальные финансовые и операционные последствия пандемии COVID-19 и выработать меры поддержки, необходимые для возобновления оказания услуг.

Международный союз общественного транспорта – это крупная международная организация, объединяющая более 1,6 тыс. городских и региональных компаний – транспортных операторов городских и пригородных пассажирских перевозок, производителей подвижного состава и исследовательских организаций из 99 стран мира и со всех континентов.

Согласно полученным ответам, только 1–2% транспортных услуг сохранились в неизменном виде. 67% транспортных компаний занимаются только перевозкой работников здравоохранения и других важных отраслей по запросу правительства. 81% опрошенных операторов отчитались о полном отсутствии пассажиров, а остальные зафиксировали сокращение спроса, достигающее 90%. Частные компании, нанятые правительством для оказания транспортных услуг, в 60% случаев столкнулись с задержками в оплате выполненных работ.

В качестве наиболее востребованной меры поддержки названа необходимость финансирования для оплаты труда работников на срок до трех месяцев. Причем компании согласны не на безвозмездные гранты, а на кредитные средства, которые они смогут выплатить после стабилизации рыночной ситуации.

Также отмечены просьбы об отмене налогов на общественный транспорт на срок до трех месяцев и предоставлении льготных кредитов на операционные нужды, включая закупку топлива, техническое обслуживание, установку средств дезинфекции.

Частные перевозчики отдельно отмечают необходимость содействия со стороны правительства в реструктуризации существующей кредитной задолженности компаний перед финансовыми учреждениями. Указанные проблемы обусловлены тем, что правительство Индии вводило временные карантинные меры, которые ограничивали работу общественного транспорта лишь наиболее важными услугами.

Запрет на деятельность в период карантина при сохранении постоянных издержек, таких как заработная плата сотрудников, привели к значительным финансовым потерям транспортных компаний. При этом восстановление спроса на услуги общественного транспорта не сможет быстро достигнуть уровней начала года как из-за сохранения требований дистанцирования, так и ввиду возможного опасения пассажиров относительно использования таких средств передвижения.

Строгая изоляция, введенная в Великобритании в марте 2020 года, привела к сокращению количества поездок на метро в Лондоне на 95%. Это подтверждается данными популярного приложения для смартфонов, предоставляющего информацию о городском транспорте. Наблюдается сокращение количества поездок более чем на 90% с начала кризиса во многих крупных городах мира. По состоянию на конец августа 2020 года наполняемость общественного транспорта повысилась, но при этом составляет в Нью-Йорке 24%, в Мехико – 24%, в Москве – 80%, в Париже – 61%, в Риме – 42%, в Сеуле – 28%, в Токио – 11%.

### ***Инфраструктурные проекты в сфере транспорта***

Транспортная сфера представляет собой не только совокупность отдельных транспортных средств, но и включает сложные объекты инфраструктуры, требующие дорогостоящего и трудозатратного ухода, содержания и периодического обновления.

Несмотря на необходимость обеспечения бесперебойной работы транспортной инфраструктуры в условиях пандемии, ситуация в области создания новых инфраструктурных проектов сложилась не лучшим образом. Например, компания Deloitte анализирует ситуацию на рынке США и отмечает, что многие проекты строительства новой транспортной инфраструктуры откладываются или отменяются на неопределенный срок. Основной причиной стали негативные экономические прогнозы и неясные перспективы финансового состояния [1] инициаторов проектов, не позволяющие в текущих условиях осуществлять долгосрочные инвестиции.

Кроме того, специалисты подчеркивают, что пандемия усугубила и без того непростую ситуацию с работами по необходимому периодическому обслуживанию транспортной инфраструктуры, которые уже несколько лет не финансируются правительством в достаточной степени.

В то же время, новые возможности для транспортной инфраструктуры специалисты Еврокомиссии видят в необходимости развития большей автоматизации, поскольку операторы будут вынуждены искать новые способы работы для сокращения физических контактов между людьми или тестировать инновационные решения на случай возможных чрезвычайных ситуаций в будущем.

## **3.2. Государственная поддержка транспортной отрасли**

Распространение коронавируса нанесло серьезный удар по мировой логистике, обслуживающей цепочки поставок сырья и готовой продукции и обеспечивающей движение товаропотоков, внесло серьезные изменения в бизнес транспортных компаний. 7 апреля 2020 года крупные международные организации Международный союз дорожного транспорта и Международная федерация работников транспорта опубликовали открытое письмо к правительствам всех стран с просьбой о поддержке транспортной отрасли в условиях распространения COVID-19: «Государства и международные организации должны присвоить наивысший приоритет поддержке непрерывности и прочности цепочек поставок».

Представители практически каждой транспортной отрасли в период пандемии обратились за господдержкой в том или ином виде. По мнению логистов, главное, что необходимо для функционирования отрасли, — не вводить новые ограничения.

В период кризиса, например, важны и такие виды господдержки, как выделение отдельных полос движения для транспорта, организация бесплатных парковок, компенсация налоговых отчислений, арендной платы и расходов на топливо.

Государство, как правило, оказывает поддержку государственному транспортному сектору (железные дороги, авиация). Коммерческому сектору помощь может быть оказана посредством введения налоговых каникул, отсрочки лизинговых платежей, отмены или снижения дорожного сбора, а также финансовой помощи компаниям, которые понесут большие убытки в связи с пандемией.

#### США

В дополнение к этому было выделено 3,9 млрд долл. США на поддержку оператора общественного транспорта Нью-Йорка, наиболее пострадавшего от пандемии мегаполиса страны.

#### Китай

В связи со вспышкой COVID-19 грузоперевозки в Китае сократились почти на четверть, а многие транспортные компании оказались под угрозой банкротства. Но правительство Китая приняло ряд мер, направленных на то, чтобы минимизировать негативные последствия пандемии.

- Были упразднены дорожные сборы (включая плату за проезд по мостам и тоннелям) для всех транспортных средств. Эта мера будет действовать по всей стране до окончания пандемии.
- Отменены проверки и сборы для транспорта, перевозящего предметы первой необходимости и медперсонал.
- Предоставлена финансовая поддержка малому и среднему бизнесу, пострадавшему от вспышки COVID-19, а также компаниям, занимающимся перевозкой товаров первой необходимости.

В ответ на пандемию COVID-19 Европейская комиссия ставит своей приоритетной задачей сохранение здоровья граждан. Однако принимаемые в этих целях меры могут серьезно замедлить экономику и задержать поставки медицинских принадлежностей и других товаров первой необходимости [1]. Многие государства-члены объявили об ограничениях на перевозки. В этой связи Европейская комиссия представила новое руководство по внедрению «зеленых коридоров» для грузового транспорта на границах ЕС.

Чтобы обеспечить непрерывность цепочек поставок в Евросоюзе, государства-члены должны незамедлительно обозначить все соответствующие внутренние пункты пересечения границы («зеленые коридоры») вдоль Трансъевропейской транспортной сети (TEN-T). Пункты пересечения «зеленого коридора» должны быть открыты для всех грузовых транспортных средств независимо от перевозимых товаров. Пересечение границы, включая любые проверки и медицинские осмотры, должно длиться не более 15 минут.

К тому же был принят Регламент ЕС, позволяющий продлевать срок действия определенных сертификатов, лицензий и других разрешений в транспортной сфере. Некоторые периодические проверки на автомобильном, железнодорожном, внутреннем водном транспорте и на море также будут временно отложены.

По прогнозам Всемирной торговой организации (ВТО), в 2020 году мировая экономика сократится примерно на 8%, а объем мировой торговли снизится на треть. Последствия пандемии уже затронули более 3,5 млн фирм по всему миру. Последние данные показывают, что в период карантина доходы от грузовых перевозок снизились на 40%. В то же время перевозка некоторых категорий грузов, таких как одежда, цветы, автозапчасти, строительные материалы – сократилась в несколько раз [1]. Поэтому Международный союз дорожного транспорта разработал рекомендации по ряду краткосрочных мер правительств, международных организаций и банков, которые помогут уберечь транспортные фирмы от банкротства:

- обеспечить перевозчиков временной помощью в виде прямых денежных субсидий;
- упростить процедуру получения кредитов для покрытия текущих расходов, рефинансирования предыдущих кредитов на приобретение активов (например, покупку или аренду транспортных средств);
- сделать доступными кредиты для обновления автопарков под низкие или нулевые процентные ставки;
- продлить сроки погашения очередных платежей по кредиту / договору аренды;
- продлить сроки оплаты, временно снизить или отменить налоги, сборы и пошлины, включая налоги на прибыль, социальные отчисления и налог на топливо;

- содействовать снижению страховых взносов, а также отменить страховые взносы за транспортные средства, которые не эксплуатируются из-за приостановки поставки товаров;
- разработать программы финансовой поддержки для временно безработных сотрудников автомобильной отрасли и помочь в трудоустройстве специалистов, потерявших занятость из-за кризиса;
- способствовать продлению действия просроченных контрольных документов, включая визы, сертификаты и лицензии.

### **3.3. Политика области безопасности общественного транспорта в контексте COVID-19**

Общественный транспорт играет стратегически важную роль в жизни больших городов. Поэтому ключевая задача операторов в этой сфере – сохранение деятельности и поддержание минимально необходимого уровня обслуживания.

При этом систему общественного транспорта следует рассматривать как среду высокого риска по следующим причинам:

- большого количества людей, находящихся в замкнутом пространстве [1];
- применения систем рециркуляции воздуха;
- отсутствия возможности полноценного контроля для выявления носителей инфекции;
- неизбежности контакта с поверхностями (билетными автоматами, поручнями, дверными ручками и т. д.).

