
АЗАМАТТЫҚ ҚҰҚЫҚ ЖӘНЕ АЗАМАТТЫҚ ПРОЦЕСС ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

УДК 342.1/.8 (497.2)

Е.Н. Ключева¹, Г.А. Ильясова²

¹Киевская государственная академия водного транспорта, Украина;

²Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова, Казахстан
(E-mail: G.Iliasova@mail.ru)

Совершенствование государственного управления в сфере транспорта: проблемы правового регулирования в Республике Казахстан и Украине

В статье авторы проанализировали транспортное законодательство Украины и Казахстана в области регламентации государственного управления транспортными комплексами. Рассмотрена система органов государственного управления транспортом и проведен анализ норм законодательства, регламентирующих их задачи в сфере управления соответствующим видом транспорта. Также в статье проведена сравнительная характеристика полномочий государственных органов в сфере управления транспортом. В работе проанализированы вопросы реформирования морской отрасли, а именно реформирование по управлению морским портом и обеспечению безопасности мореплавания в Украине. Научная новизна исследования заключается в том, что оно является одним из первых научных исследований проблем правового регулирования государственного управления транспортными комплексами Республики Казахстан и Украины в современных условиях. Данная проблема имеет большое научно-теоретическое и практическое значение для развития транспортного комплекса страны. Особое внимание уделено малоизученным и противоречиво решаемым в научной литературе проблемам совершенствования деятельности государственных органов и в целом отечественного законодательства в сфере транспорта. В заключение авторами сформулированы предложения по совершенствованию механизма правового регулирования государственного управления в сфере транспорта в Республике Казахстан и Украине.

Ключевые слова: транспорт, управление транспортным комплексом, транспортное законодательство, транспортная безопасность, уполномоченный государственный орган, ведомства, Казахстан, Украина.

Вопрос государственного управления транспортным комплексом становится особенно актуальным в условиях создания и развития в стране отрасли транспортной логистики. Главой государства в Послании народу Казахстана «Стратегия-2050» поставлена задача опережающего развития транзитного потенциала страны. Это, в свою очередь, диктует совершенствование государственного управления транспортным комплексом, интегрируемым в мировую транспортную систему:

Во-первых, необходимо четкое определение компетенции всех государственных органов в сфере транспорта, а именно Правительства, центрального исполнительного органа, уполномоченных органов.

Во-вторых, требуется повышение эффективности государственного регулирования, необходимы более четкое разграничение контрольных и надзорных функций между органами государственного управления, создание действенного механизма организации использования воздушного и космического пространства, транзитного потенциала по всем видам транспорта [1].

В транспортную систему Республики Казахстан входят железнодорожный, автомобильный, морской, внутренний водный, воздушный, городской рельсовый, а также находящийся на территории Республики Казахстан магистральный трубопроводный транспорт (п. 6 ст. 1 Закона о транспорте) [2].

Государственное управление транспортом осуществляется уполномоченным государственным органом, образуемым по решению Президента Республики Казахстан и действующим в соответствии с утверждаемым документом Правительством Республики Казахстан (ст. 6 Закона о транспорте).

В целях модернизации и повышения эффективности системы государственного управления, оптимизации государственного аппарата и формирования компактного Правительства Республики Казахстан Указом Президента РК «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 6 августа 2014 г. № 875 [3] образовано Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан, с передачей ему функций и полномочий Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан.

Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан является государственным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство в сферах железнодорожного, автомобильного, внутреннего водного транспорта, торгового мореплавания, в области использования воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности гражданской и экспериментальной авиации, автомобильных дорог [4].

В соответствии с Законом о транспорте в Республике Казахстан основными задачами министерства в сфере транспорта являются:

- защита интересов Республики Казахстан в области транспорта;
- осуществление международного сотрудничества в области транспорта;
- разработка проектов нормативных правовых актов, регулирующих деятельность транспорта в Республике Казахстан, и участие в разработке национальных стандартов;
- формирование и проведение инвестиционной, научно-технической и социальной политики;
- создание условий для обеспечения потребностей экономики и населения республики в перевозках, в том числе социально значимых пассажирских перевозках, и связанных с ними услугах;
- использование новых технологий, включая информационно-коммуникационные технологии, средств, облегчающих мобильность устройств и технологий, адаптированных для инвалидов, при осуществлении пассажирских перевозок;
- обучение работников транспорта, осуществляющих пассажирские перевозки, навыкам общения и предоставления услуг инвалидам, в том числе обучение жестовому языку;
- контроль и надзор за соблюдением прав потребителей транспортных услуг;
- разработка прогнозов нужд государства и населения в перевозках;
- координация работы и осуществление функций государственного регулирования деятельности транспортного комплекса Республики Казахстан (ст. 6) [2].

Министерство имеет следующие ведомства в сфере транспорта:

- 1) Комитет автомобильных дорог;
- 2) Комитет гражданской авиации;
- 3) Комитет транспорта.

Комитет автомобильных дорог имеет следующие задачи: реализация государственной политики в сфере автомобильных дорог общего пользования; участие в государственном управлении в сфере автомобильных дорог общего пользования; разработка и утверждение нормативно-правовых актов в сфере автомобильных дорог общего пользования [5].

