



О Концепции развития автодорожной отрасли Республики Казахстан на 2001-2008 годы

Утративший силу

Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 мая 2001 года N 726. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 сентября 2009 года № 1411

Сноска. Утратило силу постановлением Правительства РК от 19.09.2009 № 1411.

Правительство Республики Казахстан постановляет:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию развития автодорожной отрасли Республики Казахстан на 2001-2008 годы.

2. Министерству транспорта и коммуникаций Республики Казахстан в месячный срок разработать Программу развития автодорожной отрасли на 2001-2005 годы и в установленном порядке внести на утверждение в Правительство Республики Казахстан.

3. Настоящее постановление вступает в силу со дня подписания. Премьер-Министр Республики Казахстан
О д о б р е н а
постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 мая 2001 г. N 726

К о н ц е п ц и и

развития автодорожной отрасли Республики Казахстан
на 2001 - 2008 годы

В в е д е н и е

Автомобильные дороги - один из важных элементов транспортно-коммуникационного комплекса Казахстана, эффективное функционирование и устойчивое развитие которого становится в современных условиях важным фактором стабилизации и перехода к подъему экономики, обеспечения национальной безопасности страны, повышения уровня и улучшения условий жизни населения.

Географическое положение Казахстана в центре Евразийского континента

создает благоприятные предпосылки для использования транспортных магистралей формирующихся трансконтинентальных маршрутов в сообщениях Азия - Европа, большинство из которых включают в себя участки казахстанской автодорожной сети.

С расширением межгосударственных экономических связей динамично развивается обмен торговыми потоками между странами, а увеличивающиеся как внутренние, так и транзитные автомобильные перевозки предъявляют повышенные требования к техническому состоянию автомобильных дорог и качеству предоставляемых при этом услуг.

Делая акцент на транзитном потенциале, Глава государства в своем послании народу Казахстана отметил, что задачи развития экономики требуют построения мощной транспортно-коммуникационной сети. В этом плане предстоит проложить новые транспортные схемы на международные рынки, а также модернизировать транспортные магистрали, активнее строить схемы в направлении "Запад - Восток" и "Север - Юг", опережающими темпами развивать инфраструктуру Каспия, активнее вести реконструкцию автодороги Алматы - Астана.

При реализации стратегии социально-экономического развития республики автомобильные перевозки будут ускоренно возрастать, что определяет необходимость развития сети автомобильных дорог. Объективными предпосылками такого развития являются:

- 1) рост валового национального продукта с повышением роли обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства;
- 2) рост объемов грузовых и пассажирских автомобильных перевозок, потенциальная возможность наращивания транзитных сообщений;
- 3) обеспечение устойчивого автомобильного сообщения между всеми сельскими населенными пунктами, районными и областными центрами;
- 4) сохранение существующей опорной сети автомобильных дорог.

В долгосрочной перспективе задача модернизации автомобильных дорог определена в качестве одного из важнейших приоритетов в Послании Президента страны народу Казахстана К972030_ "Казахстан - 2030: процветание, безопасность и улучшение состояния всех казахстанцев".

В целом сложность и многогранность дорожной проблемы свидетельствует о необходимости продуманной государственной политики в автодорожной отрасли, основанной на учете объективного влияния дорожного фактора на ход экономических и социальных процессов в республике и обуславливает необходимость системного подхода и использования программных методов решения проблемы развития автомобильных дорог.

1. Современное состояние автодорожной отрасли Казахстана

В Казахстане автомобильные дороги являются преобладающим, а для многих регионов и единственным средством сообщения, по которому осуществляются грузовые и пассажирские перевозки.

Протяженность автомобильных дорог в Казахстане составляет 128 тысяч километров. Из них 85,6 тысяч километров - дороги общего пользования и 42,4 тысяч километров - ведомственные (хозяйственные) дороги.

Автомобильные дороги общего пользования по административному значению подразделяются на дороги республиканского значения и дороги местного значения.