С целью минимизации распространения коронавирусной инфекции еще до объявления пандемии, в феврале 2020 года, Международный союз общественного транспорта выпустил руководство «Управление COVID-19», в котором представлены рекомендации для мирового сообщества о том, как подготовить транспортные сети к пандемии и обеспечить безопасность и благополучие персонала и клиентов. По мнению UITP, необходимо реализовать следующие меры:

- интегрировать подготовку транспортной отрасли в планируемые процедуры антикризисного управления;
- провести инвентаризацию лицензий и проверку персонала, чтобы определить сотрудников, которые могли бы быть задействованы в качестве резервного состава на критически важных должностях;
- проверить наличие расходных материалов, необходимого оборудования для защиты от вируса и для дезинфекции, составить план их распределения и пополнения;
- проверить складские запасы и цепочки поставок эксплуатационных материалов, таких как топливо, смазочные материалы или запасные части, и, если возможно, рассмотреть перечень альтернативных поставщиков;

- следить за соответствующими сообщениями органов власти, чтобы быть в курсе последних рекомендаций в стране или регионе.

Для снижения риска заражения персонала общественного транспорта необходимо предпринять следующие шаги:

- обеспечить работников, взаимодействующих с клиентами, изолированными информационными стойками;
- оградить кабины водителей специальными панелями [1];
- на время ограничить проверку билетов, так как контролеры подвергаются высокому риску заражения.

Для поддержания стандартов надежности и безопасности пассажиров транспортные компании обеспечивают меры по поддержанию дистанции, такие как увеличение количества рейсов и публикация обновлений в реальном времени о загруженности общественного транспорта, чтобы пассажиры могли планировать свое передвижение в менее загруженных транспортных средствах. **Другие меры включают обязательное использование защитных масок, предоставление дезинфицирующих средств и частую уборку поездов и автобусов**, проверку температуры на входе в метро и автоматическое открытие всех дверей на станциях для предотвращения прямого контакта пассажиров с поверхностями.

В некоторых городах Китая и Индии услуги общественного транспорта были полностью приостановлены в острой фазе пандемии. В других регионах транспортные операторы делали все, чтобы свести к минимуму риски, используя дополнительные меры, такие как оповещения о физическом дистанцировании, безналичный расчет, ограничения по вместимости и частая дезинфекция подвижных составов.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) во взаимодействии с национальными системами здравоохранения разработала подробные рекомендации для ограничения риска заражения при использовании общественного транспорта.

Европейский центр профилактики и контроля заболеваний (ECDC) выпустил рекомендации по профилактике инфекций и мерам контроля на общественном транспорте в контексте COVID-19:

- информирование пассажиров о признаках заражения COVID-19;
- ограничение на использование общественного транспорта при наличии симптомов (кашель, боль в горле, общая слабость и усталость в сочетании с мышечными болями);
- обеспечение физического дистанцирования обслуживающего персонала в кабинах;
- рассмотрение возможности использования защитных барьеров для водителя в случае, если кабина водителя физически не отделена от пассажиров;

- распространение инфографики о важности физического дистанцирования, гигиены рук, респираторного этикета и правильного использования защитных масок; размещение информационных материалов в зонах ожидания и на платформах;
- обеспечение физического дистанцирования пассажиров в общественном транспорте и надлежащей гигиены, в частности:
  - недопущение скопления людей в общественном транспорте и в зонах ожидания за счет обеспечения достаточного количества транспортных средств;
  - рассмотрение возможности сокращения максимального количества пассажиров для обеспечения дистанции не менее двух метров (при невозможности – обязательное ношение защитных масок);
  - осуществление посадки в автобусы через задние двери для дистанцирования от водителя, если кабина управления не отделена от пассажиров;
  - обеспечение доступности масок для персонала в случае невозможности ограждения от пассажиров;
  - наличие надлежащей вентиляции в салоне, запрет на рециркуляцию воздуха;
  - напоминание пассажирам о надлежащей гигиене рук перед посадкой и после высадки, обеспечение транспортных узлов доступными средствами для мытья рук.

На веб-странице о мобильности и транспорте Европейской комиссии изложены меры реагирования на COVID-19, принятые в разных странах:

В Бельгии, Португалии, Словакии и Словении было изменено расписание движения городского общественного транспорта: оно было рационализировано (к примеру, транспорт был запущен в режиме выходных и праздничных дней) либо ограничено. Введено обязательное ношение защитных масок. Изменение расписания позволило достичь следующих результатов:

- 1) соответствие спроса и предложения;
- 2) ограничение максимального количества пассажиров до трети вместимости транспортных средств;
- 3) достаточное расстояние между персоналом и пассажирами;
- 4) возможность очистки и дезинфекции помещений и оборудования, используемого пассажирами. При этом в Бельгии использование транспортных услуг упало до 8–10%, что позволило соблюдать физическое дистанцирование.

В Ирландии и Италии было пересмотрено расписание движения междугородных пассажирских поездов и автобусов. С марта 2020 года количество междугородных и пригородных перевозок в районе Дублина было сокращено до 45–65% от нормы. Курсировали поезда с максимальным количеством вагонов, чтобы облегчить физическое дистанцирование.

В Индии Корпорация метрополитена Дели выпустила руководящие принципы для решения некоторых проблем дистанцирования и санитарии, а также для устранения возможности передачи вируса через жетоны, кнопки в лифтах и поручни на станционных эскалаторах. Согласно документу, рекомендована установка дезинфицирующих средств для рук на платформах, размещение бесконтактных умывальников с дозаторами мыла, а также раздача влажных салфеток пассажирам. Предлагается нанять дополнительный персонал для дезинфекции поверхностей в поездах и автобусах. В метро возможно создание внешнего воздушного потока для рассеивания вирусных частиц.

15 июня 2020 года Европейская комиссия запустила веб-платформу «Re-open EU», которая способствует безопасному возобновлению свободного передвижения и туризма по Европе. Чтобы помочь людям уверенно планировать свои путешествия и отпуск, платформа предоставляет в виде интерактивной карты информацию об открытии границ, доступных транспортных средствах, ограничениях на поездки, мерах общественного здравоохранения и безопасности, таких как физическое дистанцирование или ношение масок, а также другую практическую информацию для путешественников. «Re-open EU» доступна на 24 официальных языках ЕС.

#### **3.4. Потенциальные долгосрочные последствия кризиса коронавируса для отрасли**

Новый коронавирус оказал глубокое влияние на развитие и перспективы транспортной отрасли. Падение спроса на товары и услуги и высокий риск заражения привели к резкому и беспрецедентному сокращению объема предоставляемых транспортных услуг во всем мире. Показав, как выглядит «неподвижный» мир, новая реальность подчеркнула центральную роль транспорта в глобальной экономике и почти во всех аспектах человеческой жизнедеятельности.

В поисках путей выхода из кризиса, в том числе и в транспортной сфере, государства должны продолжать выполнять взятые на себя обязательства в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Взаимосвязь Целей устойчивой мобильности и Целей устойчивого развития



В этом контексте одним из ключевых является представленный в 2017 году документ «Глобальный отчет о мобильности. Отслеживание эффективности сектора» [2], основанный на Целях в области устойчивого развития. В рамках подготовки отчета были разработаны основные цели устойчивой мобильности: всеобщий доступ, эффективность, безопасность, экологичность. Каждая из этих целей пересекается с несколькими Целями устойчивого развития и поставленными в их рамках задачами.

В своем докладе «Транспорт и COVID-19: краткосрочный хаос может привести к долгосрочным преобразованиям» [1] Всемирный банк рассмотрел последствия пандемии для реализации каждой из этих целей.

### ***Всеобщий доступ***

Кризис существенно повлиял на транспортные услуги как с точки зрения предложения, так и спроса. Произошел коллапс рынка авиаперевозок, пострадала значительная часть авиакомпаний во всем мире. В связи с рекомендациями по самоизоляции количество машин на дорогах резко сократилось. Точно так же пассажиропоток в общественном транспорте упал до рекордно низкого уровня.

В Нью-Йорке количество пассажиров в метро и пригородных поездах сократилось на 90%.

Многие аспекты повседневной жизни переместились в онлайн-среду: от рабочих процессов до социального взаимодействия, образования и покупок. Пандемия, несомненно, ускорит внедрение онлайн-инструментов. Она должна побудить правительства задуматься о том, как развитие виртуальной среды может дополнить работу транспортных потоков, облегчить доступ к транспортным услугам и расширить их потенциал.

### ***Эффективность***

Кризис значительно снизил надежность и эффективность транспортных сетей, особенно в таком секторе, как грузовые авиаперевозки. А поскольку грузовые перевозки, логистика и производство товаров так тесно синхронизированы, сбои быстро сказались на мировой торговле, обнажив хрупкость всей цепочки поставок [1]. Государства столкнулись с нехваткой медицинских принадлежностей, сырья, комплектующих и готовой продукции, а также с проблемами материально-технического обеспечения и накопления запасов.

Для решения этой проблемы необходимо, чтобы заинтересованные стороны в сфере транспорта находили программные решения для повышения устойчивости своих сетей. Операторам следует внедрять технологии «больших данных», чтобы адаптировать свою деятельность к новым условиям.

Эксперты рекомендуют транспортным компаниям в период пандемии воспользоваться вынужденной паузой, связанной со снижением пассажиропотока, и начать разработку и внедрение инструментов анализа загрузки транспортных средств, маршрутов общественного транспорта. Эти инструменты позволят осуществлять мониторинг и вносить корректировки в работу транспортной системы в режиме реального времени. Для сбора такого типа данных потребуются новые цифровые системы продажи билетов. Только таким образом, по мнению аналитиков, перевозчикам удастся вернуть своих клиентов.