Основными задачами Комитета гражданской авиации являются:

- 1) реализация основных направлений государственной политики в области использования воздушного пространства и деятельности гражданской и экспериментальной авиации;
- 2) государственное регулирование и государственный контроль и надзор за использованием воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности гражданской и экспериментальной авиации;
- 3) обеспечение безопасного использования воздушного пространства Республики Казахстан его пользователями, выполнение полетов без угрозы жизни или здоровью людей, окружающей среде, интересам государства;
- 4) установление общих принципов осуществления деятельности, связанной с использованием воздушного пространства и выполнением полетов;
- 5) удовлетворение потребностей экономики Республики Казахстан и граждан в авиационных услугах [6].

Перед Комитетом транспорта поставлены следующие задачи:

- участие в формировании государственной политики в области транспорта, за исключением воздушного и трубопроводного, и последующая ее реализация;
- создание условий для обеспечения потребностей экономики республики и населения в перевозках, выполнении работ и оказании услуг, а также дальнейшее развитие перевозок и инфраструктуры транспорта, за исключением воздушного и трубопроводного;
- защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также национальных интересов государства, а также создание условий для развития конкуренции, в том числе в области международных перевозок;
- осуществление контроля за обеспечением безопасной эксплуатации и деятельностью на всех видах транспорта, за исключением воздушного и трубопроводного;
- осуществление контроля за деятельностью, а также за соблюдением юридическими и физическими лицами требований законодательства в области транспорта, за исключением воздушного и трубопроводного [7].

Управление транспортной системой Украины осуществляет Министерство инфраструктуры Украины, которое образовано 9 декабря 2010 г. путём реорганизации Министерства транспорта и связи Украины [8].

Министерство инфраструктуры Украины является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого координируется Кабинетом Министров Украины. Министерство инфраструктуры осуществляет координацию деятельности в сфере: авиационного, автомобильного, железнодорожного, морского и речного, городского электрического транспорта; использования воздушного пространства Украины; деятельности метрополитенов, дорожного хозяйства; обеспечения безопасности движения; навигационно-гидрографического обеспечения судоходства; торгового мореплавания [9].

В составе Министерства инфраструктуры Украины имеются следующие ведомства в сфере транспорта:

- Государственная авиационная служба Украины;
- Государственная автотранспортная служба Украины;
- Государственная служба автомобильных дорог Украины;
- Государственная служба связи Украины;
- Государственная специальная служба транспорта;
- Государственная служба морского и речного транспорта Украины.

Для каждой страны, которая имеет выход к морю, судоходство имеет большое стратегическое значение. На отрасль международного судоходства приходится 90 процентов мировой торговли. Украина, как сторона международных конвенций, других международно-правовых актов в сфере торгового мореплавания, должна придерживаться международных стандартов безопасности мореплавания и охраны судов и портов. Их полноценная имплементация требует наличия четко структурированной системы обеспечения безопасности мореплавания и общей безопасности, имеет соответствующие организационные, кадровые и материальные ресурсы и современную правовую базу.

Проблема обеспечения безопасности мореплавания является многоаспектной и содержит различные направления, связанные как с международным сотрудничеством в этой сфере, так и с разработкой и применением национальных технических норм и стандартов, подготовкой и дипломированием моряков, полномочиями государства порта, флага и прибрежного государства, организацией поиска и спасения на море, деятельностью классификационных обществ и страховых компаний, имплементацией международно-правовых норм и тому подобное.

С вступлением в силу в 2013 г. Закона Украины «О морских портах Украины» началось реформирование отрасли. Морская реформа охватила многие предприятия морской отрасли Украины, среди которых морские государственные порты, ГП «Дельта-Лощман» и Керченская паромная переправа. В результате выделения стратегических объектов портовой инфраструктуры, другого имущества, прав и обязанностей относительно указанных предприятий было создано государственное предприятие «Администрация морских портов Украины» и отнесено к сфере управления Министерства инфраструктуры Украины.

Администрация морских портов Украины (далее - АМПУ) была создана с целью содействия развитию морской транспортной инфраструктуры Украины и повышения конкурентоспособности украинских морских портов путем проведения административной реформы и создания условий и меха-

низмов для привлечения стратегических инвестиций. АМПУ удерживает и обеспечивает эффективное использование государственного имущества, переданного ей, в частности, проведение модернизации, ремонта, реконструкции и строительство гидротехнических сооружений, других объектов портовой инфраструктуры, расположенных в пределах территории и акватории морского порта.

Одной из основных функций АПМУ является также обеспечение субъектов (государственной, частной и иной формы собственности) равноправным доступом к стратегическим объектам портовой инфраструктуры, которые создают основу имущества АМПУ и ее филиалов в каждом морском порту. Непосредственно филиалы АМПУ выполняют функции по содержанию и эксплуатации объектов портовой инфраструктуры, также ими обеспечивается выполнение плана развития порта, финансового плана, соблюдение режимности на территории, правил пожарной безопасности и норм охраны труда [10].