В настоящее время протяженность автомобильных дорог республиканского значения составляет 23011 километров. В составе республиканской сети около 13 тысяч километров - автомобильные дороги международных коридоров, входящие в субрегиональную транспортную систему азиатских и европейских дорог (ЭСКАТО, ТРАСЕСА, международные дороги СНГ).

Несмотря на то, что автомобильные дороги республиканского значения составляют 27% от дорог общего пользования, на них приходится свыше 50% автотранспортных перевозок.

Протяженность сети автомобильных дорог общего пользования в республике в основном сформирована. Для ее дополнения необходимо построить связующие участки к сопредельным государствам (Бейнеу-Нукус, Кызылорда- Учкудук, Узунагаш-Быстровка (Кемин), ряд выходов в Россию). В то же время отсутствует прямая транспортная связь между Западным и Центральным Казахстаном, кратчайшим здесь могло бы быть направление Карабута-Торгай. По техническому состоянию большая часть автомобильных дорог общего пользования имеет черное покрытие (асфальтобетонное или чернощебеночное) - 65,4 %, гравийно-щебеночных дорог - 29,3 %, без покрытия, то есть в грунтовом состоянии, сегодня 4580 километров или 5,3 % от всей сети. Техническое состояние дорог

! Всего ! В том числе по покрытиям ! !-----									
-----	!	асфальто-	!черно-	!гравийно-	!грунтовое !	!бетонное	!гравийное!	щебеночное!	-----
Дороги									
общего пользования	85647	11724	4256	25087	4580 (км)	Удельный вес (%)	100		
	13,7	51,7	29,3	5,3	В том числе дороги	23011	5616	15326	1759 310
республиканского значения	(км)	Удельный вес (%)	100	24,4	66,6	7,7	1,3	-----	

Уровень автомобильных дорог республиканского значения несколько выше среднего - здесь 91 % протяженности имеют черные покрытия, 7,7 % гравийные

и 1,3% грунтовые разрывы. Большая часть автомобильных дорог (86%) относится к II - III категории. Это дороги, которые имеют две полосы движения с шириной проезжей части 7-8 метров. Автомобильные дороги I-ой технической категории (4 полосы движения) составляют 685 километров - это, в основном, подходы к областным центрам и крупным населенным пунктам.

Достаточно большая протяженность автомобильных дорог общего пользования (29,3%) имеет переходный тип покрытия (гравийный и щебеночный), в том числе 1759 километров на автомобильных дорогах республиканского значения. Без покрытия (в грунтовом состоянии) находится 4580 километров автомобильных дорог, в том числе 310 километров - на республиканской сети. Эти дороги не отвечают требованиям ни по скорости движения, ни по осевым нагрузкам и не обеспечивают безопасность дорожного движения.

Главная проблема автодорожной отрасли - прогрессирующая потеря несущей способности дорожных покрытий. Большая часть автомобильных дорог республики (86%) была запроектирована и построена в 1960-80 годах, по нормативным требованиям того периода, когда нагрузка на ось нормировалась не свыше 6 тонн. В настоящее время допустимая норма нагрузки на ось увеличена до 10 тонн. Однако сегодня по дорогам республики движется транспорт, который превышает эти нагрузки и разрушает дорожное покрытие.

Данные технического осмотра по состоянию на осень 2000 года свидетельствуют о том, что 5348 километров или 23% покрытий на автомобильных дорогах республиканского значения находятся в стадии разрушения и имеют опасные дефекты.

Только за последний год протяженность таких дорог возросла на 322 километра. По сравнению с 1993 годом количество опасных для движения участков увеличилось более чем в 6 раз, что также свидетельствует об ухудшении общего эксплуатационного уровня. В целом, на республиканской сети автомобильных дорог лишь 20% можно отнести к прочным и ровным. Это в 2,5-3 раза хуже соответствующих показателей на федеральных дорогах России. Протяженность автомобильных дорог местного значения в республике составляет 64304 километра или 77% от протяженности дорог общего пользования. На них формируются исходные грузопотоки и пассажиропотоки.

Более половины автомобильных дорог местного значения (59%) имеют черное покрытие, 22277 километров (35%) гравийно-щебеночные и 3970 километров находятся в грунтовом состоянии.