### ***Безопасность***

В контексте безопасности в транспортной сфере обычно в первую очередь поднимается вопрос о безопасности дорожного движения. По данным Всемирного банка, в дорожно-транспортных происшествиях ежегодно погибают 1,35 млн человек, и до 50 млн человек получают травмы.

Однако пандемия привлекла большее внимание к другому виду риска: возможности передачи инфекции. Транспорт быстро стал ассоциироваться с потенциальными рисками распространения вируса, особенно это касается общественного транспорта. Это самая острая проблема, которой транспортные системы противостоят с начала пандемии. Операторам пришлось принять экстренные меры для защиты своего персонала, а также пассажиров. Мероприятия по дезинфекции, обеспечению дистанции и даже отслеживанию контактов потенциальных носителей вируса останутся регулярными и после пандемии [1].

В метрополитене Пекина создана система онлайн-бронирования перед поездкой и регистрации с помощью QR-кодов, что способствует отслеживанию передвижения граждан, а также снижению плотности пассажиропотока.

### ***Экологичность***

Наименее ожидаемыми были последствия кризиса для окружающей среды, включая резкое сокращение выбросов углерода из-за закрытия транспортных сетей и предприятий.

По сравнению с 2019 годом загрязнение воздуха в Нью-Йорке снизилось почти на 50%, в основном из-за снижения плотности дорожного движения. В Европе спутниковые снимки северной Италии показали рекордное снижение уровня выбросов диоксида азота (NO<sub>2</sub>), которые происходят в значительной мере от сжигания бензина или дизельного топлива, используемого в автомобилях, грузовиках и автобусах.

Ситуация подчеркивает влияние транспорта на экологию и демонстрирует, что технически возможно уменьшить воздействие транспортного сектора на окружающую среду.

Несмотря на то, что широкомасштабное введение режима самоизоляции нежелательно и нереально в долгосрочной перспективе, кризис может создать условия для перехода к «зеленому» транспорту. Например, переход к дистанционной работе и электронной коммерции может существенно изменить наши привычки и привести к общему сокращению спроса на транспорт, что окажет прямое влияние на выбросы.

### ***Последствия пандемии коронавируса***

Аналитики видят следующие последствия пандемии для транспортной сферы:

1. Наиболее глубокий кризис отрасли – в краткосрочной перспективе, но устойчивое восстановление – в долгосрочной. Индустрия транспорта наравне с индустрией гостиничного и туристического бизнеса более всего пострадала от кризиса, но по мере возобновления глобального перемещения товаров и людей положение в этих отраслях стабилизируется в долгосрочной перспективе.
2. Сокращение пользования общественным автомобильным транспортом. Это приведет как к существенному сокращению выбросов в атмосферу, так и к снижению количества дорожно-транспортных происшествий.
3. Переосмысление организации трудовой жизни, транспорта и инфраструктуры. Во многих случаях работа на дому оказалась более эффективной, чем ожидалось. Это дает возможность пересмотреть не только методы работы, но и всю городскую инфраструктуру, адаптировать ее к «новой нормальности». Изменится работа общественного транспорта за счет внедрения цифровых платформ.
4. Качественное развитие и совершенствование отрасли. Вероятно, будет сохранено возросшее в связи с пандемией количество рейсов транспорта, что повысит качество транспортных услуг. Новые процедуры по проведению очистки и дезинфекции общественного транспорта будут сохранены и в дальнейшем, что сделает транспорт более привлекательным и безопасным в глазах граждан. Быстрее будет развиваться цифровизация отрасли, включая внедрение мобильных приложений для планирования маршрутов, бесконтактной оплаты, использование искусственного интеллекта в процессе управления предприятиями общественного транспорта.
5. Несмотря на неопределенность, которая в период пандемии стала характеризовать развитие каждой сферы человеческой жизнедеятельности, необходимо использовать кризис как возможность развивать транспортную отрасль в более устойчивом направлении. Поиск путей выхода из кризиса стимулирует к разработке инновационных решений, более безопасных, экологических и эффективных.

### ***Инновации в сфере транспорта***

В XX веке был создан всего один принципиально новый вид транспорта – космический. Важными открытиями столетия в области транспорта также стали полет сверхзвукового самолета, запуск подлодок на атомном реакторе и поездов на магнитной подушке. Современные транспортные инновации также не предполагают кардинально новых видов транспорта. В XXI веке появились сегвеи и моноколеса, которые упростили передвижение по городу, но отношение к транспорту они принципиально не изменили. Главные транспортные инновации можно ожидать в перечисленных ниже областях.

Автономность транспорта. Эксперты утверждают, что к 2040 году 75% транспорта будут беспилотными. Илон Маск заявил о создании сервиса беспилотного такси уже к 2022 году.

### ***Транспортная инфраструктура***

Одной из транспортных инноваций становится развитие архитектурно-градостроительных решений и объединение разных видов транспорта в комбинированные развязки, благодаря которым пассажиры смогут быстро пересаживаться с городского транспорта на междугородный.

Принципы владения транспортом. В ближайшие десятилетия одной из главных инноваций транспортной отрасли в развитых странах, вероятно, станет совершенствование технологий, связанных с каршерингом. Число личных автомобилей в связи с этим может сократиться, люди все больше будут переходить на арендованный транспорт и транспорт по вызову, все комфортнее будет становиться общественный транспорт.

Эта тенденция уже завоевывает популярность среди городских жителей во многих странах и способствует уменьшению количества автомобилей на дорогах.

С другой стороны, в развивающихся странах парк личных автомобилей продолжает расти, в Китае в 2019 году он достиг 260 млн единиц, увеличившись на 8,8% по сравнению с данными на конец 2018 года. В частности, парк частных легковых пассажирских машин достиг 207 млн единиц. За последние пять лет данный показатель увеличивался со среднегодовым ростом в 19,7 млн единиц.

Унификация транспорта. Тенденция к унифицированному, единому виду транспорта происходит из-за того, что в производстве на первое место выходит не дизайн, а техническое наполнение автомобиля. И именно в этой сфере будут соревноваться автомобильные концерны в будущем.

Развитие интеллектуальных систем. Современные автомобили становятся компьютерами в той же мере, что и вычислительные машины. Датчики могут отслеживать характеристики автомобиля и извещать водителя (или в будущем – напрямую ремонтную мастерскую) о необходимости обслуживания. Интеллектуальные двигатели смогут переключаться между различными источниками топлива в зависимости от условий движения. А программное обеспечение с возможностью самовосстановления сможет находить и устранять сбои до того, как они дадут о себе знать, позволяя таким образом избежать нового вида автомобильных аварий. Могут возникнуть совершенно новые отрасли промышленности для обслуживания и защиты интеллектуальных автомобилей нового поколения.

Информация о дорожном движении в режиме реального времени

Возможности микротехнологии позволяют разместить датчики практически в любом месте. Например, встроенные микросхемы в шинах могут передавать информацию датчикам, установленным на дорогах, что поможет отслеживать транспортные потоки и управлять ими. Пользователи смогут получать информацию о дорожном движении в режиме реального времени и изменять маршруты, чтобы избежать пробок. Эксперты корпорации IBM (США) полагают, что будут созданы автоматизированные магистрали, где автомобили будут подключены к системе для автоматического изменения их направления и оптимизации транспортных потоков. Интеллектуальные дороги могут уменьшить пробки. Первоочередная задача на этом направлении – сбор данных обо всех маршрутах, по которым люди, автомобили, грузы и товары действительно перемещаются в пределах городской территории. Затем понадобятся инновационные способы применения этих данных для разрешения существующих трудностей в области дорожного движения.

Меры по обеспечению безопасной дистанции между гражданами ускорили разработку и внедрение технологических решений, помогающих избежать использования транспорта. Удаленная работа, видео-конференц-связь и другие методы удаленного взаимодействия рассматриваются как потенциальные решения для снижения трафика на транспорте. Рост электронной коммерции как ответ на ограничения в розничной торговле и дистанцирование также может сохраниться и после пандемии. Многие люди могут продолжить ограничивать свои поездки, используя технологические решения.

Необходимость стимулирования инноваций в сфере мобильных приложений и услуг будет увеличиваться за счет постпандемической неопределенности. Есть риск снижения как частных, так и государственных инвестиций в транспортные инновации в связи с ограниченностью средств или со смещением приоритетов в сторону здравоохранения. Роль государства и органов государственной власти, тип и продолжительность мероприятий, влияющих на транспортные операции, будут иметь решающее значение для будущего развития транспорта и мобильности.

Более подробная информация по развитию цифровых технологий в контексте COVID-19 приведена в дайджесте «Цифровые технологии и кибербезопасность в контексте COVID-19».

### ***Экологические тенденции в развитии транспортной отрасли***

Основная доля (63%) экологического ущерба планете связана с автотранспортом. Экологический ущерб наносится окружающей среде и обществу при эксплуатации и утилизации автомобилей, топлива, масел, покрышек, строительства дорог и других объектов автомобильной инфраструктуры. [Источник: ООН Транспорт и загрязнение воздуха]

В частности, окиси азота и серы, выбрасываемые в атмосферу при сжигании бензина, вызывают кислотные дожди. Переход на экологически чистые технологии в области транспорта поощряется многими правительствами и нацелен на решение этой проблемы.

Правительства предлагают особые программы поощрения для компаний, которые разрабатывают и производят недорогие автомобили, работающие на альтернативных источниках энергии. Это принесет пользу одновременно и для экономики, и для окружающей среды, особенно в развивающихся странах. Кроме удовлетворения огромного спроса на внутреннем рынке, такие страны, как Китай и Индия, могут стать мировыми лидерами на прибыльном, но пока неосвоенном рынке экологически чистых автомобилей.