Именно с целью совершенствования правовой базы, регламентирующей вопросы управления портовой инфраструктурой, Министерством инфраструктуры Украины в соответствии с приказом №424 от 29.11.2016 г. была создана Рабочая группа по вопросам деятельности капитанов морских портов. Специалисты транспортной отрасли отмечали необходимость создания Морской Администрации, образование которой предусмотрено Планом приоритетных действий правительства Украины. Администрации должны быть переданы функции капитанов морских портов по надзору за безопасностью мореплавания, тем самым будет обеспечена реорганизация служб капитанов морских портов путем разграничения (распределения) функций обеспечения безопасности мореплавания и надзора (контроля) за безопасностью мореплавания в соответствии с требованиями национального и международного законодательства. Это было предусмотрено Стратегией имплементации положений директив и регламентов Европейского Союза в сфере международного морского и внутреннего водного транспорта, которая одобрена распоряжением Кабинета Министров Украины от 11.10.2017 г. [11].

Одной из основных задач ГП «АМПУ» является обеспечение безопасности мореплавания (ст. 15 Закона Украины «О морских портах Украины»). Обычно в мировой практике службы, которые организуют (обеспечивают) безопасность мореплавания в порту, выполняют это по поручению владельца порта и от его имени. Фактически, эта функция присуща в Украине начальнику морского порта. Пункт 4 ст. 14 Закона Украины «О морских портах» регламентирует, что безопасность мореплавания в акватории морского порта обеспечивается администрацией морских портов Украины, владельцами морских терминалов и гидротехнических сооружений, судовладельцами, другими субъектами хозяйствования, которые осуществляют свою деятельность в морском порту в соответствии с законодательством и правилами, которые закреплены обязательными постановлениями по порту [12].

Пункт 3 ст. 15 Закона Украины «О морских портах» отмечает, что руководитель администрации морского порта (начальник морского порта) назначается на должность и освобождается от должности центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сферах морского и речного транспорта, по представлению главы администрации морских портов Украины. Руководитель администрации морского порта (начальник морского порта) действует на основании положения об администрации морского порта, которое утверждается центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сферах морского и речного транспорта [12].

Службы, осуществляющие государственный надзор (процедуры контроля государством порта, контроль государства флага, контроль за соблюдением положений международных конвенций в области мореплавания), действуют от имени государства как в ведущих странах мира, так и в Украине. Так, законами Украины (Кодексом торгового мореплавания Украины, ст.ст. 75, 78, 79, 80, 81 и 91), Законом Украины «О морских портах Украины», ст. 14) закреплены функции капитана морского порта и службы капитана морского порта только по вопросам осуществления государственного надзора за безопасностью мореплавания, предоставления административных услуг, представительства государства по вопросам, касающимся торгового мореплавания, наложения административных взысканий и т.д. Никаких законодательно закрепленных функций по организации или обеспечению безопасного мореплавания за капитаном морского порта и службой капитана морского порта не закреплено.

Таким образом, несмотря на создание новой Службы, пока прорабатываются вопросы относительно разграничения функций государственного контроля (надзора) и оперативного надзора путем передачи функций государственного контроля (надзора) в другое учреждение, а капитанам морских портов нужно оставить функции оперативного надзора.

В то же время в соответствии со ст. 75 Кодекса торгового мореплавания пределы зоны надзора капитана морского порта значительно шире, чем акватория и территория морского порта, и распространяются на значительную часть территориального моря и внутренних морских вод Украины. Надзор за мореплаванием в морском порту осуществляется капитаном морского порта, который возглавляет службу капитана морского порта [13].

Как было сказано выше, Законом Украины «О морских портах» безопасность мореплавания в портах обеспечивается начальником порта. Однако можно наблюдать, что функции по обеспечению безопасности мореплавания в морском порту возложены на капитана морского порта и службу капитана морского порта. Это регламентировано только подзаконными нормативно-правовыми актами профильного министерства, в частности, по вопросам технической эксплуатации гидротехнических сооружений П 2.7 отмечает, что служба капитана порта осуществляет контроль за состоянием и режимом эксплуатации сооружений, сданных в аренду, и ведет соответствующую техническую документацию [14].

На современном этапе развития государственной системы управления безопасностью мореплавания необходимо обеспечить максимальную независимость государственного надзора за безопасностью мореплавания от хозяйственной деятельности в морских портах и судоходстве в целом, что требуется ст.ст. 4 и 14 Закона Украины «О морских портах Украины».

Такое разграничение функций уже запланировано Правительством страны. В частности, Планом мероприятий по имплементации положений директив и регламентов Европейского союза в сфере международного морского и внутреннего водного транспорта, утвержденным распоряжением Кабинета Министров Украины от 11.10.17 № 747-р предусмотрена «реорганизация служб капитанов морских портов путем разграничения (распределения) функций обеспечения безопасности мореплавания и надзора (контроля) за безопасностью мореплавания в соответствии с требованиями национального и международного законодательства» [15].