В настоящее время все районные центры и 90% сельских населенных пунктов имеют подъездные автомобильные дороги с твердым покрытием, а остальные связаны только грунтовыми подъездными автомобильными дорогами и в весенне-осенний периоды они оказываются практически изолированными.

Мостовое хозяйство. На автомобильных дорогах общего пользования свыше 3000 мостов и путепроводов, из них 95 % капитального типа, остальные деревянные. По результатам обследования из 947 мостов на автомобильных дорогах республиканского значения 212 мостов (22%) находятся в неудовлетворительном состоянии, их надежность обеспечена только на 80%, а 62 моста работают в аварийном режиме с рабочей грузоподъемностью 50 и менее процентов от проектной и требуют соблюдения особых условий пропуска автомобильного транспорта. Наличие мостов на автомобильных дорогах -----

----- Значение дорог ! Мосты (более 100 ! Другие мосты ! погонных метров) ! !----- !
Количество! Общая ! Количество! Общая ! ! длина ! ! длина ! ! (пог.м.) ! ! (пог.м.) --

----- Международные
коридоры 61 12067 670 21173 Другие дороги: республиканского значения 18 2812 351 16775 местного значения - - 2118 68882 -----

----- Как правило, мосты, находящиеся в неудовлетворительном, а также в аварийном состоянии, построены в период 1957-1965 годов и исчерпали свой ресурс. В целом прослеживается тенденция, когда под воздействием нагрузок и отсутствия необходимого ремонта ежегодно на республиканских дорогах 10-15 мостов переходят из неудовлетворительного в предаварийное состояние. Состояние мостов (шт./пог.м.) _____

_____ Дороги !
Хорошее и ! Неудовлетвори-! Аварийное ! удовлетворительное ! тельное ! -----

----- Республиканского значения 813 224 63 В т.ч. 6 основных маршрутов* 274/11469 131/6210 36/4796 Местного значения 1419/50398 620/15570 79/2914 -----

----- *6 основных транзитных маршрутов приведены на странице 7

Более 30% мостов вообще не соответствуют требованиям по габаритам проезжей части, что ухудшает условия безопасности проезда.

Финансирование дорожных работ. Ухудшение сети автомобильных дорог республики, которое имеет устойчивую тенденцию, прямо связано с нестабильным финансированием дорожной отрасли. Если в 1992 году затраты на автомобильные дороги составляли 798,1 миллиона долларов США, то в 1994-95 годах они понизились до 50 миллионов долларов США, в 2000 году составили 102 миллиона долларов США, в бюджете 2001 года предусмотрено 160 миллионов долларов США.

Необходимо отметить, что ежегодно 90-95 % требуемого объема ремонтных работ на автомобильных дорогах не осуществляется ввиду недостаточности финансирования. Так, например, на 1 километр автомобильных дорог в Казахстане до 2001 года расходовалось не более 1,6 тысячи долларов США, в

России этот показатель составляет 8,3 тысячи долларов, Белоруссии 7,5 тысячи долларов, Узбекистане 4,7 тысячи долларов. В экономически развитых странах, такие как США, Германия, Япония, на 1 километр автомобильных дорог направляется более 17 тысяч долларов США. В этой связи планируется довести данный показатель до уровня России.

Недостаточное финансирование автомобильных дорог ведет к значительным непроизводительным затратам при работе автомобильного транспорта, а также к потере Казахстаном транзитного потенциала.

Данное положение сложилось не только из-за экономических трудностей государства, но и в значительной степени вследствие недооценки роли автомобильных дорог в работе хозяйственного комплекса.

Одним из путей решения проблем финансирования развития автомобильных дорог представляется целесообразным постепенный переход (по мере роста экономики и благосостояния народа) на финансирование отрасли на основе возмещения издержек пользователями автомобильных дорог, как это применяется сегодня в мировой практике.