За последние десятилетия транспортный сектор существенно изменил жизни миллионов людей по всему миру, повышая мобильность и способствуя экономическому развитию. Однако развитие транспорта также значительно повлияло на окружающую среду, несмотря на технологические достижения и специальные меры, продвигающие экологически безопасные виды транспорта.

В настоящее время транспорт является одним из основных источников загрязнения воздуха после производства энергии и промышленного производства. Фактически, транспорт – одна из немногих отраслей, где выбросы постоянно растут. С 1990 по 2015 год общее количество выбросов углекислого газа от транспортных средств фактически увеличились на 68%, и стратегии устойчивого развития рассматривают этот сектор как приоритетное направление.

Европейская транспортная система добилась огромного успеха, объединив людей по всему континенту и сократив для них время в пути. Поскольку люди становятся все более мобильными, увеличился углеродный след от их деятельности. «Европейский зеленый курс» (European Green Deal) направлен на сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу на 90% к 2050 году.

Переход к более экологичному транспорту означает, что потребители должны ставить на первое место снижение негативного воздействия на окружающую среду, а им в свою очередь будут предоставляться более доступные и чистые альтернативы.

Ключевая цель – значительно увеличить использование экологически чистых автомобилей и альтернативных видов топлива. К 2025 году потребуется около 1 млн общественных заправочных станций для 13 млн автомобилей с нулевым и низким уровнем выбросов. ЕС поддерживает и финансирует создание пунктов подзарядки и заправки топливом, особенно на магистралях и в малонаселенных районах [1].

Достижение амбициозных климатических целей также требует перехода к более устойчивым видам транспорта, таким как железнодорожный и внутренний водный транспорт. Чтобы это произошло, емкость пассажиропотока этих типов транспорта должна быть увеличена, а также налажена система их управления.

Мультимодальные перевозки – сочетание различных видов транспорта на протяжении всего маршрута – также могут увеличить использование экологически безопасных видов транспорта, но нуждаются в значительном стимулировании.

В Европе действует Директива о комбинированных перевозках ЕС (Combined Transport Directive), она разработана для поддержки мультимодальных грузовых операций с участием железнодорожного и водного транспорта, в том числе морских перевозок на короткие расстояния.

Решающее значение имеет повышение эффективности всей транспортной системы. Например, цифровые технологии, обеспечивающие автоматизированную мобильность, и интеллектуальные системы управления дорожным движением помогут повысить эффективность и сделать транспорт более чистым. Умные приложения и решения «мобильность как услуга» также будут играть важную роль. В авиации инициатива «Единое европейское небо» (Single European Sky) призвана способствовать значительному снижению авиационных выбросов при нулевых затратах для потребителей и компаний за счет сокращения времени полета.

Отрицательное воздействие транспорта на окружающую среду и здоровье человека обычно не отражается на потребительских ценах. Чтобы исправить это, Европейская комиссия разработала Систему торговли квотами на выбросы ЕС. Эти усилия координируются с действиями на глобальном уровне, в частности, Международной организацией гражданской авиации и Международной морской организацией. Другие действия ЕС в поддержку принципа «платит загрязнитель» включают платные автомобильные дороги и прекращение выдачи субсидий на добычу ископаемого топлива. В городах, где больше всего ощущается загрязнение, необходима комбинация мер для решения проблемы качества воздуха, выбросов, городских автомобильных пробок и шумового загрязнения.

Европейская комиссия поддерживает переход к устойчивой мобильности через финансовый механизм «Фонд объединения Европы» (Connecting Europe Facility). Фонд выделяет около 60% бюджета на инфраструктурные проекты, связанные с устойчивым развитием, и будет играть важную роль в создании европейской сети тарификации альтернативных видов топлива и в создании высокопроизводительной и функционально совместимой европейской железнодорожной сети.

По прогнозам ООН, население мира увеличится с 7,8 млрд до 9,7 млрд в 2050 году. Ожидается, что урбанизация достигнет 68% к 2050 году по сравнению с 55% сегодня. Количество людей, которые могут позволить себе личный автомобиль, также постоянно увеличивается. В результате, по некоторым ожиданиям, глобальный парк личных легковых транспортных средств вырастет с 1,2 млрд единиц до 1,6 млрд в 2040 году. Следовательно, крайне важно изменить способы перемещения людей и товаров, чтобы предложить большую мобильность с меньшим негативным воздействием для окружающей среды.

По мере того, как пандемия COVID-19 в ряде стран начинает отступать, возникают два важных вопроса. Во-первых, вернется ли мобильность к допандемическим стандартам использования транспорта или изменения будут иметь более глубокое и долгосрочное влияние? Во-вторых, как правительства должны реагировать на эти изменения, чтобы продолжать направлять системы городского транспорта в сторону устойчивого развития?

Предварительные данные показывают, что транспортная активность действительно восстанавливается в районах, где были отменены меры изоляции. Например, дорожное движение в Ухане возвращается к уровню, предшествовавшему пандемии, а в Корее активность на транспортных узлах почти вернулась к уровню 2019 года. Наряду с увеличением транспортной активности происходит восстановление уровней загрязнения воздуха и выбросов CO<sub>2</sub>. Например, в Париже эти показатели уже достигли уровня 2019 года.

Даже если общее количество поездок вернется к докризисному уровню, масштабы и серьезность пандемии могут, тем не менее, привести к долгосрочным изменениям в способах осуществления этих поездок. Однако люди могут также обратиться к использованию личных автомобилей, чему способствуют низкие цены на нефть и маркетинг со стороны производителей автомобилей.

Кризис, связанный с пандемией COVID-19, может стать отправной точкой для изменений в сфере личной мобильности, поскольку он фундаментально изменяет сформировавшиеся привычки по использованию транспорта. Таким образом, текущий момент можно рассматривать как уникальную возможность для правительств поспособствовать переходу к более устойчивым видам транспорта.

### **3.5. Аудит транспортной отрасли**



### ***Опыт зарубежных ВОА по аудиту в сфере транспорта***

Мониторинг деятельности высших органов аудита (ВОА) показывает, что контрольные ведомства продолжают активно реагировать на последствия распространения коронавируса. Так, ВОА проводят проверку расходов, связанных с государственными грантами и контрактами в рамках поддержки пострадавшей из-за пандемии коронавируса отрасли.

#### ***Австралия***

Палата представителей Австралии обратилась к ВОА с запросом о проведении проверки реализации Программы финансовой поддержки региональных авиакомпаний. Аудит будет проведен в 2020–2021 году.

3 апреля 2020 года Правительство Австралии объявило о выделении экстренного финансирования в размере 100 млн австралийских долл. (72 млн долл. США) в рамках Программы финансовой поддержки региональных авиакомпаний. В соответствии с условиями Программы, региональные авиакомпании могут подать заявки на гранты в Департамент инфраструктуры, транспорта, регионального развития и коммуникаций до 1 декабря. Заявки будут оцениваться на основе анализа финансового состояния компаний.

#### ***Великобритания***

ВОА опубликовал результаты расследования действий Правительства Великобритании в ответ на банкротство старейшей в мире туристической компании Thomas Cook. 23 сентября 2019 года Совет директоров Thomas Cook объявил о принудительной ликвидации компании с немедленным вступлением решения в силу. К моменту ликвидации в поездках находилось более 600 тыс. клиентов компании, из них около 150 тыс. — граждане Великобритании. Министр транспорта Великобритании Г.Шэппс поручил Управлению гражданской авиации репатриировать всех британских подданных. ВОА положительно оценил действия правительства в ответ на ликвидацию Thomas Cook. Управление за две недели организовало 746 рейсов, возвратив на родину более 140 тыс. граждан, что стало крупнейшей на тот момент операцией по репатриации населения в мирное время в истории страны. Впоследствии, при репатриации сотен тысяч подданных из разных стран мира в связи с пандемией COVID-19, этот опыт оказался чрезвычайно востребованным.

По оценкам ВОА, на мероприятия по возвращению клиентов компании Thomas Cook было затрачено порядка 83 млн фунтов стерлингов (110 млн долл. США). Помимо этого, Национальный фонд страхования выделил более 58 млн фунтов стерлингов (77 млн долл. США) на покрытие выходных пособий сотрудников компании.

#### ***Германия***

ВОА представил доклад о структурном развитии и текущем экономическом положении национального железнодорожного оператора Deutsche Bahn. По мнению ВОА, компании необходима реорганизация.

Несмотря на государственную поддержку, чистый долг Deutsche Bahn достиг 26,2 млрд евро (31 млрд долл. США) и продолжает расти. По оценкам ВОА, оператор не зарабатывает достаточно для покрытия инвестиций, запланированных на ближайшие годы. ВОА предлагает правительству рассмотреть возможность продажи части дочерних компаний, включая крупнейшие – Arriva и Schenker. Аудиторы считают, что это привлечет несколько миллиардов евро, которые Deutsche Bahn сможет использовать для погашения долгов и вложения инвестиций в развитие бизнеса. ВОА также предлагает правительству изучить различные модели структурной организации Deutsche Bahn, включая полностью независимое управление поездами и инфраструктурой.

### ***Панама***

ВОА Республики Панама осуществляет контроль за расходованием бюджетных средств в целях борьбы с распространением коронавируса. В частности, ВОА обратил внимание на контракт, подписанный мэрией города Панама с компанией Nombres de Blanco на оказание услуг по дезинфекции 574 остановок общественного транспорта и 40 пешеходных переходов в течение четырех месяцев. По оценкам ВОА, сумма контракта – 6,1 млн долл. США – не соответствует объему работ.