В процессе создания Морской администрации необходимо различать функции «Морской администрации» (Maritime Administration) и «Портовой власти» (Port Authority). «Морская администрация» — это уполномоченный государством орган, который обеспечивает выполнение положений всех конвенций Международной морской организации (ИМО) и обеспечивает условия для развития торгового мореплавания. В свою очередь, «портовая власть» — это юридическое лицо публичного права, в обязанности которого входит: обеспечение безопасности мореплавания, в портах, содержание и развитие стратегической инфраструктуры, разработка и выполнение планов развития портов и т.п. В Украине функции портовой власти пока выполняет госпредприятие «Администрация морских портов Украины» [16].

С учетом международного опыта относительно функций, которые должна выполнять морская администрация, созданная уже сейчас, можно сделать определенные выводы для Украины.

В задачи Морской администрации входит обеспечение подготовки предложений Министерства инфраструктуры по заключению, прекращению или приостановке действия, денонсации и присоединению Украины к международным договорам по вопросам морского и речного транспорта; заключение Украиной международных договоров межведомственного характера; разработка стратегии обеспечения выполнения обязательств государства флага, государства порта и прибрежного государства по международным договорам в сфере торгового мореплавания и выполнение функций, вытекающих из этих обязательств; подготовка предложений по обеспечению интеграции национальной системы морского и речного транспорта в европейскую и мировую транспортные системы и обеспечение этой интеграции в установленном порядке; осуществление контроля за соблюдением Украиной международных договоров по безопасности судоходства и предотвращению загрязнения окружающей среды.

В функции Морской администрации входит осмотр предприятий, учреждений и организаций, которые проводят подготовку членов экипажей морских, речных и маломерных (малых) судов (кроме судов флота рыбной промышленности). Кроме того, администрация должна осуществлять контроль над обеспечением безопасности перевозки грузов, пассажиров и багажа на морских и речных судах; контролировать состояние морских путей, функционирование служб регулирования движения судов и лоцманской проводки; контролировать проведение аварийно-спасательных работ на морском и речном транспорте, в акватории морских портов; отслеживать функционирование систем радионавигации и наблюдения морской подвижной службы. Морская администрация будет проводить проверки соответствия системы охраны портовых средств; координировать (в пределах своих полномо-

чий) деятельность капитанов морских портов; осуществлять контроль над заключением договоров обязательного страхования ответственности субъектов перевозки опасных грузов морским и речным транспортом; проводить исследования и анализ причин аварийных морских происшествий и ДТП на внутренних водных путях Украины; осуществлять лицензирование хозяйственной деятельности по предоставлению услуг по перевозке пассажиров, опасных грузов, опасных отходов морским и речным транспортом [17].

Таким образом, Морская администрация Украины должна быть единым органом государственной власти в структуре Министерства инфраструктуры Украины с обязанностями обеспечения безопасности на морском транспорте, защиты морской среды, содействия судоходству, оформления свидетельств на суда и дипломирования моряков. Для формирования перечня функций новой Морской администрации Украины целесообразно использовать международный опыт ведущих морских держав и морских государств-соседей Украины. При этом желательно не перегружать новую Морскую администрацию избыточными функциями, сконцентрировавшись на основных функциях (обеспечение безопасности судоходства, осуществление поисково-спасательных операций, контроль за соблюдением и выполнением обязательств международных конвенций; сертификация квалификации моряков и ведение регистра судоходства, гидрография, защита морской среды) [16].

Учитывая указанное, на сегодняшний день целесообразно выделение служб капитанов морских портов из состава администраций морских портов в отдельное предприятие (учреждение) или включение служб капитанов морских портов непосредственно в состав соответствующего центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере безопасности на морском транспорте. Создание такого органа, который в мировой практике принято называть «морской администрацией», также предусмотрено указанным выше планом мероприятий, принятым Правительством Украины. Основными задачами Службы являются осуществление государственного надзора и контроля за безопасностью судоходства, организация работы Государственной системы управления безопасностью судоходства. Работа по созданию Государственной службы морского и речного транспорта Украины осуществляется с целью усовершенствования системы государственного управления на морском транспорте, надлежащего выполнения международных обязательств в сфере морского транспорта и имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским союзом [18].

Создание Морской администрации может помочь в вопросе разграничения соответствующих видов контроля, поскольку считаем, что на Морскую администрацию, исходя из ее компетенции, возложена функция по государственному надзору за соблюдением безопасности мореплавания в портах. Капитан морского порта и его служба, учитывая предоставленные полномочия, должны входить в состав Морской администрации и подчиняться непосредственно этой службе. Капитану морского порта и его службе должны быть делегированы функции контроля за соблюдением безопасности мореплавания непосредственно в порту и на подходах к нему. В свою очередь, Морская администрация будет осуществлять общее руководство капитанами морских портов. При этом законодательные акты, которыми закреплены права и обязанности капитанов и служб капитанов морских портов, не требуют существенных изменений в случае выделения в отдельную структуру и создания обновленной вертикали власти. Однако соответствующие изменения в законодательные акты, в том числе и в Положение о службе капитана морского порта, еще не внесены.