Транзитный потенциал автомобильных дорог Казахстана. По территории Республики Казахстан транзитом проследовало в 1998 году 48914 иностранных большегрузных автотранспортных средств, в 1999 году 34698. Данная тенденция сохранилась и в 2000 году, что свидетельствует о снижении объема транзитных перевозок как вследствие ухудшения технического состояния автомобильных дорог, так и других неблагоприятных условий.

Сегодня общественно-значимыми являются факторы ускорения и регулярности доставки грузов автомобильным транспортом. Поэтому производители (и другие) ориентируются на перевозки по автомобильным дорогам не только на ближние, но и на дальние расстояния. Анализ существующих грузопотоков по автомобильным дорогам Республики Казахстан позволил выделить шесть основных коридоров: I. Ташкент - Шымкент - Тараз - Бишкек - Алматы - Хоргос ("Шелковый путь"); II. Шымкент - Кызылорда - Актюбинск - Уральск - Самара; III. Алматы - Караганда - Астана - Петропавловск ; IV. Астрахань - Атырау - Актау - граница Туркменистана; V. Омск - Павлодар - Семипалатинск - Майкапшагай; VI. Астана - Костанай - Челябинск. Общая протяженность шести транзитных автомобильных дорог составляет 8258 километров. Из них в удовлетворительном состоянии 2982 километров, в неудовлетворительном - 5276 километров. Характеристика коридоров -----

-----	Наименование маршрутов !
Протяжен-	! Состояние автодороги !Интенсивность !ность (км)!-----
---!движения !	!Удовл. (км)!Неудовл. (км)!(автомобилей/ ! ! !сутки) -----
-----	Ташкент-Шымкент-

Тараз-Бишкек-Алматы- Хоргос 1137 267 870 4567 Шымкент-Кызылорда-
Актюбинск-Уральск- Самара 2048 607 1441 1227 Алматы-Караганда-
Астана-Петропавловск 1669 844 825 2599 Астрахань-Атырау-Актау - граница
Туркменистана 1420 312 1108 757 Омск-Павлодар- Семипалатинск-
Майкапшагай 1105 600 505 900 Астана-Костанай- Челябинск 879 352 527 2376 ---

Развитие транспортных коридоров повышает международную значимость возрождения исторических центров "Шелкового пути" в Республике Казахстан. Возрожденный вариант "Шелкового пути" проходит по автомобильной дороге "Ташкент-Шымкент-Тараз-Бишкек-Алматы-Хоргос" протяженностью 1137 километров.

Транзитом по автомобильным дорогам Казахстана осуществляются перевозки преимущественно между республиками Средней Азии и Россией.

Воздействие на окружающую среду. Ряд основных автомобильных дорог на подходах к крупным населенным пунктам перегружен движением. Транспорт, движущийся по ним, оказывает значительное негативное влияние на окружающую природную среду.

В результате снижения скоростей движения и в местах заторов объем выброса окиси углерода увеличивается в несколько раз по сравнению с объемами, которые были бы на дорогах, где обеспечивались оптимальные скорости, которые невозможно обеспечить на большинстве автомобильных дорог вследствие их неудовлетворительного технического состояния.

Особенно негативное воздействие на окружающую среду создается в пределах населенных пунктов. Наличие пересечений в одном уровне, стоящие на обочинах автомобили, неупорядоченное пешеходное движение приводят к созданию неустойчивого, часто меняющего скорость и маневрирующего транспортного потока, что многократно увеличивает выбросы выхлопных газов, шум, ведет к дорожно-транспортным происшествиям. На дорогах полностью отсутствуют противозумовые ограждения, недостаточно количество светофоров и обустроенных пешеходных переходов. Поэтому жизнь населения вблизи дорог является весьма дискомфортной и характеризуется повышенным уровнем заболеваемости.

Указанные проблемы автодорожной отрасли вызывают необходимость совершенствования системы государственного регулирования деятельности отрасли, обеспечение соответствующего финансирования дорожной отрасли, создание нормативной правовой базы.