### ***Перу***

ВОА проводит проверку выполнения работ по уборке и дезинфекции общественного транспорта. В целом было проведено более 90 контрольных посещений автобусных остановок, расположенных в городах Лима и Кальяо. В проверках были задействованы 130 аудиторов. Ранее в соответствии с Постановлением о чрезвычайном положении Управление городского транспорта Лимы и Кальяо получило от правительства Перу 50 млн перуанских солей (13,9 млн долл. США) на услуги по уборке и дезинфекции общественного транспорта.

Генеральный контролер Н.Шак посетил автобусные остановки, расположенные в районах Карабайльо и Пуэнте-Пьедра. Среди выявленных недостатков отмечается отсутствие контрольных листков с описанием выполненных работ, дефицит работников и дезинфицирующих средств. ВОА рекомендовал руководству Управления городского транспорта и Министерству транспорта и коммуникаций принять меры по устранению причин выявленных нарушений.

### ***Вклад Рабочей группы ИНТОСАИ по аудиту в сфере защиты окружающей среды в развитие устойчивого транспорта***

Транспортная отрасль не только является предметом внимания отдельных ВОА, но и занимает важное место в повестке многостороннего сотрудничества аудиторского сообщества. Так, тема устойчивого транспорта стала одним из трех приоритетных направлений в деятельности Рабочей группы ИНТОСАИ по аудиту в сфере защиты окружающей среды (WGЕА) на период до 2022 года.

Рабочая группа была образована в 1992 году после проведения конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли). В настоящее время группа под председательством ВОА Финляндии насчитывает 76 членов. Особое место в деятельности группы занимают совместные аудиты по вопросам защиты окружающей среды, выходящим за границы отдельных государств, а также аудит международных соглашений в сфере экологии.

26 марта 2020 года ВОА Китая, Индонезии и Таиланда, выступающие лидерами проекта «Устойчивый транспорт», представили концепцию развития направления в ходе 17-го заседания управляющего комитета WGEA. Тема транспорта является относительно новой для группы, что, по мнению участников, позволит наладить сотрудничество между аудиторами из разных направлений деятельности.

В ходе предстоящей работы планируется оценить статус фактической реализации ЦУР № 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов», а также свести воедино уже имеющиеся материалы Рабочей группы по данной теме, включая итоги завершенных тематических проверок. Результатом работы должен стать единый документ, который может быть использован всеми ВОА при аудите транспортной отрасли с точки зрения устойчивого развития, обозначить основные подходы к решению такой задачи, способствовать повышению компетенции сотрудников по указанным вопросам [1].

### ***Выводы и прогнозы***

Транспортная отрасль, являясь значительной по объему сферой глобальной экономики, не избежала масштабных негативных эффектов, связанных с распространением в мире коронавирусной инфекции COVID-19. Международные пассажирские перевозки, основная доля которых приходится на воздушный транспорт, испытали беспрецедентное сокращение вследствие закрытия государственных границ и введения правительствами других ограничительных мер, сделавших невозможной регулярную деятельность авиакомпаний. Это привело не только к финансовым потерям для самих перевозчиков, но и к серьезному сокращению рабочих мест в секторе с дальнейшими социально-экономическими последствиями.

Влияние пандемии на сферу грузоперевозок оказалось в значительной мере опосредованным и выразилось в основном в сокращении спроса на услуги транспортных компаний из-за замедления глобальной экономической активности. По мере восстановления экономики наблюдается и стабилизация на международном транспортном рынке.

При этом на транспортные компании легла важная задача по обеспечению доставки медицинских товаров, средств индивидуальной защиты и других жизненно необходимых товаров в условиях дефицита, сложившегося в первые месяцы пандемии. Текущая ситуация способствует росту спроса на альтернативные варианты грузоперевозок, такие как железнодорожный транспорт, которые ранее недостаточно активно использовались по экономическим соображениям, но могут получить новые возможности для развития.

Пандемия COVID-19 также привела к падению цен на энергоносители, что в ряде случаев выразилось в сокращении цен на топливо и позволило транспортным компаниям в некоторой мере компенсировать другие негативные эффекты.

Сфера городского общественного транспорта испытала падение спроса на услуги на фоне введенных ограничений на перемещение граждан, однако дополнительным фактором стало также нежелание людей пользоваться коллективными средствами передвижения из-за повышенного риска заражения. В то же время, необходимость сохранения качества и периодичности оказания общественно значимой услуги при внедрении обязательных мер предосторожности привела к росту издержек компаний в условиях сокращения пассажиропотока и выручки, что стало предметом внимания правительств и одним из основных направлений государственной поддержки таких транспортных предприятий.

В постпандемической ситуации велика вероятность того, что население будет избегать использования общественного транспорта из-за высокого риска заражения и выберет индивидуальные формы мобильности. Предпочтение, вероятнее всего, сместится в сторону личного транспорта в ущерб общественному транспорту.

Разработка мер по восстановлению после COVID-19 и устранению последствий кризиса может повлиять на эволюцию в транспортной сфере и сделать потребность в улучшении управления транспортом и разработке новаторских идей еще более актуальной. Необходимость стимулирования инноваций в сфере мобильных приложений и услуг будет увеличиваться. Одновременно существует риск снижения как частных, так и государственных инвестиций в транспортные инновации в связи со смещением приоритетов в сторону здравоохранения или ограниченностью ресурсов.

Ограничения в использовании общественного транспорта, несомненно, окажут положительное воздействие на окружающую среду. Во многих городах действительно наблюдается рост использования немоторизованных видов транспорта. Однако люди могут также обратиться к использованию личных автомобилей, чему способствуют низкие цены на нефть и маркетинг со стороны производителей автомобилей.

Индустрия транспорта наравне с индустрией гостиничного и туристического бизнеса более всего пострадала от кризиса, но по мере возобновления глобального перемещения товаров и людей положение в этих отраслях стабилизируется в долгосрочной перспективе [1].

Пандемия может поспособствовать переосмыслению организации трудовой жизни, транспорта и инфраструктуры. Она дает возможность пересмотреть не только методы работы и внедрить дистанционный формат, но и адаптировать всю городскую инфраструктуру к «новой нормальности». Изменится работа общественного транспорта за счет внедрения цифровых платформ. Быстрее будет развиваться цифровизация отрасли, включая внедрение мобильных приложений для планирования маршрутов, бесконтактной оплаты, использование искусственного интеллекта в процессе управления предприятиями общественного транспорта.

Все эти процессы требуют широкой поддержки со стороны государств как в организационном, так и в материальном плане. Правительства разрабатывают программы развития, выделяют субсидии, гранты, дают государственные гарантии по кредитам транспортным компаниям. Реализация данной деятельности требует тщательного контроля со стороны высших органов аудита. Проверки в транспортной отрасли, связанные с пандемией COVID-19, только начинают проводиться. При аудите данной сферы ВОА необходимо будет не только анализировать эффективность и законность расходования средств государственных бюджетов, но и осуществлять стратегический анализ через призму Целей в области устойчивого развития.

Пандемия COVID-19 может стать отправной точкой для глобальных изменений в сфере транспорта, поскольку она фундаментально изменяет сформировавшиеся привычки и порядок в данной отрасли. Таким образом, период вызовов и угроз можно рассматривать как уникальную возможность для правительств поспособствовать переходу к более устойчивым видам транспорта.

### **3.6. Мировой опыт по передаче отдельных функций саморегулируемым организациям**

В настоящее время ассоциации и союзы действуют во всех отраслях экономики, в том числе и на транспорте. В развитых странах они нередко представляют собой мощные структуры, которые действуют и развиваются не только за счет членских взносов, но и благодаря доходам от оказания услуг.

Деятельность современных объединений транспортных предпринимателей может быть сведена к трем основным направлениям:

1) представление и защита интересов своих членов во взаимоотношениях с органами власти, потребителями транспортных услуг и т.д. Эта деятельность нацелена на улучшение правовых и экономических условий для бизнеса в целом и на содействие разрешению конкретных спорных или конфликтных ситуаций, в которых участвуют члены ассоциации;

2) предоставление членам объединений и другим лицам платных услуг по профилю своей деятельности. Спектр таких услуг очень широк и включает обучение и переподготовку, информационные услуги, консалтинг, аудит, участие в поставках оборудования и запасных частей для членов ассоциации, организацию для них кредитно-финансового и страхового обслуживания, проведение научных исследований и многие другие услуги;

3) участие в той или иной форме в деятельности системы управления отраслью. Степень такого участия и реальное влияние объединений предпринимателей на процессы регулирования различны в разных странах и зависят от действующего законодательства, принятой модели отраслевого управления, традиций рынка, авторитета конкретных ассоциаций и ряда других факторов. В большинстве случаев ассоциации и союзы готовят предложения по совершенствованию законодательства и практики регулирования и участвуют в обсуждении проектов нормативных правовых актов, отраслевых стратегий и программ.

В последние десятилетия во всем мире резко возросли требования к качеству транспортного обслуживания и получил развитие институт сертификации по рыночным стандартам качества. Ассоциации и союзы играют в этом процессе важную роль. Они разрабатывают отраслевые стандарты качества, создают органы добровольной сертификации, осуществляют подготовку предприятий и предпринимателей к сертификации, проводят контроль и т.д.

В отдельных случаях государство может делегировать ассоциациям и союзам полномочия по осуществлению некоторых функций государственного управления. Чаще всего такими функциями являются проведение обязательных квалификационных экзаменов, контроль технического состояния транспортных средств, а также мониторинг отрасли.

В мировой практике регулирования рынка автотранспортных услуг, особого внимания заслуживает деятельность **IRU – Международного союза автомобильного транспорта**, который определяет одним из основных факторов регулирования, влияющих на уровень организованности рынка автотранспортных услуг и определяющим структуру субъектов данного рынка, систему допуска на рынок транспортных операторов, предъявляющий жесткие требования к репутации автоперевозчика, финансовой устойчивости и профессиональной компетентности. Результатом этого является:

- Полное прекращение практики демпинга
- Повышение безопасности движения при перевозках
- Увеличение доходов участников рынка автотранспортных услуг
- Конкуренция участников рынка по критерию «качество исполняемых услуг».

### **Английская ассоциация грузового транспорта Freight Transport Association (FTA)**

Английская ассоциация грузового транспорта представляет собой объединение, созданное в 1889 г., в которое входят не только перевозчики, но и грузовладельцы. В настоящее время в ассоциацию входит более 13 тыс. членов, которые контролируют около половины всего грузового автомобильного парка страны, а также являются отправителями почти 90% грузов, перевозимых по железной дороге, и 70% морского и воздушного экспорта Великобритании.

Ассоциация представляет собой некоммерческую организацию и работает в четырех направлениях:

- представительство. FTA представляет интересы своих членов па уровне правительства Великобритании, местных органов власти, муниципальных органов, Европейского союза, Международного автотранспортного союза (IRU), других европейских и международных организаций. Ассоциация постоянно взаимодействует также с таможенными органами, Технической инспекцией (орган государственного управления, осуществляющий контроль технического состояния автотранспортных средств), полицией, поставщиками топлива и смазочных материалов, производителями транспортных средств, финансовыми учреждениями и т.д.

- организация информационно-пропагандистских кампаний, связанных с проблемами, актуальными не только для членов ассоциации, но и затрагивающими широкие общественные интересы.

Так, например, кампания «Топливный налог» направлена против планируемого повышения налогов на моторное топливо, демонстрируя негативные последствия этого шага для всей экономики страны.

Кампания «Полюби логистику» направлена на то, чтобы люди в стране осознали значимость логистической индустрии и степень ее влияния на все стороны повседневной жизни, чтобы они с пониманием относились к реализуемым логистическим проектам и развитию систем грузового транспорта. Проведение кампаний сопровождается семинарами, конференциями и презентациями, распространением материалов через СМИ и интернет, обращениями руководителей ассоциации в правительство и парламент и т.д.;

- информирование о требованиях и стандартах. Ассоциация постоянно анализирует нормативную правовую базу в сфере транспортировки, а также лучшую практику обеспечения качества транспортного обслуживания и предоставляет соответствующие материалы, как на платной, так и на свободной основе;

- профессиональная подготовка и переподготовка. Основными направлениями являются: обучение и повышение квалификации водителей и транспортных менеджеров, подготовка предприятий к получению новой или подтверждению действующей лицензии, подготовка в области работы с опасными грузами, подготовка в области международных перевозок.

Членские взносы обеспечивают 20% доходов Ассоциации, остальные доходы формируются за счет предоставления ассоциацией платных услуг, к числу которых относятся:

- обучение, профессиональная переподготовка и бизнес-консультирование;
- технический осмотр транспортных средств;
- расшифровка и анализ данных, фиксируемых автомобильными тахографами;
- продажа публикаций (руководства, справочники, обзоры и т.д.);
- страхование. Ассоциация взаимодействует с крупными страховыми компаниями, обеспечивая скидки при страховании для своих членов, которым также предоставляются профессиональные консультации по подготовке и заключению страховых договоров;
- финансирование приобретения автотранспортных средств. Ассоциация, взаимодействуя с банками, обеспечивает для своих членов льготное кредитование покупки автотранспортных средств;
- продажа запасных частей, которые Ассоциация, взаимодействуя с поставщиками, продает своим членам по ценам ниже среднерыночных;
- аудит, в частности – аудит систем качества;
- организация конференций, семинаров, выставок, других мероприятий.



Важной функцией Ассоциации является сбор информации о состоянии рынка. ФТА регулярно издает «Справочник менеджера по расчету затрат», в котором в обобщенном виде приводятся среднеотраслевые данные по уровню оплаты труда различных категорий работающих, по отдельным составляющим себестоимости, по накладным расходам, складским издержкам, данные о тарифах, а также прогнозы изменения соответствующих величин в будущем.

Этот справочник составляется на основе данных, добровольно предоставляемых на анонимной основе несколькими сотнями предприятий из различных регионов страны, и является официально признанным источником информации для экономических оценок по отрасли.

На этапе общей либерализации экономики во многих странах мира, в том числе и в России, получила признание концепция рыночного саморегулирования.

Обычно саморегулирование понимают как самостоятельную инициативную деятельность субъектов рынка, которая заключается, прежде всего, в разработке определенных стандартов и правил, а также в контроле их соблюдения.

В России порядок образования и деятельности саморегулируемых организаций, а также их основные цели и задачи регулируются Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон 315-ФЗ), а также федеральными законами, регулирующими соответствующие виды деятельности. Закон 315-ФЗ предусматривает, что саморегулируемая организация должна:

- представлять собой некоммерческую организацию, основанную на членстве, объединяющую субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства или рынка произведенных товаров или услуг, либо объединяющую субъектов профессиональной деятельности определенного вида;
- объединять не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности или не менее ста субъектов профессиональной деятельности определенного вида (если федеральными законами не установлено иное);
- иметь стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательные для выполнения всеми членами саморегулируемой организации;
- обеспечивать дополнительную имущественную ответственность каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров или услуг и иными лицами.

В составе саморегулируемой организации, если иное не установлено законом, должны быть созданы специализированные органы, осуществляющие контроль за соблюдением ее членами требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности и рассмотрение дел о применении мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных внутренними документами саморегулируемой организации.

В Российской Федерации активно проводится идея ускоренного развития саморегулируемых организаций и передачи им широкого спектра контрольных и надзорных функций, которые в настоящее время выполняет государство. По замыслу, саморегулирование должно практически заменить государственную систему допуска в бизнес и на рынок, контроля и надзора за деятельностью операторов, а переход к саморегулированию должен сопровождаться отменой лицензирования отдельных видов деятельности.

Мировой опыт свидетельствует о том, что уровень рыночного саморегулирования увеличивался постепенно по мере наработки рыночных традиций и обычаев, повышения ценности деловой репутации, роста взаимного доверия субъектов рынка и их готовности без вмешательства государства регулировать свою деятельность и взаимоотношения. Подобный опыт на конкретных рыночных сегментах накапливался веками. Поэтому саморегулирование не может быть введено форсированными административными решениями. Тем более оно не может заменить системы государственного регулирования на транспорте. Возможность его применения и отводимое ему место должны определяться, прежде всего, объективной оценкой зрелости рынка.

По состоянию на 1 июля 2013 года в автотранспорте действовало 30 СРО.

### **3.7. 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 нанесенных 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:

1. Разработка важнейших принципов саморегулирования и стимулирование применения лучших практик рыночного поведения с учетом современных требований.

2. Опубликование решений по поводу одобрения («печать одобрения») или негативного решения по вопросу об одобрении добровольных кодексов.
3. Информирование потребителей о преимуществах саморегулирования и преимуществах организаций, выполняющих требования добровольных кодексов поведения.
4. Государственное удостоверение соответствия определенных рыночных агентов требованиям добровольных кодексов.
5. 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 регулирования 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. «Последние финансируются отраслевыми ассоциациями, но организационно и управленчески независимы. Собственно управление омбудсманом осуществляется, скорее, на принципах со-регулирувания – голос участников рынка не является решающим».

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.

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. Возникновение делегированного саморегулирования может предполагать более тесное переплетение норм, созданных государством, и норм, созданных в рамках саморегулирования (не имеется в виду схема саморегулирования).

«Например, минимальные ставки оплаты юристов в Германии устанавливаются государством, хотя контроль за их соблюдением возлагается на профессиональные ассоциации. В Бельгии и Нидерландах минимальные ставки оплаты носят рекомендательный характер и устанавливаются профессиональной ассоциацией. В Англии и Шотландии профессиональная ассоциация устанавливала минимальные ставки вплоть до 1985 г.».

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.

#### **4. Переход на саморегулирование**

##### **4.1. Анализ регуляторного воздействия передачи государственных функций в конкурентную среду**

###### ***1. Проблемы пассажирского автотранспорта***

В данном разделе излагаются проблемы в рассматриваемом виде деятельности. Ниже приводятся положения, отраженные в АРВ.

В пассажирском автотранспорте в международном и межобластном сообщениях наблюдается ряд проблем, не позволяющей развиваться данным видам перевозок. К основным двум из них относятся низкая рентабельность перевозок и развитие нелегальных перевозок.

Недостаточная рентабельность обусловлена высоким уровнем конкуренции как внутри этих перевозок, так и конкуренцией с



железнодорожными перевозками, где тарифы на перевозки всегда ниже, чем в автотранспорте, а сеть железных дорог практически совпадает с сетью межобластных маршрутов.

Низкая рентабельность этих перевозок обуславливает недостаточность средств для своевременного обновления парка подвижного состава. Так, по данным КТ МИИР РК доля изношенных автобусов на регулярных маршрутах (17 тыс. ед.) составляет более 65%, а по межобластным и международным еще выше.

Вторым основным фактором, препятствующим развитию международных и межобластных перевозок, является развитие так называемых «нелегальных» перевозок. Такие перевозки осуществляются физическими лицами-владельцами автобусов и микроавтобусов, зарегистрированных или незарегистрированных на нерегулярных перевозках, но выполняющих перевозки по маршрутам, совпадающих с регулярными. Следствием этого наблюдается отток пассажиропотока с регулярных маршрутов на нелегальные.

При выполнении нелегальных перевозок контроль за соблюдением ими требований по организации безопасности перевозок (прохождение предсменного технического осмотра автобусов, предрейсового медицинского осмотра водителей, использование механических или электронных тахографов, других мер по безопасности дорожного движения) отсутствует. Поэтому по данным перевозкам наблюдается низкий уровень безопасности дорожного движения. Так по данным МВД РК в Казахстане в 2019 году в ДТП ранено 20,0 и погибло 2,16 тыс. чел. Именно при осуществлении нелегальных перевозок совершены аварии, получившие широкий резонанс в обществе, когда в 2018 году погибло сразу 52 пассажира. По статистике ООН Казахстан занимает первое место в Евразийском континенте по смертности на дорогах (24,1 смертей на 100 000 человек).

К проблемам данных перевозок также следует отнести недостаточный уровень контроля со стороны государственных органов за соблюдением требований по организации перевозок. Это обусловлено недостатком штатов и низким уровнем квалификации сотрудников государственных органов.

Недопустимо низкий уровень осуществления перевозок усугубился влиянием пандемии коронавируса COVID-19, вызвавшую полную остановку данных перевозок. В результате предприятия прекратили выплату заработных плат, что привело к массовому оттоку квалифицированных водителей в другие отрасли экономики.

### **Цель вводимого регулирования**

Целью вводимого регулирования является:

- 1) внедрение механизмов самостоятельного регулирования деятельности пассажирского автотранспорта, повышение безопасности и качества услуг, развитие добросовестной конкуренции;

2) оперативное реагирование и адаптации к изменяющимся экономическим условиям путем принятия внутренних стандартов и правил;

3) внедрение механизма самоконтроля организацией за деятельностью субъектов рынка по соблюдению установленных требований в сфере пассажирских перевозок.

4) снижение трудоемкости работников центральных и местных исполнительных органов, а также бюджетные расходы, сконцентрировав усилия государства на стратегических аспектах всестороннего развития отрасли;

5) минимизация участия государства в регулировании и организации деятельности субъектов предпринимательства.

**2. Обзор возможных альтернатив регулирования (перечень альтернатив)**

**Альтернатива 1. Введение сферы государственного контроля и надзора** (данная альтернатива выбрана в целях анализа эффективности существующих методов государственного контроля и надзора за деятельностью автомобильных пассажирских перевозок)

**Альтернатива 2. Введение запретов на незаконные перевозки пассажиров** (данная альтернатива выбрана в целях анализа эффективности существующих законодательных запретов в сфере пассажирских перевозок)

**Альтернатива 3. Введение добровольного саморегулирования** (данная альтернатива выбрана согласно пункту 13 ШАГА 2 в целях определения эффективности введения добровольного СРО для достижения целей, направленных на развитие сферы пассажирских перевозок)

**Альтернатива 4. Введение обязательного саморегулирования** (данная альтернатива выбрана в целях определения эффективности введения обязательного СРО для соблюдения всеми участниками (членами) СРО установленных подходов регулирования сферы пассажирских перевозок)

**Альтернатива 5. Исполнение функций центральным и местными исполнительными органами** (данная альтернатива выбрана в целях анализа эффективности существующей модели регулирования сферы пассажирских перевозок)

**Альтернатива 6. Введение обязательной отчетности перевозчиков перед исполнительными органами** (данная альтернатива выбрана в целях изучения влияния отчетности перевозчиков на эффективность регулирования сферы пассажирских перевозок)

**Альтернатива 7. Информационная кампания по соблюдению перевозчиками требований по обеспечению безопасности и качества пассажирских перевозок** (данная альтернатива выбрана в целях изучения влияния проведения информационных кампаний на эффективность регулирования сферы пассажирских перевозок)

**3. Воздействие альтернатив** (на экономику, бизнес, госорганы и население)

**Воздействие на экономическую систему**

Ожидаемые **выгоды**: По альтернативам 2, 3, 5, 6 и 7 получение существенных выгод проблематично, так как госорганы не в состоянии обеспечить эффективную реализацию рассматриваемых видов воздействия. Причиной является недостаточность штатов в госорганах, низкий уровень квалификации, отсутствие координации и методического руководства МИО со стороны центрального органа (МИИР РК).

По альтернативе 1 усиление государственного контроля и надзора теоретически приведет к улучшению состояния безопасности и качества перевозок, на практике более вероятным является невозможность радикально улучшить контроль и надзор. В настоящее время в

законодательстве и НПА существуют все минимально необходимые положения по контролю за организацией и осуществлением перевозок, а со стороны госорганов отсутствует полноценный контроль.

По альтернативе 4 (ввод обязательного саморегулирования) к выгодам относятся создание специальной организации, с полноценным штатом и квалифицированными экспертами, нацеленной на вопросы развития только одной сферы. Это позволит эффективно решать все имеющиеся проблемы пассажирских перевозок.

Тем самым создаются условия для повышения качества и безопасности автотранспортных услуг населению, что положительно повлияет на увеличение мобильности населения, а также активизацию экономической системы страны. Кроме того, путем принятия соответствующих стандартов услуг прогнозируется принятие ряда мер по выведению с теневого рынка нелегальных перевозчиков и тем самым увеличение налоговых поступлений в бюджет, а также создание социального обеспечения для граждан.

**Издержки.** По альтернативам 2, 3, 4 и 6 издержки рассматриваемых видов воздействия незначительны или вовсе отсутствуют. По альтернативам 1 и 7 ожидается увеличение трудозатрат госорганов и повышение бюджетных расходов.

По альтернативе 5 наблюдается недостаточная численность работников и специалистов в исполнительных органах, задействованных на реализации необходимых функций. Неполное исполнение или отсутствие исполнения некоторых функций в настоящее время тормозит полноценное развитие сферы пассажирских перевозок, и не обеспечивает повышение уровня качества и безопасности услуг. В результате экономическая устойчивость системы пассажирских перевозок находится на низком уровне, что негативно влияет на экономическую систему в целом.

**Воздействие на бизнес.**

**Выгоды.** По альтернативе 1 ожидается косвенное положительное воздействие на бизнес - Создаются условия для развития цивилизованного рынка перевозочных услуг.

По альтернативе 4 прогнозируется положительное влияние воздействия на бизнес - Создается добросовестная конкуренция и условия для принятия оперативных решений самими участниками перевозок. С учетом равной конкуренции ожидается рост прибыли перевозчиков, оказывающих качественные услуги. Консолидация профессионалов отрасли, идей и предложений перевозчиков по развитию сферы пассажирских перевозок

По остальным альтернативам выгоды для перевозчиков от реализации механизмов воздействия отсутствуют.

**Издержки для бизнеса.** По альтернативе 1 создаются предпосылки для коррупции и дополнительных административных барьеров для развития предпринимательской деятельности.

По альтернативе 3 ожидается невозможность внедрения стандартов и правил для обязательного исполнения участниками рынка.

По альтернативе 5 прогнозируется длительность и бюрократизированность принятия решений для регулирования рынка пассажирских перевозок, подготовка некачественных и непроработанных нормативных документов, а также стратегических планов развития перевозочной среды, отрицательно воздействующих на развитие бизнеса.

По остальным видам воздействия дополнительные издержки для бизнеса незначительны или вовсе отсутствуют.

#### **Воздействие на органы государственной власти и общество в целом**

По выгодам от ввода регуляторного воздействия на органы государственной власти и общество в целом приведенные альтернативы существенно отличаются. Наибольшую выгоду, в первую очередь для общества, ожидается от ввода механизмов альтернативы 4 – введение обязательного саморегулирования. К ним относятся значительное повышение уровня безопасности перевозок и качества транспортных услуг путем создания условий для обеспечения внутреннего контроля за организацией перевозок, своевременного обновления парка подвижного состава и внедрения современных цифровых технологий.

По альтернативам 1, 5 и 6 ввод механизмов их реализации означает усиление роли госорганов и потребность в увеличении штатной численности, что в условиях государственной политики сокращения штатов не имеет существенных перспектив.

По издержкам от ввода приводимых альтернатив необходимо отметить, что по альтернативам 1, 6 и 7 ожидается повышение трудозатрат и бюджетных расходов. По альтернативе 3 (ввод добровольного саморегулирования) его принятие отвлечет усилия и время госорганов и экспертного сообщества на заведомо неэффективное решение проблем.

#### **4. Выбор наиболее оптимальной регуляторной альтернативы**

Выбор оптимальной регуляторной альтернативы производился по балльной системе. Каждому альтернативному воздействию присваивался балл по 5-ти балльной системе в зависимости от положительного и отрицательного воздействия на все три рассмотренные элементы общества: экономическую систему, бизнес, госорганы и население в целом. В анализе регуляторного воздействия приведены обоснования выгод и издержек по каждой альтернативе и на основании этого выводился общий балл по каждой альтернативе.

**Итогом** анализа положительных и отрицательных последствий реализации каждой альтернативы стал выбор альтернативы 4 (ввод обязательного саморегулирования) как наиболее оптимального регуляторного воздействия.

Отмечены возможные **риски и непредвиденные последствия:**

- создание двух и более СРО;

- обязательность наличия СРО с добровольным участием;
- задержки реализации воздействия вследствие сложной технологии организации перевозок.

#### Основные механизмы реализации СРО:

- 1) сроки ввода – 2022-2023 годы;
- 2) разработка и утверждение единых правил и стандартов для участников рынка;
- 3) в регионах будут созданы территориальные подразделения;
- 4) автоматизация основных управленческих и производственно-технологических процессов;
- 5) осуществление обратной связи с населением, мониторинг исполнения правил и стандартов СРО.