Важным шагом для сближения украинского законодательства с европейским является реорганизация служб капитанов морских портов путем разграничения (распределения) функций обеспечения безопасности мореплавания и надзора (контроля) за безопасностью мореплавания в соответствии с требованиями национального и международного законодательства. Это необходимо для приведения организационной структуры по вопросам государственного надзора за безопасностью судоходства в соответствие с законодательством ЕС [10].

Изменения в законодательство необходимо вносить срочно, поскольку с 2016 г. начал действовать кодекс ИМО (Международной морской организации – International Maritime Organization), который обязывает страны докладывать относительно выполнения международных обязательств в области мореходства.

Правительством создана Государственная служба морского и речного транспорта Украины как центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министерство инфраструктуры. Этим же постановлением утверждено Положение о Государственной службе морского и речного транспорта Украины.

С целью надлежащего и полноценного выполнения взятых Украиной международных обязательств, соблюдения правового режима в международном мореплавании (на украинских судах и в морских портах) образована Государственная служба морского и речного транспорта (Морская администрация Украины) как единственный орган по осуществлению государственной политики в сфере морского и речного транспорта. Создание Морской администрации должно способствовать:

- приближению Украины к мировым стандартам и повышению потенциала морехозяйственного комплекса;
- созданию условий для построения современной модели организации и ведения бизнеса, связанного с развитием морского судоходства и портовой деятельности, привлечению в Украину инвестиций;
- обеспечению привлекательности украинского флага для судовладельцев, возвращению утраченных и привлечению новых судов, зарегистрированных в Украине;
- повышению доверия мирового сообщества к квалификационным документам украинских моряков, увеличению общего количества украинских граждан, работающих на судах мирового торгового флота, удешевлению транспортной составляющей в стоимости импорта товаров за счет внедрения международных стандартов в судоходстве.

В настоящее время в связи с бурным развитием экономики двух стран — Украины и Казахстана наблюдается устойчивый рост роли транспортного комплекса в экономике страны. В связи с особенностями географического расположения двух стран между мировыми транспортными потоками в Казахстане и Украине актуальность приобретает вопрос совершенствования управления транспортным комплексом.

Развитый транспортный комплекс должен опережать темпы развития экономики, однако этому препятствуют устаревшие материально-техническая и организационно-правовая база.

В Казахстане сформирована законодательная база по регулированию деятельности в сфере транспорта. Реализованы программы развития отраслей транспорта. Начался процесс реструктуризации железнодорожного транспорта, открывший доступ к инфраструктуре независимых операторов. В международном транзите Казахстан участвует в трех транзитных направлениях: Европа – Россия – Китай; Европа – Китай; Россия – Центральная Азия [19].

Действующее транспортное законодательство, регулирующее управление транспортом, не отвечает современным требованиям. В процессе осуществления перевозок грузов и пассажиров выявляются нарушения в сфере обеспечения транспортной безопасности и в деятельности ведомственных органов, осуществляющих государственное управление, в том числе контроль за обеспечением безопасной эксплуатации, за соблюдением требований законодательства в области различных отраслей транспорта. Об этом свидетельствует значительное количество аварий, происшествий и несчастных случаев на транспорте, последствиями которых являются человеческие жертвы и причинение материального ущерба.

Решение этих проблем возможно путем проведения систематизации правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения безопасности. Несмотря на наличие законодательства, способствующего повышать уровень транспортной безопасности, отсутствует основной базовый нормативный правовой акт, устанавливающий общеправовые основы обеспечения безопасности на транспорте. Также в действующем законодательстве отсутствует понятие «безопасность на транспорте», в транспортных законодательствах правовые нормы повторяются и содержат множество отсылочных норм, потому что нормативно-правовая база не систематизирована и в ней регламентированы не все вопросы обеспечения транспортной безопасности [19; 77].

Неэффективное государственное управление приводит к коррупции, тормозит развитие деятельности транспорта, экономики страны. Считаем, что для модернизации транспортного комплекса необходимо совершенствовать механизмы правового регулирования государственного управления транспортным комплексом в целом, повышения эффективности работы государственных органов, осуществляющих функции управления в сфере транспорта. В первую очередь необходимо проведение государственной политики в сфере транспорта, целью которой является закрепление и развитие демократических начал для оптимального функционирования видов транспорта, разработка правовой регламентации деятельности государственных органов, осуществляющих функции государственного управления в сфере транспорта.

Для того чтобы реализовать основные цели и задачи реформирования, необходимо сначала разработать концепцию законодательства, определяющую цель и конкретные задачи разработки того

или иного закона. Неопределенность направлений мероприятий реформирования приводит к бездействию закона. Например, многие нормы Закона РК «О железнодорожном транспорте» 2001 г. не исполняются, так как не определены основные направления реформирования.

В Казахстане отсутствует единая система управления транспортом: автомобильный транспорт, водный транспорт, авиационный транспорт. Управляет им Министерство по инвестициям и развитию Республики Казахстан, а железнодорожный транспорт передан национальному управляющему холдингу – Акционерному обществу «Национальная компания «Қазақстан темір жолы». В Украине управление всеми видами транспорта осуществляет Министерство транспорта и связи.