2. Цели и задачи Концепции

Целью настоящей Концепции является определение основ формирования государственной политики в автодорожной отрасли, поддержание и модернизация сети автомобильных дорог, установление приоритетов ее развития, создание устойчивой финансовой основы и необходимой нормативной правовой базы, адекватных текущим и перспективным направлениям государственной политики в автодорожной отрасли.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- 1) обеспечить финансирование мероприятий по улучшению состояния автомобильных дорог;
- 2) сохранить и развить существующую сеть автомобильных дорог, улучшить их состояние и принести основные транзитные автомобильные дороги в соответствие с техническими требованиями;
- 3) обеспечить более выгодные и безопасные условия для отечественных и иностранных перевозчиков по автомобильным дорогам Казахстана;
- 4) активизировать развитие существующих основных транзитных автомобильных дорог, а также продолжить разработку возможных альтернативных проектов, позволяющих повысить потенциал выхода Казахстана на мировые торговые рынки;
- 5) привлечь отечественных и иностранных предпринимателей для обеспечения развития автодорожной инфраструктуры на дорогах транзитного направления;
- 6) создать правовую базу для частных и платных автомобильных дорог;
- 7) совершенствовать нормативную правовую базу автодорожной отрасли.

3. Пути и механизмы реализации целей и задач Концепции

3.1. Обеспечить финансирование мероприятий по улучшению состояния автомобильных дорог

Объем бюджетных средств, необходимый для финансирования автодорожной отрасли в 2002-2005 годах будет уточняться с целью обеспечения достаточными финансовыми ресурсами при разработке и формировании проектов республиканского бюджета на соответствующий финансовый год.

В условиях ограниченных бюджетных средств будет продолжена работа по привлечению в установленном законодательством порядке альтернативных источников финансирования, в том числе внутренних и внешних инвестиций для осуществления ремонтных и строительных работ автомобильных дорог.

3.2. Сохранить и развить существующую сеть автомобильных дорог, улучшить их состояние и привести основные транзитные автомобильные дороги в соответствие с техническими требованиями

Для сохранения и развития существующей сети автомобильных дорог будет продолжена работа по восстановлению разрушенных участков автомобильных дорог, реконструкции аварийных мостов, в первую очередь на международных маршрутах, ликвидация грунтовых разрывов на дорогах, строительство дорог на перспективных направлениях.

В этих целях предусматривается внедрение прогрессивных технологий, укрепление научно-технической базы отрасли, ее техническое перевооружение, разделение государственного и конкурентного сектора отрасли.

Повышение качества строительных и ремонтных работ рассматривается как одно из приоритетных направлений. Центральным звеном в этом направлении является формирование эффективной системы управления качеством строительных и ремонтных работ, контроля и анализа транспортно-эксплуатационного состояния дорожных объектов на основе решения ряда организационных задач, а именно:

- разработки и совершенствования системы технических нормативов для автомобильных дорог и дорожных работ, включая подготовку и утверждение нормативных документов, как во взаимодействии в рамках научных исследований Межгосударственного совета дорожников стран СНГ, так и в составе республиканских программ;

- создание информационной системы для обеспечения управления и контроля за состоянием автомобильных дорог;

- развитие системы контроля качества выполнения дорожных работ, в том числе метрологического обеспечения с созданием в каждом регионе лабораторий качества в составе территориальных подразделений Комитета автомобильных дорог;

- совершенствование системы сертификации сырья, материалов и технологий.

Система контроля качества в дорожной отрасли должна базироваться на системе технических нормативов, устанавливающих прогрессивные нормы, правила и требования, и жестком контроле полноты соответствия им продукции на всех стадиях ее создания от проектирования до строительства и эксплуатации.

3.3. Обеспечить более выгодные и безопасные условия для отечественных и иностранных перевозчиков по автомобильным дорогам Казахстана

Автомобильные дороги, обслуживающие концентрированные транзитные транспортные потоки, включая международные сообщения, должны обеспечивать существенные выгоды за счет ускорения доставки грузов и пассажиров, обеспечение сохранности грузов и безопасности движения, создание условий для нормальной работы и отдыха пользователей дорог. Данная задача

решается через улучшение технического состояния автомобильных дорог,
развитие объектов сервиса.