### 5. Индикаторы оценки регуляторного воздействия

В АРВ представлены индикаторы оценки регуляторного воздействия выбранной альтернативы:

1. Количество ДТП с участием автомобильного транспорта на регулярных и нерегулярных автомобильных перевозках пассажиров в межобластном и международном сообщении, а также перевозчиков такси.
2. Доля транспортных средств, выполняющих нелегальные перевозки в общем количестве транспортных средств, участвующих в данных перевозках.
3. Регулярность движения автобусов (отношение фактически выполненных рейсов к плановому), количество жалоб население на качество перевозок (ежеквартальный анализ), доступность автотранспортных услуг (информации, онлайн-приобретения билетов).
4. Доля автобусов на указанных сообщениях со сроками эксплуатации более 10 лет от общего количества автобусов, участвующих в данных сообщениях.
5. Количество приобретаемых новых автобусов и автомобилей-такси за год.

### Приложение 1А.

1. В приложении 1А приведен **выбор области**, где вводится саморегулирование, основанное на обязательном членстве. Составными элементами выбора области деятельности служат:

- наименование деятельности: регулярные и нерегулярные международные пассажирские автоперевозки, регулярные и нерегулярные межобластные пассажирские автоперевозки, таксомоторные перевозки;
- количество перевозчиков и автотранспортных средств;
- сопряжение функций саморегулирующей организации с функциями государственных органов;
- перечень технических регламентов, стандартов и других НПА;

- описание функций, передаваемых на саморегулирование.

## 2. Анализ степени самоорганизации

Приведен перечень региональных ассоциаций перевозчиков, входящих в «Союз автотранспортников Республики Казахстан» с количеством перевозчиков у каждого из них.

## 3. Прогноз результативности саморегулирования с обязательным членством

Дан прогноз результативности саморегулирования по 5-ти балльной системе при следующих альтернативах:

- одно СРО – 5 баллов;
- 2 и более СРО – 2 балла;
- иная СРО – 3 балла.

## 4. Архитектура СРО:

- 1) обязательность соблюдения членами СРО установленных подходов (стандартов, правил);
- 2) возмещение ущерба пассажирам членами СРО.

## Приложение 1Б

В приложении 1Б приведены расчеты затрат на одно среднестатистическое предприятие при вводе в СРО по каждой альтернативе отдельно. Результаты расчетов сведены в таблицу.

Результаты расчетов затрат на 1 среднестатистическое предприятие в год

тыс. тенге

Альтернативы	Международные	Междугородные	Нерегулярные	Таксомоторные	Итого
1	-	-	-	-	-
2	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-
4	324,96	2 536,5	23,456	13,687	362,103
5	0,257	0,071	0,117	-	0,445
6	272,727	272,727	-	-	545,454
7	-	-	-	-	-

## **4.2. Анализ готовности рынка к передаче государственных функций в СРО**

### ***Общие положения***

Одной из важных элементов передачи государственных функций в саморегулируемую среду является анализ готовности рынка (далее – АГР). Данное мероприятие направлено на определение готовности общества и бизнес-среды к проводимым реформам в области управления отрасли. Мероприятия по АГР проводится в следующей последовательности.

На основе проведения опросов бизнес-среды (перевозчиков и ассоциаций перевозчиков) уполномоченный орган готовит заключение по готовности рынка. Основными элементами анализа готовности рынка являются:

- наименование функций, передаваемых в саморегулируемую среду;
- способ передачи и источник финансирования;
- текущее состояние конкурентной среды: количество и перечень субъектов, кому передаются функции; стоимость и цена функции;
- определение воздействия передачи функций на: государство, на заинтересованное лицо, на потребителей функции по балльной системе;
- итоговая оценка воздействия;
- итоговое заключение о готовности рынка.

В перечень государственных функций, передаваемых в конкурентную среду и по которым проводился АГР, входят:

- 1) организация регулярных международных автомобильных перевозок пассажиров и багажа, согласование расписания движения по маршрутам (ЦИО);
- 2) ведение реестра маршрутов регулярных международных автоперевозок пассажиров и багажа (ЦИО);
- 3) утверждение маршрутов и расписаний движения по регулярным междугородным межобластным автоперевозкам пассажиров и багажа (ЦИО);
- 4) ведение реестра маршрутов регулярных междугородных межобластных автоперевозок пассажиров и багажа (ЦИО);
- 5) осуществление лицензирования регулярных международных пассажирских автоперевозок пассажиров и багажа (МИО);
- 6) организация регулярных междугородных межобластных перевозок пассажиров и багажа, согласование маршрутов и расписаний движения по регулярным междугородным межобластным автоперевозкам пассажиров и багажа, проведение конкурсов на право их обслуживания, согласование маршрутов и расписаний движения по регулярным междугородным межобластным автоперевозкам пассажиров (МИО);
- 7) лицензирование нерегулярных автомобильных перевозок пассажиров и багажа (МИО);
- 8) организация перевозок пассажиров и багажа на такси (МИО);



- 9) ведение реестра индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, подавших уведомление о начале осуществления деятельности в качестве перевозчика такси (МИО);
- 10) прием уведомления о начале деятельности в качестве перевозчика такси (МИО).

Способ передачи государственных функций определяется на основании анализа регуляторного воздействия (АРВ). В случае с международными и межобластными пассажирскими перевозками и перевозками такси на стадии разработки АРВ выявлена целесообразность передачи госфункций в виде обязательного саморегулирования, то есть все субъекты регулирования (перевозчики) должны состоять в саморегулируемой организации в качестве членов СРО.

Источником финансирования СРО являются вступительные и членские взносы членов СРО.

#### ***Текущее состояние конкурентной среды***

Анализ состояния конкурентной среды выявил перечень субъектов, готовых реализовать функции государственных органов, передаваемых в конкурентную среду. Таковым является ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан» (ҚАО).

Средняя годовая стоимость функций, передаваемых в конкурентную среду, составляет 319 229,0 тыс. тенге.

#### ***Воздействие передачи функций***

В данном элементе АГР определяется результат (положительный или отрицательный) воздействия на казахстанское общество передача функций в СРО.

Воздействие на общество устанавливается по трем направлениям:

- воздействие на государство;
- воздействие на заинтересованное лицо;
- воздействие на потребителей функции (пользователей функций).

Определение степени воздействия проводится по балльной системе.

Результатом анализа выявлен уровень воздействия передачи госфункций:

- 1) воздействие на государство – 4 балла;
- 2) воздействие на заинтересованное лицо – 5 баллов;
- 3) воздействие на потребителей функции (пользователей функций) – 3,5 балла.

Итоговая оценка воздействия составила 3,9 балла.

#### ***Итоговое заключение о готовности рынка***

Анализ готовности рынка к передаче государственных функций в сфере автотранспорта по регулярным международным и межобластным пассажирским перевозкам, нерегулярным пассажирским перевозкам и перевозкам такси в саморегулируемую организацию с обязательным членством выявил следующее.

Рынок автотранспортных услуг по функциям, планируемым к передаче в СРО, в регулярном сообщении обслуживают 88 перевозчиков в межобластном сообщении и 61 перевозчик в международном сообщении. Перевозки осуществляются по 105 межобластным маршрутам 810 автобусами и по 100 международным маршрутам 660 автобусами. В нерегулярном сообщении перевозки осуществляются 389 перевозчиками с 829 автобусами. В таксомоторных перевозках участвуют 5353 перевозчиков с 11 754 автомобилями-такси.

Имеется общественная организация (ассоциация) с опытом работы в рассматриваемой сфере с квалифицированными кадрами и выразившая заинтересованность в исполнении государственных функций, планируемых на передачу в СРО. В состав заинтересованного лица входят 14 региональных ассоциаций перевозчиков. При введении саморегулирования с обязательным членством в его состав войдут оставшиеся 7 ассоциаций. Таким образом, с институциональной точки зрения в наличии имеется готовая структура для успешного исполнения передаваемых в СРО функций.

Передача функций в СРО позволит более полно исполнять эти функции, так как ограничений по штатам и квалифицированным кадрам СРО не имеет. В результате ожидается повышение безопасности и качества пассажирских перевозок, повышение финансовой устойчивости перевозчиков, своевременное обновление подвижного состава. При этом значимых рисков от ввода саморегулирования не ожидается.

Общественное обсуждение передачи государственных функций в СРО показало, что население РК, общественные организации, объединяющие перевозчиков, НПП РК «Атамекен», Союз транспортников Казахстана «KAZLOGISTICS» в целом одобряют планируемое действие.

### ***Итоговое решение***

Решение о целесообразности передачи функций центральных и (или) местных исполнительных органов в области автомобильного транспорта в конкурентную среду – положительное.

Общая оценка готовности заинтересованных лиц - для реализации функции государственного органа в качестве центрального аппарата рекомендуется ОЮЛ «Союз автотранспортников Республики Казахстан» (ҚАО). Для непосредственного исполнения функций государственных органов в региональном разрезе рекомендуются 21 региональная ассоциация перевозчиков.

Решение по стоимости функции государственного органа, передаваемой в конкурентную среду: стоимость функции, рассчитанная государственным органом 319 229,0 тыс. тенге. Средняя стоимость функции, предлагаемой от заинтересованного лица 319 229,0 тыс. тенге.

Сценарии передачи функции государственного органа в конкурентную среду по срокам:

1) 2021 г. – по регулярным межобластным и международным перевозкам;

2) 2022 г. – по нерегулярным пассажирским перевозкам и перевозкам такси.

### *Экспертное заключение*

С целью выявления целесообразности передачи государственных функций в СРО уполномоченный орган в лице Комитета транспорта МИИР РК составляет Экспертное заключение центральным и (или) местным исполнительным органам на проведенные ими анализы готовности рынка в области автомобильного транспорта. В нем приводится полнота и качество разработки АГР, представленного его подразделением (Управление автомобильного транспорта).