Целесообразно было бы образовать Министерство транспорта и связи в Казахстане для единого и системного управления всеми видами транспорта, основной задачей которого будет осуществление координации работы и государственного регулирования деятельности транспортного комплекса Республики Казахстан.

Для осуществления контроля за обеспечением безопасной эксплуатации и деятельностью на всех видах транспорта, а также за соблюдением юридическими и физическими лицами требований законодательства в области транспорта предлагается организовать Независимое агентство по проверке деятельности транспортных предприятий.

Независимое агентство по проверке деятельности транспортных предприятий является негосударственной некоммерческой организацией, созданной для повышения конкурентоспособности транспортных организаций, имеет независимый статус и несет автономную ответственность за свои действия, и третьи лица не могут повлиять на заключения и рекомендации, содержащиеся в отчетах. Агентство будет образовывать независимую комиссию профессиональных специалистов, которая будет соблюдать абсолютную беспристрастность и объективность при проведении проверок.

Список литературы

- 1 Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». — Астана, 14 декабря 2012 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>.
- 2 Закон Республики Казахстан «О транспорте в Республике Казахстан» от 21 сентября 1994 года N 156 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940007000_.
- 3 Указ Президента Республики Казахстан «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» от 6 августа 2014 года № 875 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000875>.
- 4 Постановление Правительства Республики Казахстан «Некоторые вопросы Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» от 19 сентября 2014 года № 995 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000995#z23>.
- 5 Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан «Об утверждении Положения республиканского государственного учреждения «Комитет автомобильных дорог Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» от 14 апреля 2015 года № 442. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 30 апреля 2015 года № 10914 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010914>.
- 6 Приказ и.о. Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан «Об утверждении Положения государственного учреждения «Комитет гражданской авиации Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» от 14 октября 2014 года № 63. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 21 октября 2014 года № 9814 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400009814>.
- 7 Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан «Об утверждении положений государственного учреждения «Комитет транспорта Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан» и его территориальных подразделений» от 31 января 2018 года № 63 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/G18IL000063>.
- 8 Кабінет Міністрів України Постанова від 30 червня 2015 р. N 460 Київ «Про затвердження Положення про Міністерство інфраструктури України» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-п#n8>.
- 9 Министерство инфраструктуры Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://wiki2.org/ru/Министерство_инфраструктуры_Украины.
- 10 Официальный сайт Администрации морских портов Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.uspa.gov.ua/ru/o-predpriyatii>.
- 11 Розпорядження Кабінету Міністрів від 11 жовтня 2017 р. № 747-р «Про схвалення Стратегії імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожньої карти»)» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/747-2017-p>.
- 12 Закон України «Про морські порти» від 17.05.2012 № 4709-VI [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T124709.html.
- 13 Кодекс торговельного мореплавства від 23.05.1995 № 176/95-ВР [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z950176.html.

14 Наказ Мінтрансв'язку від 27.05.05 № 257 «Про затвердження Правил технічної експлуатації портових гідротехнічних споруд» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE11471.html.

15 Центр транспортных стратегий. Блог В. Шимаева. Морская администрация: международный опыт и задания для Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://cfts.org.ua/blogs/morskaya_administratsiya_mezhdunarodnyy_opyt_i_zadaniya_dlya_ukrainy_164.

16 Сайт «Работник моря». Прес-релиз [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://seafarers.com.ua/maritime-administration-of-ukraine/13983/>.

17 Урядовий портал [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249005403>.

18 Постановление Правительства Республики Казахстан «О Концепции развития международных транспортных коридоров Республики Казахстан» от 27 апреля 2001 года N 566. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010000566_.

19 Ключева Е.Н. Обеспечение безопасности на водном транспорте: сравнительно-правовой анализ законодательств Казахстана и Украины / Е.Н. Ключева, Г.А. Ильясова // Вестн. Караганд. ун-та. Сер. Право. — 2015. — № 4. — С. 72–79.

Е.Н. Ключева, Г.А. Ильясова

Көлік саласында мемлекеттік басқаруды жетілдіру: Қазақстан Республикасында және Украинада құқықтық реттеу мәселелері

Мақалада көліктік кешендерді мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу саласындағы Украина және Қазақстан Республикасының көліктік заңнамаларына талдау жүргізілген. Авторлар көлікті мемлекеттік басқару органдарының жүйесін қарастырған және тиісінше көлік түрін басқару саласындағы олардың міндеттерін реттейтін заңнама нормаларын талдаған. Сондай-ақ көлікті басқару саласындағы мемлекеттік органдардың өкілеттіктеріне салыстырмалы сипаттама берілген. Украинада теңіз саласын, атап айтқанда, теңіз портын басқару бойынша реформалау жүргізу және теңізде жүзу қауіпсіздігін қамтамасыз ету мәселелері талданған. Зерттеу жұмысының жаңалығы — оның қазіргі кезеңдегі Қазақстан Республикасы мен Украина көліктік кешендерін мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу мәселелерін алғаш рет ғылыми тұрғыда зерттеу болып табылуында. Аталмыш мәселе елдің көліктік кешенін дамыту үшін ғылыми-теориялық және тәжірибелік маңызға ие. Ғылыми әдебиетте аз зерттелген және қарама-қайшылықтарға толы мемлекеттік органдардың қызметін және жалпы көлік саласындағы заңнаманы жетілдіру мәселелеріне ерекше көңіл бөлінген. Мақаланың қорытындысында авторлармен Қазақстан Республикасында және Украинада көлік саласындағы мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу тетігін жетілдіру бойынша ұсыныстары тұжырымдалған.

Кілт сөздер: көлік, көлік кешені, көлік заңнамасы, көлік қауіпсіздігі, уәкілетті мемлекеттік орган, ведомстволар, Қазақстан, Украина.

E.N. Klyueva, G.A. Ilyassova

Improvement of state administration in the transport sphere: problems of legal regulation in the Republic of Kazakhstan and Ukraine

The authors have analyzed the transport legislation of Ukraine and Kazakhstan in the sphere of state administration regulation of the transport complexes. The system of public transport authorities and an analysis of the legislation norms regulating their tasks in the sphere of management of the relevant mode of transport are considered. The comparative characterization of the state bodies' powers in the sphere of transport management is carried out in the article. The issues of reforming of maritime industry, namely reforming of the management seaport and maritime safety in Ukraine were analyzed. The scientific novelty of the research is in the fact that it is one of the first scientific studies of legal regulation problems of state administration by the transport complexes of the Republic of Kazakhstan and Ukraine in modern conditions. This problem has great scientific theoretical and practical importance for the development of the transport complex of the country. Particular attention is paid to the little-known and controversial solved problems in the scientific literature about improvement of state bodies' activity and the whole about the national legislation in the transport sphere. At the end of the article the authors formulated proposals to improve the governance of the mechanism of legal regulation in the sphere of transport in the Republic of Kazakhstan and Ukraine.

Keywords: transport, transport complex administration, transport legislation, transport safety, the authorized state body, agencies, Kazakhstan, Ukraine.

References

- 1 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan - Lidera natsii N.A. Nazarbaeva narodu Kazakhstan «Stratehiia «Kazakhstan-2050»: novyi politicheskii kurs sostoiavshehosia hosudarstva» Astana, 14 dekabria 2012 hoda [Message of the President of the Republic of Kazakhstan - Leader of the Nation N.A. Nazarbayev to people of Kazakhstan «Strategy Kazakhstan-2050»: a new policy line of established state», Astana, December 14, 2012]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050> [in Russian].
- 2 Zakon Respubliki Kazakhstan «O transporte v Respublike Kazakhstan» ot 21 sentiabria 1994 hoda N 156 [Law of the Republic of Kazakhstan «About transport in the Republic of Kazakhstan» dated 21 September 1994 N 156]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z940007000> [in Russian].
- 3 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan «O reforme sistemy hosudarstvennogo upravleniia Respubliki Kazakhstan» ot 6 avhusta 2014 hoda № 875 [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan «About the reform of the public administration system of the Republic of Kazakhstan» from August 6, 2014 № 875]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000875> [in Russian].
- 4 Postanovlenie Pravitelstva Respubliki Kazakhstan «Nekotorye voprosy Ministerstva po investitsiiam i razvitiuu Respubliki Kazakhstan» ot 19 sentiabria 2014 hoda № 995 [Government Resolution of the Republic of Kazakhstan «Some questions of the Ministry of Investments and Development of the Republic of Kazakhstan» from September 19, 2014 № 995]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000995#z23> [in Russian].
- 5 Prikaz Ministra po investitsiiam i razvitiuu Respubliki Kazakhstan «Ob utverzhdenii Polozheniia respublikanskogo hosudarstvennogo uchrezhdeniia «Komitet avtomobilnykh doroh Ministerstva po investitsiiam i razvitiuu Respubliki Kazakhstan» ot 14 aprelia 2015 hoda № 442. Zarehistririvan v Ministerstve iustitsii Respubliki Kazakhstan 30 aprelia 2015 hoda № 10914 [«Order of the Minister for Investments and Development of the Republic of Kazakhstan» On regulation approval of the republican state institution «Committee for Roads of the Ministry of Investment and Development of the Republic of Kazakhstan dated April 14, 2015 № 442. Registered in the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan April 30, 2015 № 10914]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010914> [in Russian].
- 6 Prikaz i.o. Ministra po investitsiiam i razvitiuu Respubliki Kazakhstan «Ob utverzhdenii Polozheniia hosudarstvennogo uchrezhdeniia «Komitet hrazhdanskoi aviatsii Ministerstva po investitsiiam i razvitiuu Respubliki Kazakhstan» ot 14 oktiabria 2014 hoda № 63. Zarehistririvan v Ministerstve iustitsii Respubliki Kazakhstan 21 oktiabria 2014 hoda № 9814 [Order of Acting Minister for Investments and Development of the Republic of Kazakhstan «On regulation approval of the state institution «Committee of Civil Aviation of the Ministry of Investments and Development of the Republic of Kazakhstan» dated October 14, 2014 number 63. Registered in the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan October 21, 2014 № 9814]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400009814> [in Russian].
- 7 Prikaz Ministra po investitsiiam i razvitiuu Respubliki Kazakhstan «Ob utverzhdenii polozhenii hosudarstvennogo uchrezhdeniia «Komitet transporta Ministerstva po investitsiiam i razvitiuu Respubliki Kazakhstan» i eho territorialnykh podrazdelenii» ot 31 yanvaria 2018 hoda № 63 [Order of the Minister for Investments and Development of the Republic of Kazakhstan «On approval of the regulations of the state institution «Committee of the Ministry of Transport Investments and Development of the Republic of Kazakhstan» and its territorial divisions» dated January 31, 2018 № 63]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://adilet.zan.kz/rus/docs/G18IL000063> [in Russian].
- 8 Kabinet Ministrov Ukrainy. Postanovlenie ot 13.06.2015 h. N 460 Kiev «Ob utverzhdenii Polozheniia o Ministerstve infrastruktury Ukrainy» [The Cabinet Council of Ukraine. Judgment of 06.13.2015, N 460 Kyiv «On regulation approval of the Ministry of Infrastructure of Ukraine»]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-#n8> [in Ukraine].
- 9 Ministerstvo infrastruktury Ukrainy [Ministry of Infrastructure of Ukraine]. *wiki2.org.ru*. Retrieved from https://wiki2.org/ru/Министерство_инфраструктуры_Украины [in Russian].
- 10 Ofitsialnyi sait Administratsii morskikh portov Ukrainy [The official website of the Ukrainian sea ports Administration]. *uspa.gov.ua*. Retrieved from <http://www.uspa.gov.ua/ru/o-predpriyatii> [in Russian].
- 11 Rasporiazhenie Kabineta Ministrov Ukrainy ot 11.10.2017 h. № 747-r «Ob utverzhdenii stratehii implementatsii polozhenii direktiv i rehlamentov Evropeiskogo Soiuzu v sfere mezhdunarodnogo morskoho i vnutrenneho vodnoho transporta («dorozhnoi karty»)» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 10.11.2017. Number 747-p «On strategy approval of implementing the provisions of EU directives and regulations in the sphere of international maritime and inland waterway transport («Roadmap»)»]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/747-2017-p> [in Ukraine].
- 12 Zakon Ukrainy «O morskikh portakh» ot 17.05.2012 h. № 4709-VI [Law of Ukraine «On sea ports» from 17.05.2012. № 4709-VI]. *search.ligazakon.ua*. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T124709.html [in Ukraine].
- 13 Kodeks torhovooho moreplavaniia ot 23.05.1995 h. № 176/95-VR [Merchant Shipping Code of 23.05.1995. № 176/95 BP]. *search.ligazakon.ua*. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z950176.html [in Ukraine].
- 14 Prikaz Ministerstva transporta 27.05.2005 h. 5 № 257 Ob utverzhdenii Pravil tekhnicheskoi ekspluatatsii portovykh hidrotekhnicheskikh sooruzhenii [Order of the Ministry of Transport 27.05.2005.5 № 257 On approval of the Rules of technical operation of port hydraulic structures]. *search.ligazakon.ua*. Retrieved from http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE11471.html [in Ukraine].
- 15 Tsentr transportnykh stratehii. Bloh V. Shimaeva. Morskaia administratsiia: mezhdunarodnyi opyt i zadaniia dlia Ukrainy [Center of transport strategies. B. Shimayev Blog. Maritime Administration: International Experience and tasks for Ukraine]. *cfts.org.ua*. Retrieved from http://cfts.org.ua/blogs/morskaya_administratsiya_mezhdunarodnyy_opyt_i_zadaniya_dlya_ukrainy_164 [in Russian].
- 16 Sait «Rabotnik moria». Press-reliz [Website «Sea Worker». Press release]. *seafarers.com.ua*. Retrieved from <http://seafarers.com.ua/maritime-administration-of-ukraine/13983/> [in Russian].
- 17 Pravitelstvennyi portal [Government portal]. *kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249005403> [in Russian].
- 18 Postanovlenie Pravitelstva Respubliki Kazakhstan «O Kontseptsii razvitiia mezhdunarodnykh transportnykh koridorov Respubliki Kazakhstan» ot 27 aprelia 2001 hoda N 566 [Resolution of the Republic of Kazakhstan Government «On the Concept of

development of the international transport corridors of the Republic of Kazakhstan» from April 27, 2001 N 566]. *adilet.zan.kz*. Retrieved from http://adilet.zan.kz/rus/docs/P010000566_ [in Russian].

19 Klyueva, E.N., & Ilyassova, G.A. (2015). Obespechenie bezopasnosti na vodnom transporte: sravnitelno-pravovoi analiz zakonodatelstv Kazakhstana i Ukrainy [Safety ensuring on water transport: comparative and legal analysis of legislations of Kazakhstan and Ukraine]. *Vestnik Karahandinskoho universiteta. Seriya Pravo – Bulletin of Karaganda University. Series Law*, 4, 72–79 [inh Russian].

Репозиторий Қарғу