3.4. Активизировать развитие существующих основных транзитных автомобильных дорог, а также продолжить разработку возможных альтернативных проектов, позволяющих повысить потенциал выхода Казахстана на мировые торговые рынки

Развитие существующих транзитных автомобильных дорог и разработка новых выходов на международные рынки будет активизировано через участие и присоединение Казахстана к международным конвенциям и соглашениям в части автомобильных перевозок.

3.5. Привлечь отечественных и иностранных предпринимателей для обеспечения развития автодорожной инфраструктуры на дорогах транзитного направления

Создание современной сети автомобильных дорог должно сопровождаться улучшением уровня сервисного обслуживания грузов и пассажиров с созданием необходимых условий для безопасного движения по дорогам, обеспечения сохранности грузов, создания условий для нормальной работы и отдыха пользователей дорог и развития автотуризма.

В соответствии с системой финансирования автомобильных дорог и государственной политикой по развитию и поддержанию малого и среднего бизнеса выделено две группы объектов дорожного сервиса, строительство и финансирование которых предполагается осуществлять из разных источников с соответствующим организационно-правовым подходом.

Первая группа объектов - это объекты, входящие в комплекс автомобильной дороги. К ним относятся: аварийно-вызывная связь, площадки кратковременной стоянки автомобилей, автобусные остановки, автопавильоны.

Вторая группа объектов - это платные объекты сервиса (мотели, кемпинги, АЗС, СТО, пункты питания, терминалы и прочие), которые работают как предприятия малого бизнеса с собственными средствами своего развития. Становление и расширение этих предприятий определяется спросом и предложением на данный вид услуг с благоприятным климатом регулирования со стороны государства.

3.6. Создать правовую базу для частных и платных автомобильных дорог

Одним из источников финансирования развития дорожной сети, а также повышения качества услуг, предоставляемых пользователям автомобильных дорог, является создание платных участков дорог, мостов, путепроводов.

Существенной возможностью развития дорожной сети является привлечение для целей строительства, реконструкции автомобильных дорог средств банковских, страховых, других финансовых институтов, а также пользователей автомобильных дорог путем создания платных дорожных объектов.

В качестве платных объектов могут рассматриваться существующие, либо находящиеся в незавершенном строительстве автомобильные дороги, мосты и путепроводы, а также аналогичные новые объекты строительства. Создание платных автомобильных дорог, мостов, путепроводов возможно при наличии бесплатного альтернативного проезда в данном направлении.

Размер платы за проезд должен учитывать повышение комфорта поездки и выгоду, получаемую пользователями за счет увеличения скорости, снижения себестоимости перевозок, сокращения времени пребывания в пути и расхода горючего, а также снижения риска дорожно-транспортных происшествий.

Для создания и эксплуатации частных и платных автомобильных дорог и дорожных объектов должна быть подготовлена соответствующая правовая и нормативная база.

3.7. Совершенствовать нормативную правовую базу автодорожной отрасли

Реформирование дорожно-хозяйственного комплекса требует обновления и разработки системы нормативных правовых актов в области дорожной деятельности, а именно совершенствование нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в сфере дорожной отрасли, компетенцию центральных и местных исполнительных органов, а также права и обязанности физических и юридических лиц, участвующих в создании и развитии сети автомобильных дорог общего пользования в соответствии с основными принципами: равной возможности доступа к дорожной сети страны, экономической эффективности функционирования сети автомобильных дорог, выполнения социальной функции автомобильных дорог.

Основной законодательной базой станет Закон Республики Казахстан "Об автомобильных дорогах", призванный определить правовой статус автомобильных дорог, закрепить права и обязанности всех организаций, которые взаимодействуют между собой в процессе создания и использования автомобильных дорог.

Учитывая большой объем и многопрофильность нормативно-технической базы дорожной отрасли и необходимость унификации с мировыми стандартами, переработка стандартов и нормативов осуществляется в составе научно-технических разработок, выполняемых по плану научно-технических исследований Межгосударственного совета дорожников стран СНГ.

(Специалисты: Мартина Н.А., Горяева В.В.)

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан